



# Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet

Rapport

61260 – Vertrouwelijk

24 april 2020

**Berenschot**

# Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet

Martin Heekelaar  
Bram Berkhout  
Johannes ten Hoor  
Sam Beenhakker

24 april 2020

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag	5
1.2 Definitie doelgroep	5
1.3 De te onderzoeken feitelijke kosten	6
1.4 Noot vooraf	7
<b>2. Aanpak</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	8
2.2 Fase 1: verkenning	8
2.3 Fase 2: diepteonderzoek	10
2.4 Fase 3: analyse en rapportage	12
<b>3. De feitelijke kosten bij 15 uitvoeringsorganisaties</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding	13
3.2 Kosten vergelijkbaar maken	13
3.3 Beeld van de totale feitelijke kosten	14
3.4 Uitsplitsing naar processtappen	15
3.5 Kosten naar en kosten tijdens een baan	16
3.6 Mogelijke algemene verklaringen van de kostenverschillen	17
3.7 Kosten per processtap	18
3.8 Overige directe feitelijke kosten	25
3.9 Loonwaardebepaling	25
3.10 Samenvattend	26
<b>4. Landelijk beeld en vergelijking met het UWV</b>	<b>27</b>
4.1 Inleiding	27
4.2 Ondersteuning UWV	27
4.3 Landelijk beeld	30
4.4 Representativiteit	30
4.5 De doelgroep	31
4.6 Beleid en uitvoering	31
4.7 Financiering	32
4.8 Samenvattend	32
<b>5. Nabeschuiving en samenvatting</b>	<b>34</b>
5.1 Inleiding	34
5.2 De nieuwe doelgroep regulier	34
5.3 Doelstelling	35
5.4 Ontwikkeling van beleid en uitvoering	35
5.5 Uitkomsten van het kostenonderzoek	35
5.6 Verklaring van de kostenverschillen	36
5.7 Financiering van de kosten	36
5.8 Verwachte ontwikkeling van de kosten	37
5.9 Wat leert dit ons?	37
<b>Bijlage 1: Vragenlijst verkenningsfase</b>	<b>39</b>

Bijlage 2: Deelnemende organisaties diepteonderzoek	41
Bijlage 3: Doelgroepen en financiering Participatiewet	42
Bijlage 4: Uitkomsten van de enquête	46
Bijlage 5: Samenstelling van de begeleidingsgroep	59
Bijlage 6: De feitelijke kosten onderverdeeld naar de verschillende processtappen	60

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

De Participatiewet is ingevoerd in 2015. Gemeenten zijn onder de Participatiewet verantwoordelijk voor een elk jaar grotere groep werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Deze groep komt in de plaats van de Wsw en in de plaats van de Wajong (exclusief personen met een volledige en duurzame arbeidsbeperking), waarvoor het UWV verantwoordelijk is. De groep kan worden opgesplitst in een groep die zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag moet worden geholpen (deze groep noemen we in dit rapport kortweg 'de nieuwe doelgroep', tenzij anders vermeld) en de groep 'nieuw beschermt'. Deze laatste groep kan productieve arbeid verrichten, maar is niet in staat om dat te doen bij een reguliere werkgever.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan Berenschot de volgende vraag gesteld:

---

*Hoe ontwikkelen zich de feitelijke kosten voor de ondersteuning aan een persoon uit de nieuwe doelgroep bij het verkrijgen van een baan en het houden van een baan op de reguliere arbeidsmarkt, vanaf invoering van de Participatiewet?*

---

Om deze vraag te beantwoorden zijn verschillende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de hoogte en spreiding van de feitelijke kosten tussen gemeenten of organisaties?
2. Wat is het onderscheid tussen directe en indirecte feitelijke kosten?
3. In hoeverre is de aanpak van gemeenten en uitvoeringsorganisaties vergelijkbaar met de aanpak en feitelijke kosten van de vergelijkbare doelgroep Wajong bij UWV?
4. Hoe ontwikkelen de feitelijke kosten zich door de tijd?
5. Wat is de omvang en het profiel van de betreffende nieuwe doelgroep?
6. Hoe wordt met de feitelijke kosten voor deze groep in de gemeentebegroting omgegaan?
7. Wat zijn de feitelijke kostenbepalende factoren?

## 1.2 Definitie doelgroep

In voorliggend onderzoek wordt gesproken over de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. De nieuwe doelgroep betreft de mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in de Wsw of de Wajong zouden zijn terecht gekomen en nu binnen de doelgroep van de Participatiewet vallen. De vraag is wie voorheen in de Wsw of de Wajong zou zijn terecht gekomen. Dat is niet met zekerheid te zeggen<sup>1</sup>.

In de Participatiewet zijn nieuwe instrumenten voor de gemeenten opgenomen. Sommige gemeenten kiezen ervoor om het nieuwe instrumentarium (met name de loonkostensubsidie (LKS)) in te zetten voor een groep die lijkt op de voormalige instroom in de Wsw en de Wajong. Andere gemeenten kiezen ervoor om het nieuwe instrumentarium in te zetten voor een bredere doelgroep van de Participatiewet. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die de LKS – als eerste stap op weg naar volledige uitstroom – (tijdelijk) actief inzetten om statushouders sneller aan de slag te helpen. Dat is niet de traditionele groep met een arbeidsbeperking en behoort daarmee hooguit gedeeltelijk tot de nieuwe doelgroep in de betekenis van de Participatiewet. Het blijkt in de praktijk lastig om onderscheid te maken tussen de doelgroepen en om ondersteuningsactiviteiten uit te splitsen naar de 'nieuwe' en de 'oude' doelgroep.

---

<sup>1</sup> Denk bijvoorbeeld aan mensen die vanuit het zittend bestand bijstand met het nieuwe instrumentarium aan de slag worden geholpen. Als zij onder het oude regime van voor 2015 vanuit de bijstand in de Wsw aan de slag zouden zijn gegaan, dan behoren zij tot de nieuwe doelgroep. Als zij onder het oude regime tot de AOW-leeftijd in de bijstand zouden zijn gebleven, dan behoren zij niet tot de nieuwe doelgroep.

Ook bleek uit ons onderzoek dat gemeenten de doelgroep met een arbeidsbeperking zien veranderen. De kandidaten waar uitvoeringsorganisaties mee aan de slag gaan kenmerken zich door een steeds complexere problematiek. Daarnaast neemt ook het aantal kandidaten in absolute zin toe. Eenvoudig uit plaatsbare kandidaten stromen niet meer in, en het zittende bestand neemt in relatieve zin toe. In de praktijk is er verder een proces gaande waarin de uitvoeringsorganisaties de doelgroep (beter) leren kennen en daarbij passende ondersteuning biedt. We zijn geen organisaties tegen gekomen waar expliciet gekozen wordt om zich exclusief te richten op een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld alleen maar >50% loonwaarde).

Kortom, het blijkt dat een precieze afbakening van de doelgroep niet mogelijk is. Daarom moesten we kiezen wat we precies zouden gaan onderzoeken. Het uitgangspunt in dit onderzoek is dan ook de activiteiten die worden uitgevoerd, gericht op het aan de slag helpen van mensen met een beperkte loonwaarde in een reguliere baan (exclusief beschut werk). Met andere woorden, we kijken in ons onderzoek niet naar de kosten van activiteiten die voor een strak afgebakende doelgroep worden uitgevoerd. Maar, we onderzoeken de kosten van activiteiten die door gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties worden verricht om mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers aan de slag te helpen.

### 1.3 De te onderzoeken feitelijke kosten

In dit onderzoek gaan we op zoek naar de directe *feitelijke* kosten. Dat zijn de kosten van de activiteiten gericht op de ondersteuning bij het verkrijgen en behouden van reguliere arbeid. Dit zijn kosten die direct samenhangen met de uitvoering. Dat zijn voornamelijk de kosten van de personeelsleden en/of de ingehuurde krachten die de ondersteuningsactiviteiten uitvoeren. Deze kosten omvatten de brutoloonkosten maar daarnaast ook werkgeverspremies en –bijdragen. Naast deze arbeidskosten van het uitvoerend personeel worden ook andere kosten die direct bij het primaire proces behoren, zoals reiskosten van het uitvoerende personeel, tot de directe kosten gerekend. Voorts worden de externe inkoop van dienstverlening en voorzieningen, zoals een training of externe jobcoaching, tot de directe kosten van ondersteuning gerekend.

De indirecte *feitelijke* kosten bestaan voornamelijk uit overheadkosten en huisvesting. Overheadkosten zijn kosten van management, bestuur, beleid en ondersteunende (administratieve) medewerkers die niet direct betrokken zijn bij de uitvoering van ondersteuningsactiviteiten, maar zonder wie de uitvoerenden hun werk niet zouden kunnen doen. Ook de kosten van ICT en een eventuele (niet direct toerekenbare) reiskostenvergoeding zijn overheadkosten.

Om een goede vergelijking mogelijk te maken, was het uitgangspunt in ons onderzoek dat de indirecte kosten niet apart uitgevraagd zouden worden bij de gemeenten, maar dat zou worden aangesloten bij de normen van de rijksoverheid voor een opslag voor overheadkosten (zie de handleiding voor overheidstarieven van het Ministerie van Financiën). Bij de organisaties uit het diepteonderzoek hebben we getoetst of dat mogelijk was. Deze raadpleging heeft opgeleverd dat de onderzochte gemeenten zich kunnen vinden in de werkwijze en specifiek in de opbouw van de tarieven.

Het onderzoek sluit aan bij de middelen die gemeenten ontvangen voor de ondersteuning van het vinden en behouden van een baan voor de doelgroep. Dit is een van de drie categorieën waarbinnen gemeenten geld van het rijk ontvangen voor de Participatiewet. In totaal zijn er drie categorieën: (1) de middelen voor de uitkering en de loonkostensubsidie zijn opgenomen in het bijstandsbudget, (2) de middelen voor de uitvoering en het minimabeleid zitten in het cluster inkomen en participatie in het gemeentefonds en (3) de middelen voor de ondersteuning gericht op het verkrijgen en behouden van werk zitten (tot en met 2021) in de integratie-uitkering sociaal domein (voor een nadere uitleg over de financiering Participatiewet verwijzen wij naar de bijlage).

Het onderzoek heeft geen betrekking op de uitgaven aan bijstand en loonkostensubsidie. Het onderzoek richt zich ook niet op de uitvoeringskosten van de Participatiewet (zoals de afhandeling van een aanvraag uitkering of handhaving) en het minimabeleid. Het onderzoek richt zich wel op de uitgaven aan participatie en dan in het

bijzonder de directe feitelijke kosten van participatie (re-integratie en begeleiding) voor de nieuwe doelgroep regulier. Het gaat met andere woorden, om de derde categorie.

#### **1.4 Noot vooraf**

Dit is een eerste onderzoek naar de feitelijke kosten die uitvoeringsorganisaties of gemeenten maken voor het regulier aan de slag helpen van mensen met een beperkte loonwaarde.

De onderzoeksvraag is gericht op de hoogte en de ontwikkeling van de ondersteuningskosten van de nieuwe doelgroep regulier. Het onderzoek heeft geen betrekking op de omvang van de nieuwe doelgroep, de uitgaven beschut werk en andere gemeentelijke uitgaven die voor deze groep worden gedaan.

Gemeenten hebben de vrijheid om maatwerk te bieden en maken verschillende beleidskeuzes afhankelijk van eigen wensen. De feitelijke kosten zullen daarom, afhankelijk van de gemaakte keuzes, van gemeente tot gemeente, verschillen.

Dit onderzoek geeft geen antwoord op de effectiviteit van de deelnemende organisaties, enkel de activiteiten en de uitgaven zijn in beeld gebracht. Het onderzoek is niet kostengeoriënteerd en is feitelijk gericht op het in beeld brengen van de gemeentelijke uitgaven voor de nieuwe doelgroep. Dit onderzoek doet geen uitspraken over de toereikendheid van het beschikbare landelijke budget en geeft geen oordeel over kwaliteit van uitvoering of de gemeentelijke resultaten.

## 2. Aanpak

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de gekozen aanpak voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Om de gestelde onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben wij drie fasen doorlopen (Figuur 1). De eerste fase had een verkennend karakter voor het vervolg van het onderzoek (het diepteonderzoek). In de laatste fase van het onderzoek is de opgehaalde informatie geanalyseerd en is er een landelijke enquête uitgevoerd gericht op de landelijke representativiteit van het diepteonderzoek.



Figuur 1. Onderzoeksaanpak

### 2.2 Fase 1: verkenning

Het doel van de verkenningfase was om te komen tot een selectie van gemeenten en samenwerkingsverbanden waar de benodigde informatie beschikbaar was. Ook was het doel om te komen tot voldoende diversiteit in de verschillende aanpakken en soorten organisaties. Op basis van de verkenning is het plan van aanpak voor het diepteonderzoek definitief vastgesteld.

In totaal zijn er 30 gemeenten of samenwerkingsverbanden (hierna: uitvoeringsorganisaties, tenzij anders vermeld) benaderd voor deelname aan de verkenningfase van dit onderzoek. Deze organisaties hebben een vragenlijst ontvangen waarin is uitgevraagd welke activiteiten er worden uitgevoerd om de betreffende doelgroep te ondersteunen en in welke mate deze gegevens beschikbaar zijn. In totaal hebben 24 uitvoeringsorganisaties de vragenlijst geretourneerd.

De te onderzoeken organisaties zijn aan de hand van de volgende variabelen geselecteerd:

- De regionale spreiding.
- Gelijke verdeling samenwerkingsverbanden en gemeenten.
- Omvang van gemeenten.
- Een hoge verhouding tussen het aantal inwoners met een LKS en het aantal inwoners in de Wsw.
- Een hoge verhouding tussen het aantal inwoners met een LKS en het aantal inwoners in de bijstand.

De vragenlijst bestond uit open vragen over de activiteiten die worden uitgevoerd bij re-integratietrajecten, wie de uitvoerende partij is, welke feitelijke kosten gemaakt worden en of deze inzichtelijk zijn, of er tijd wordt geschreven en of er werkprocessen beschikbaar zijn. In bijlage is de volledige vragenlijst weergegeven. De vragen richtten zich op de volgende activiteiten:

- het vinden en bereiken van kandidaten;
- beoordelen van kandidaten;

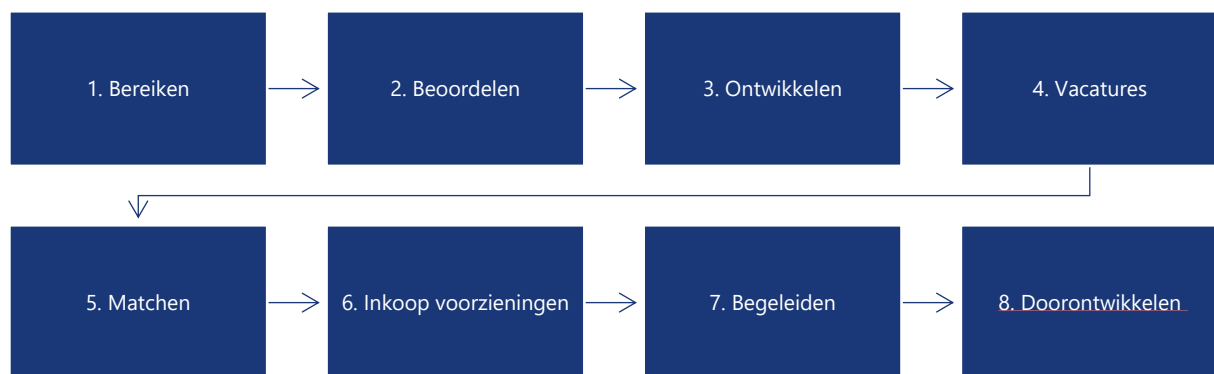


- activiteiten rondom de loonwaardebepaling;
- activiteiten rondom een eventuele detachingsfaciliteit;
- activiteiten rondom vacatures en matching;
- inzetten van voorzieningen;
- begeleiding en doorontwikkeling van kandidaten;
- verhouding reguliere werkgevers en detachingsconstructie.

De uitkomsten van deze verkenningsvragenlijst resulteerde in een verdere vormgeving van het plan van aanpak voor de uitvraag in het diepteonderzoek. Daarnaast leverden de uitkomsten relevante informatie op over de activiteiten die worden uitgevoerd en de beschikbaarheid van data en beschreven werkprocessen.

### Referentiewerkproces

De uitkomsten van de ingevulde vragenlijsten zijn met elkaar vergeleken. De belangrijkste bevinding was dat opeenvolgende clusters te vormen waren van samenhangende activiteiten die worden verricht om de nieuwe doelgroep aan de slag te krijgen en aan de slag te houden. Aan de hand van deze informatie is er een referentiewerkproces ontwikkeld dat als raamwerk heeft gefungeerd voor het diepteonderzoek. Het referentiewerkproces ziet er als volgt uit:



Figuur 2. Referentiewerkproces

- **Bereiken:** In deze stap gaat het om de activiteiten die worden verricht om kandidaten te vinden. Het kan bijvoorbeeld gaan om de volgende groepen:
  - o Zittend bestand: het gaat hier om het vinden van kandidaten in het zittend bestand van de bijstand. Dit kan gaan om (gerichte) heronderzoeken.
  - o VSO-PRO: het gaat hier om groepen die worden gevonden bij VSO-PRO scholen.
  - o Zorg: mensen die in beeld zijn op het gebied van de Wmo, kunnen bemiddeld worden naar een begeleidingstraject.
  - o Via uitkeringsaanvraag: het gaat hier om de groepen die zich melden voor een uitkering, waarbij onderzocht wordt of ze tot de doelgroep behoren.
  - o Zelfmelders (bijvoorbeeld via werkgever): het gaat hier om mensen die zich zelf bij de gemeente melden met het verzoek om ondersteuning bij het aan het werk komen en/of blijven.
  - o Doelgroepenregister: De groep die actief door uitvoeringsorganisaties wordt benaderd, nadat gemeenten van het UWV een signaal hebben ontvangen dat zij in het doelgroepenregister zijn opgenomen en tot de doelgroep van de Participatiewet behoren.
- **Beoordelen:** activiteiten met als doel de arbeids- en ontwikkelmogelijkheden van kandidaten in beeld te brengen, bijvoorbeeld met een analysetool of middels gespreksvoering.

- *Ontwikkelen*: de activiteiten gericht op het vergroten van de baankansen van de kandidaat. Gedacht kan worden aan sollicitatietraining en aanleren werknemersvaardigheden, als ook leer-werktrajecten en werkervaringsplaatsen.
- *Vacatures*: activiteiten die worden verricht om (potentieel) geschikte vacatures voor de doelgroep te vinden (bijvoorbeeld de inzet van jobhunters).
- *Matchen*: dit betreft het verbinden van kandidaten aan de beschikbare vacatures. Methoden voor functiecreatie zoals jobcarving kunnen onderdeel uitmaken van het matchingsproces.
- *Inkoop voorzieningen*: inkoop van voorzieningen die de kandidaat in staat stellen een bepaalde functie te vervullen, zoals vervoer, een voorleeshulp of doventolk (inclusief inzet van eigen medewerkers om de voorzieningen te verkrijgen).
- *Begeleiden*: het onderhouden van contact en begeleiden van kandidaat en/of werkgever na uitstroom naar werk. Onder deze activiteiten valt ook de jobcoach.
- *Doorontwikkelen*: activiteiten gericht op het verhogen van de loonwaarde of het zelfstandiger kunnen werken van de kandidaat die aan het werk is. Het kan gaan om scholing en extra begeleiding.

Op basis van de verkenningsfase hebben we het zogenoemde referentiewerkproces ontwikkeld voor de re-integratie van nieuwe doelgroepen Participatiewet. De vraag is belangrijk of ook de deelnemende organisaties in de verdiepende fase van het onderzoek zich herkennen in het referentieproces. Dit blijkt het geval. Alle uitvoeringsorganisaties herkennen de acht processtappen die wij onderscheidden in het referentieproces. Het referentiewerkproces bleek voor ons en voor de deelnemende uitvoeringsorganisaties een goede kapstok te zijn voor de uitvoering van het onderzoek.

Het voorgaande betekent niet dat alle uitvoeringsorganisaties een strak omschreven klantproces (met scherp onderscheiden processtappen) kennen als beschreven in ons referentieproces. Voor sommige uitvoeringsorganisaties geldt dit wel, maar in andere uitvoeringsorganisaties lopen de processtappen die wij onderscheidden veel meer door elkaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoordelingsfase en de ontwikkelfase, maar ook kunnen de ontwikkelfase en de matchingsfase gelijktijdig plaatsvinden. Bij dit laatste worden kandidaten vanuit hun ontwikkeltraject bemiddeld naar een baan met een loonkostensubsidie.

De meeste uitvoeringsorganisaties geven aan dat het nooit zo is dat kandidaten voor een baan altijd netjes door het proces gaan i.e. de processtappen chronologisch en opeenvolgend doorlopen. Het komt regelmatig voor dat kandidaten al ver richting plaatsing op een baan zijn, maar uiteindelijk toch terugvallen (de plaatsing niet tot stand komt) en soms aan de slag gaan met nieuwe ontwikkelactiviteiten. De kandidaten vallen daarbij terug in het referentiewerkproces. Men geeft ons ook mee dat voor het berekenen van de uitvoeringskosten van het re-integratieproces rekening gehouden moet worden met deze terugval.

## 2.3 Fase 2: diepteonderzoek

De doelstelling van het diepteonderzoek was het naar boven halen van de benodigde gegevens bij de geselecteerde organisaties.

Voor het diepteonderzoek was de doelstelling om 15 uitvoeringsorganisaties te selecteren om het diepteonderzoek uit te voeren. De 30 organisaties die geselecteerd zijn op basis van de eerder genoemde criteria zijn opnieuw benaderd voor het diepteonderzoek. Er zijn 15 organisaties geselecteerd op basis van de genoemde criteria, de beschikbaarheid van gegevens, de grootte van de organisatie, de geografische ligging en of de organisaties bereid en gemotiveerd waren om mee te doen. Ook is gekeken of de organisaties voor één of voor meerdere gemeenten de uitvoering verrichtten. Tevens is gekeken of het referentiewerkproces geheel of gedeeltelijk door de organisaties werd uitgevoerd.

De kenmerken van de deelnemende organisaties zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 1. Kenmerken van deelnemende uitvoeringsorganisaties (geanonimiseerd)

Organisatie	Aantal LKS	Inwoners (x1000)
A	<150	>200
B	<150	100-200
C	<150	<100
D	150-450	>200
E	150-450	>200
F	>450	>200
G	<150	<100
H	150-450	>200
I	>450	>200
J	150-450	100-200
K	150-450	100-200
L	150-450	100-200
M	>450	100-200
N	150-450	<100
O	>450	>200

De letters A tot en met O representeren de verschillende organisaties. In totaal vertegenwoordigen de deelnemende uitvoeringsorganisaties in het diepteonderzoek 50 gemeenten. De deelnemende uitvoeringsorganisaties ontvingen een verdiepende vragenlijst. Het doel van deze vragenlijst was het in beeld brengen van de activiteiten per processtap van het referentiewerkproces, inzet en inschaling van medewerkers, inzet van voorzieningen en overige feitelijke kosten per processtap (zie referentiewerkproces). Daarnaast zijn aantallen kandidaten, totale feitelijke kosten voor de nieuwe doelgroep, de feitelijke kosten en frequentie van de loonwaardebepaling en de ontwikkeling van deze voorgenoemde kosten uitgevraagd.

Nadat de vragenlijsten zijn ingevuld, zijn deze telefonisch of op locatie gevalideerd middels een gesprek met betrokken medewerkers, managers en een (financieel) controller. Na het analyseren van de resultaten zijn de resultaten getoetst bij de organisaties, om deze zo nodig verder aan te scherpen.

Afhankelijk van de mogelijkheden bij uitvoeringsorganisaties, zijn de directe feitelijke kosten in beeld gebracht door per medewerker c.q. per functie na te gaan wat de tijdsbesteding is aan de nieuwe doelgroep. Voor zover de directe feitelijke kosten voor de nieuwe doelgroep worden geregistreerd of uit de administratie naar boven konden worden gehaald, zijn deze gegevens gebruikt.

Bij kleinere uitvoeringsorganisaties lopen kandidaten veelal hetzelfde proces door waarbij dezelfde medewerker betrokken is bij de verschillende processtappen. De tijdsinvestering per processtap is dan – omdat één medewerker het gehele proces goed overziet - goed in kaart te brengen. Bij grotere uitvoeringsorganisaties en uitvoeringsorganisaties zijn er meer afdelingen en medewerkers betrokken. Als het niet lukt om een tijdsinvestering per kandidaat in kaart te brengen hebben wij gekozen om de totale formatie die betrokken is bij de te onderzoeken doelgroep te verdelen over de hierboven beschreven processtappen. Middels kwalitatieve gesprekken vroegen we – voor zover de directe feitelijke kosten niet direct ontleend konden worden aan de eigen administratie - aan te geven hoeveel tijd aan welke processtap wordt besteed.

## 2.4 Fase 3: analyse en rapportage

In de derde fase zijn de opgehaalde feitelijke kosten vergeleken en geanalyseerd. Er zijn diverse activiteiten uitgevoerd.

### Werksessies

Bij het Platform Financiën van Divosa is twee keer (in mei en oktober 2019) informatie opgehaald en zijn de (enquête)vragen getest. Om de verschillen tussen de deelnemende organisaties te duiden en de verschillende aanpakken te vergelijken zijn er verschillende werksessies georganiseerd. In totaal waren er 14 organisaties aanwezig bij in ieder geval één van de twee werksessies. De resultaten van de werksessies zijn verwerkt in de analyse en resultaten van dit onderzoek.

### Vergelijking van resultaten

Na het diepteonderzoek waren de totale feitelijke kosten voor het ondersteunen van de nieuwe doelgroep in beeld. Om de totale feitelijke kosten tussen de verschillende organisaties te vergelijken is ervoor gekozen de totale feitelijke kosten te delen door drie variabelen. Deze variabelen worden in hoofdstuk 3 nader beschreven.

### UWV

Voor de invoering van de Participatiewet kwam een aanzienlijk deel van de nieuwe doelgroep die zich nu meldt bij de gemeente voor ondersteuning bij het vinden van een baan, in aanmerking voor een Wajong-uitkering. Om de aanpak van gemeenten te vergelijken met de aanpak van het UWV om de doelgroep Wajong bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen en te houden, hebben we in fase 3 van dit onderzoek het werkproces van het UWV kwalitatief in kaart gebracht en vergeleken met de aanpak bij de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties.

### Landelijke enquête

De deelnemende organisaties zijn geselecteerd aan de eerder genoemde criteria (fase 1: verkenning). Vervolgens gingen we na hoe het beeld van de uitvoering bij de 15 onderzochte organisaties zich verhoudt tot het landelijk beeld. Er is daarom een enquête opgesteld. De opgestelde enquête is landelijk verspreid. In totaal hebben 152 organisaties de vragenlijst ingevuld. De resultaten van de enquête zijn beschreven in hoofdstuk 4.

## 3. De feitelijke kosten bij 15 uitvoeringsorganisaties

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het verdiepingsonderzoek bij 15 uitvoeringsorganisaties. Eerst gaan we na hoe we de kosten vergelijkbaar maken. Vervolgens bespreken we de totale feitelijke kosten die uitvoeringsorganisaties maakten in 2018. Daarna splitsen we de feitelijke kosten uit in de verschillende processtappen en gaan we na hoe de kostenverschillen tussen de uitvoeringsorganisaties kunnen worden verklaard. Wanneer we in dit hoofdstuk spreken over gemeente(n) of uitvoeringsorganisatie(s) bedoelen we de uitvoeringsorganisaties die hebben deelgenomen aan het diepteonderzoek, tenzij anders vermeld. Een lijst van de gemeenten en uitvoeringsorganisaties die deelnamen aan het diepteonderzoek treft u aan in de bijlagen.

### 3.2 Kosten vergelijkbaar maken

We hebben in totaal 15 uitvoeringsorganisaties onderzocht. We zijn nagegaan wat de directe feitelijke kosten waren voor de re-integratie en begeleiding van de nieuwe doelgroep in 2018. Om de feitelijke kosten van de uitvoeringsorganisaties met elkaar te vergelijken, moeten ze gedeeld worden door een gemeenschappelijke noemer. De vraag is welke noemer het meest geschikt is.

Bij het bepalen van de kostprijs van een dienst of product, is het gebruikelijk om de totale feitelijke kosten te delen door het aantal gerealiseerde diensten of producten. Daardoor ontstaat de kostprijs voor het realiseren van één eenheid van de betreffende dienst of het betreffende product. De vraag is wat in het geval van de re-integratie en begeleiding van de nieuwe doelgroep het aantal 'geproduceerde' diensten/producten is. Gaat het om de prijs van een traject gericht op het aan de slag krijgen van mensen uit de doelgroep? Gaat het om de totale kosten die gemaakt worden om één persoon aan de slag te krijgen? Of moeten ook de uitgaven worden meegenomen voor de begeleiding van de groep die reeds aan de slag is? Het product of de dienst is kennelijk niet zo eenduidig. Feitelijk worden verschillende producten gerealiseerd, zoals het aantal indicatiestellingen, het aantal ontwikkeltrajecten, het aantal plaatsingen en het aantal uur begeleiding. Voor alle onderdelen kan een kostprijs worden bepaald. Maar, dat geeft geen antwoord op de vraag wat de feitelijke kosten zijn van de nieuwe doelgroep.

Om de totale feitelijke kosten van de verschillende organisaties met elkaar te kunnen vergelijken, worden de totale uitgaven vaak gedeeld door een kengetal dat correspondeert met de geleverde output. We kiezen ervoor om de totale feitelijke kosten af te zetten tegen drie categorieën. De verschillende kengetallen hebben alle voor- en nadelen. Deze categorieën zijn per deelnemende uitvoeringsorganisaties vastgesteld aan de hand van cijfers aangereikt door het CBS. De drie categorieën worden hieronder beschreven. We bespreken de voor- en nadelen van de verschillende categorieën.

- **Het totaal aantal personen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet en is opgenomen in het doelgroepenregister (LDR):** Deze categorie betreft het totale aantal mensen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet en is opgenomen in het doelgroepenregister. Landelijk ging het ultimo 2018 om 70.000 personen<sup>2</sup>. Het voordeel van deze noemer is dat ook de personen vanuit de doelgroep worden meegenomen die (nog) niet aan het werk zijn, maar die wel worden ondersteund. Aan de andere kant tellen we ook de mensen mee die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet, maar geen ondersteuning van de gemeente ontvangen. Niet iedereen meldt zich voor ondersteuning bij de gemeente, bijvoorbeeld omdat zij zelfstandig op zoek gaan naar een baan of al een baan hebben gevonden. Het aantal mensen dat ondersteuning ontvangt van de gemeente is dus kleiner dan de totale LDR groep. Het is daarom

<sup>2</sup> bron: Factsheet banenafpraak vierde kwartaal 2018, UWV

aannemelijk dat de feitelijke kosten – als we de totale uitgaven zouden delen door het totaal aantal mensen dat door de gemeenten vanuit de doelgroep wordt ondersteund - worden onderschat vanwege de grootte van het LDR.

- **Het aantal personen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet en in het doelgroepenregister is opgenomen, met een baan (Baan):** Deze categorie betreft het aantal mensen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet en dat is opgenomen in het doelgroepenregister met een baan in de gemeente of de gemeenten die worden vertegenwoordigd door de samenwerkingsorganisatie. Dit aantal is kleiner dan het totaal aantal mensen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet, dat is opgenomen in het doelgroepenregister. Landelijk ging het ultimo 2018 om 32.000 personen<sup>3</sup>. Het voordeel van deze noemer is dat rekening wordt gehouden met een grote groep die ondersteund is of wordt door de gemeenten, ook degenen die geen loonkostensubsidie ontvangen. Het nadeel is dat we ook personen meetellen, die wel een baan hebben en tot de doelgroep van de Participatiewet behoren en in het doelgroepenregister zitten, maar die geen ondersteuning krijgen van de gemeente (bijvoorbeeld jongeren die direct vanuit VSO-PRO aan het werk gaan). Voor deze personen worden door de deelnemende organisaties geen feitelijke kosten gemaakt, maar ze worden wel meegenomen in het aantal personen met een baan, dat tot de doelgroep van de Participatiewet behoort en in het doelgroepenregister is opgenomen. Een ander nadeel is dat de mensen die geen baan hebben, maar wel ondersteuning krijgen, niet worden meegeteld. Enerzijds worden de feitelijke kosten met dit quotiënt dus overschat (mensen met ondersteuning, maar zonder baan worden niet meegenomen). Anderzijds worden de feitelijke kosten onderschat, doordat mensen met een baan, die geen ondersteuning ontvangen van de gemeente, ook in de noemer worden meegenomen. Daarnaast ondersteunen sommige gemeenten mensen met een beperking, die (nog) niet tot het doelgroepenregister behoren, dit leidt tot een overschatting van de feitelijke kosten per persoon. Dat heeft een drukkend effect op het quotiënt. Of per saldo een onderschatting of een overschatting van de kosten – ten opzichte van het quotiënt als we de totale uitgaven zouden (kunnen) delen door het totaal aantal mensen dat daadwerkelijk door de gemeenten vanuit de doelgroep wordt ondersteund - plaatsvindt, is onbepaald.
- **Het aantal mensen dat aan de slag is met een loonkostensubsidie (LKS):** Door de feitelijke kosten te delen door het aantal LKS-ers, berekenen we de feitelijke kosten per LKS-er. Landelijk ging het ultimo 2018 om 18.000 personen.<sup>4</sup> Het quotiënt feitelijke kosten gedeeld door het aantal LKS-ers zou gelezen kunnen worden als de feitelijke kosten die een gemeente moet maken om één LKS-er aan de slag te krijgen en te houden. Het nadeel van dit quotiënt is echter dat er ook mensen vanuit de doelgroep aan de slag gaan zonder LKS. En er zijn mensen die worden ondersteund, maar (nog) niet aan de slag zijn. Het is daarom aannemelijk dat de feitelijke kosten – ten opzichte van het quotiënt als we de totale uitgaven zouden (kunnen) delen door het totaal aantal mensen dat daadwerkelijk door de gemeenten vanuit de doelgroep wordt ondersteund – worden overschat door dit quotiënt. Dit quotiënt is dus groter dan het quotiënt dat zou ontstaan als we de totale uitgaven zouden delen door het totaal aantal mensen dat door de gemeenten vanuit de doelgroep wordt ondersteund.

### 3.3 Beeld van de totale feitelijke kosten

We hebben per uitvoeringsorganisatie A tot en met O de totale feitelijke kosten bepaald van het bereiken van de doelgroep tot en met het doorontwikkelen van de doelgroep. In de onderstaande tabel zijn de feitelijke kosten in 2018 gedeeld door respectievelijk de totale omvang van de doelgroep van de Participatiewet in het doelgroepenregister, de totale doelgroep met een baan en het aantal LKS-ers. Alle directe feitelijke kosten zijn in deze tabel verwerkt, ook de feitelijke kosten van personen die niet succesvol gereïntegreerd zijn of nog bezig zijn om aan de slag te komen. De kosten voor loonwaardemetingen zijn niet meegenomen (tenzij ze gebruikt worden

<sup>3</sup> bron: Factsheet banenafpraak vierde kwartaal 2018, UWV)

<sup>4</sup> CBS Statline: aantal (forfaitaire) loonkostensubsidies per gemeenten

om de kandidaat te beoordelen in plaats van het vaststellen van de loonwaarde voor het bepalen van de hoogte van de aan de werkgever te betalen loonkostensubsidie). De indirecte kosten zijn niet meegenomen in onderstaand overzicht. In de drie rechterkolommen zijn weergegeven het eerste kwartiel (25% van de organisaties hebben lagere feitelijke kosten), de mediaan (middelste waarde) en het derde kwartiel (25% van de organisaties hebben hogere feitelijke kosten). De relatie tussen de kosten in de tabel en de effectiviteit in termen van het aantal mensen dat (duurzaam) aan de slag wordt geholpen c.q. de omvang van de participatiegraad, is niet onderzocht.

Tabel 2. Directe feitelijke kosten per persoon in de doelgroep van de Participatiewet die is opgenomen in het doelgroepenregister (LDR), dezelfde doelgroep met een baan (Baan) en per persoon met loonkostensubsidie (LKS) (x €1.000).

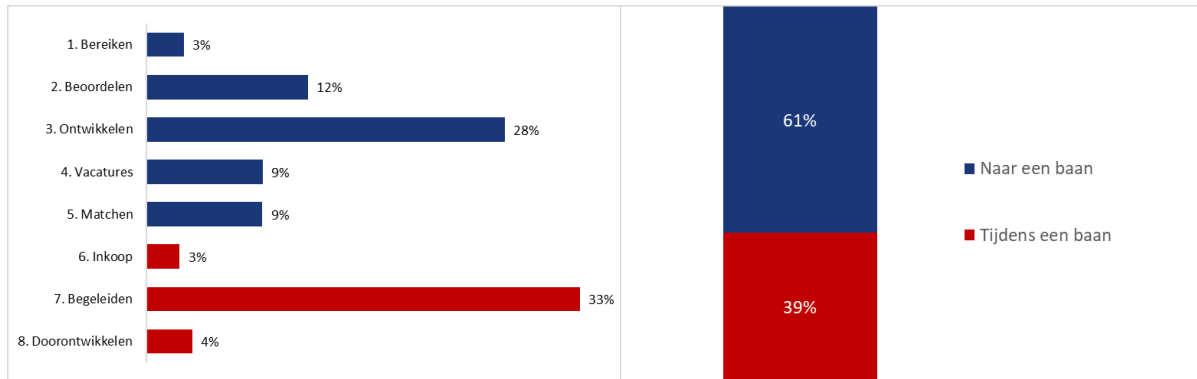
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Q1	Med	Q3
LDR	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5	1,6	1,8	1,9	2,5	3,5	4,2	4,6	1,2	1,5	2,2
Baan	1,8	2,3	1,8	2,7	2,7	3,3	2,5	4,0	4,2	4,0	4,2	5,0	5,8	6,7	7,6	2,6	4,0	4,6
LKS	3,8	6,6	3,6	6,0	5,9	6,7	4,0	5,6	7,9	7,3	5,0	9,9	7,1	9,4	11,3	5,3	6,6	7,6

Toelichting:

- **LDR:** Als we de feitelijke kosten delen door het aantal mensen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet, dat is opgenomen in het doelgroepenregister al dan niet met een baan, dan zien we dat de berekende bedragen variëren van €900 tot €4.600. De mediaan is €1.500. Van 50% van de organisaties liggen de feitelijke kosten per persoon behorend tot de doelgroep van de Participatiewet in het doelgroepenregister met een baan, tussen de €1.200 en €2.200.
- **Baan:** Als we de feitelijke kosten delen door het aantal mensen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet, dat is opgenomen in het doelgroepenregister met een baan, dan zien we dat de berekende bedragen variëren van €1.800 tot €7.600. De mediaan is €4.000. Van 50% van de organisaties liggen de feitelijke kosten per persoon behorend tot de Participatiewet in het doelgroepenregister met een baan, tussen de €2.600 en €4.600.
- **LKS:** We zien dat het laagste berekende bedrag aan ondersteuning per LKS-er bij de onderzochte instanties gelijk is aan €3.600,- per LKS-er en het hoogste bedrag is gelijk aan €11.300,- per LKS-er. De mediaan is gelijk aan €6.600,- per LKS-er. Het eerste kwartiel is gelijk aan €5.300,- per LKS-er en het derde kwartiel gelijk aan €7.600,- per LKS-er. Van 50% van de organisaties liggen de feitelijke kosten tussen de €5.300,- en €7.600,-.

### 3.4 Uitsplitsing naar processtappen

Voor een verklaring van de feitelijke kostenverschillen, kijken we naar de verschillende processtappen uit het referentiewerkproces, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk (van zoeken en vinden van kandidaten tot doorontwikkelen). De grafiek hierna laat het gemiddelde aandeel zien van de processtappen in de totale kosten. Tevens splitsen we de processtappen op in een categorie 'naar een baan' (stappen 1 t/m 7) en 'tijdens een baan' (stappen 6 t/m 8). De uitsplitsing van de kosten per processtap per uitvoeringsorganisatie is te vinden in de bijlagen.

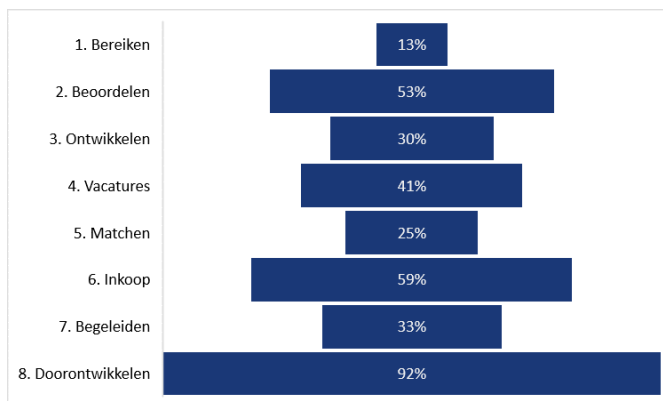


Figuur 3. Percentuele verdeling van feitelijke kosten over de verschillende processtappen

In de grafiek zien we dat de totale directe kosten vooral bepaald worden door het ontwikkelen van mensen die nog aan de slag moeten (28%) en het begeleiden van mensen die al aan de slag zijn (33%). De derde kostencategorie is het beoordelen van de mogelijkheden van mensen (12%).

Voorts zien we dat de meeste feitelijke kosten gemaakt worden in het traject op weg naar een baan (61%). Dat zijn de processtappen 1 tot en met 5. Nadat mensen aan de slag zijn (processtappen 6, 7 en 8), bedragen de feitelijke kosten 39% van het totaal.

De volgende figuur toont de relatieve spreiding per processtap. De relatieve spreiding is de gemiddelde procentuele afwijking van de mediaan van de kosten op processtapniveau



Figuur 4. Spreiding van de kosten per processtap

Zo zien we dat de kosten van de 15 onderzochte uitvoeringsorganisaties voor het bereiken van kandidaten gemiddeld 15% afwijken van de mediaan. De kosten voor het beoordelen van kandidaten wijken gemiddeld 53% af van de mediaan. Hieruit blijkt dat de verschillen op processtapniveau fors kunnen zijn.

In de paragrafen hierna gaan we na hoe de verschillen tussen de onderzochte organisaties verklaard kunnen worden.

### 3.5 Kosten naar en kosten tijdens een baan

Uitvoeringsorganisaties voeren activiteiten uit om de nieuwe doelgroep aan de slag te krijgen en activiteiten om de nieuwe doelgroep aan de slag te houden. De nieuwe doelgroep die aan de slag is geholpen en ondersteuning ontvangt, met name in de vorm van begeleiding, wordt elk jaar groter. De jaarlijkse instroom van de nieuwe doelgroep is naar verwachting elk (toekomstig) jaar van ongeveer dezelfde orde van grootte. Dat betekent dat de totale uitgaven om *mensen aan de slag te helpen*, uitgaand van vaste kostprijzen, ten opzichte van de uitgaven om



*mensen aan de slag te houden* (met name begeleiding) steeds lager kunnen worden<sup>5</sup>. Deze balans is mede afhankelijk van de frequentie waarmee dienstverbanden eindigen en voor de doelgroep gezocht moet worden naar een nieuwe baan. Ook in de tijd zal deze balans verschillend zijn. De verwachting is dat in tijden van laagconjunctuur meer sprake is van baanwisselingen dan in tijden van hoogconjunctuur.

Kortom, bij de activiteiten gericht op het aan de slag helpen van mensen gaat het om een *klantstroom*. Bij de activiteiten gericht op het aan de slag houden van mensen gaat het om de dienstverlening aan een (elk jaar groter wordend) *klantbestand*. Verdere analyse van de verschillende kostencomponenten vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Het is van belang om het onderscheid tussen de ondersteuning om mensen aan een baan te helpen en de ondersteuning om mensen aan de slag te houden in de toekomst goed in de gaten te houden. Deze kostencomponenten kunnen zich op termijn verschillend ontwikkelen.

### 3.6 Mogelijke algemene verklaringen van de kostenverschillen

We zijn nagegaan wat de mogelijke verklaringen zijn van de kostenverschillen tussen de onderzochte organisaties. Dat hebben we onderzocht op basis van de verschillen tussen de organisaties en de verschillende aanpakken die de organisaties hanteren. We zijn nagegaan of er sprake is van een plausibel verband tussen de verschillen tussen de organisaties en de verschillen in kosten. Tevens hebben we de verschillen die we aantreffen getoetst in de twee gezamenlijke bijeenkomsten die we hebben georganiseerd voor de organisaties die meededen aan het diepteonderzoek. We zien verschillende factoren die de verschillen kunnen bepalen.

- **De beschikbaarheid van budgetten.** Een belangrijke verklaring is de beschikbaarheid van budgetten. We stellen vast dat de organisaties met hoge feitelijke kosten beschikken over een relatief hoger re-integratiebudget. Organisaties met een hoger budget geven dus relatief meer uit aan re-integratie van de nieuwe doelgroep<sup>6</sup>. Hogere budgetten lijken er toe te leiden dat de uitgaven aan re-integratie omhoog gaan. Dit fenomeen komen we ook tegen in de literatuur over het kostenonderzoek in het kader van de verdeling van het gemeentefonds. In dat verband wordt gesproken over het kip-ei-probleem: de feitelijke netto lasten van gemeenten worden mede beïnvloed door verschillen in eigen inkomsten die leiden tot verschillen in voorzieningenniveaus en efficiëntie van de uitvoering (zie memorie van toelichting bij de Financiële verhoudingswet 1997).
- **Niveau en aard van de dienstverlening.** Er bestaan verschillen in het niveau en de aard van de dienstverlening, die leiden tot verschillen in de kosten. Sommige organisaties zetten fors in op de ontwikkeling van kandidaten, terwijl andere organisaties ervoor kiezen om de ontwikkelfase kort te houden, en betrokkenen zo snel mogelijk aan de slag te helpen. Ook zien we verschillen bij begeleiding en bij de doorontwikkeling. Sommige organisaties leveren beperkte begeleiding, soms ook omdat de werkgevers bereid zijn om de begeleiding zelf voor hun rekening te nemen (de feitelijke kosten die werkgevers maken zijn niet meegenomen in dit onderzoek). Andere organisaties zetten juist hier vooral op in. Sommige organisaties doen niet aan doorontwikkeling. Andere organisaties zien het als hun verantwoordelijkheid om kandidaten zo lang te begeleiden en door te ontwikkelen (zo lang dat zinvol is) totdat ze volledig en duurzaam zelfstandig aan de slag zijn. In ons onderzoek zien we dat de kosten van (processtappen van) organisaties hoger zijn naarmate ze meer activiteiten (tijdens een bepaalde processtap) verrichten om mensen aan de slag te helpen of te houden.

<sup>5</sup> De uitgaven nemen voor de groep die aan de slag is geholpen – uitgaand van een vaste kostprijs van de ondersteuning – elk jaar toe, naar rato van de groei van de groep. De uitgaven aan ondersteuning om de nieuwe instroom aan de slag te helpen, zijn – uitgaand van een vaste kostprijs – elk jaar van min of meer dezelfde grootte.

<sup>6</sup> We treffen een positief verband aan tussen het totale re-integratiebudget en de uitgaven voor de nieuwe doelgroep. We hebben de feitelijke gemiddelde kosten van de 15 organisaties afgezet tegen de totale re-integratiebudgetten. Om de budgetten met elkaar vergelijkbaar te maken, hebben we het totale re-integratiebudget (het budget voor de klassieke doelgroep WWB plus het budget voor de nieuwe doelgroep, exclusief Wsw) gedeeld door de totale doelgroep (som van het aantal bijstandsgerechtigden plus het aantal LKS-ers).

- **Mate waarin gekeken wordt naar multi-problematiek.** Vaak gaat het bij de samenwerkingsverbanden om werkbedrijven. Met name hun focus is vaak gericht op re-integratie naar werk. Bij de gemeentelijke sociale diensten zien we dat er vaak meer aandacht is voor multi-problematiek en het oplossen van armoedevraagstukken. Het breed kijken en werken aan oplossingen leidt tot hogere uitgaven dan wanneer de focus beperkt is tot het zo snel mogelijk begeleiden van een kandidaat naar een baan. Echter, het kan zijn dat er door andere afdelingen, organisaties of gemeenten kosten worden gemaakt die in dit onderzoek niet in kaart zijn gebracht en daarom niet in de vergelijking zijn meegenomen.
- **Inrichting van de processen.** Organisaties die al veel ervaring hebben met de nieuwe werkzaamheden (bijvoorbeeld SW-bedrijven die vroeg begonnen zijn met het plaatsen en begeleiden van Wsw-ers bij reguliere werkgevers c.q. de SW-bedrijven die het ‘van binnen, naar buiten’ concept intensief hebben toegepast) hebben vaak lagere feitelijke kosten dan organisaties die de nieuwe activiteiten, na de invoering van de Participatiewet, van de grond af hebben opgebouwd. Ook lijkt het erop dat de organisaties, mede samenhangend met de beleidsopgave, die strakke, gestandaardiseerde processen hanteren, lagere kosten hebben dan organisaties waarbij de processen minder strak zijn geformuleerd en worden uitgevoerd.
- **Kostenoriëntatie en transparantie.** We zien een opvallend verschil tussen de samenwerkingsverbanden en de individuele gemeenten. We zien dat de kosten bij de samenwerkingsverbanden gemiddeld lager zijn dan de kosten bij de individuele gemeenten. Voor een deel zijn de verschillen te verklaren aan de hand van de factoren hiervoor. Mogelijk is er nog een andere verklaring. De samenwerkingsverbanden hebben een eigen bestuur, bestaande uit wethouders van de deelnemende gemeenten, ze stellen jaarlijks een eigen begroting op en hebben een eigen jaarverantwoording. Soms worden er expliciet afspraken gemaakt over de hoogte van de ontwikkel- en begeleidingskosten van de nieuwe doelgroep. Ze hebben de feitelijke kosten vaak goed in beeld. De gemeentelijke organisaties maken onderdeel uit van het grotere geheel van de gemeente. De feitelijke kosten zijn vaak minder scherp inzichtelijk en er wordt niet apart verantwoording over afgelegd. Dit leidt ertoe dat bij de samenwerkingsverbanden vaak meer aandacht is voor en sturing op de hoogte van de feitelijke kosten dan bij gemeentelijke afdelingen.
- **Situatie op de arbeidsmarkt.** De situatie op de arbeidsmarkt kan in sommige situaties medebepalend zijn voor de hoogte van de feitelijke kosten. In sommige, economisch voortvarende regio's, zijn werkgevers meer bereid om de begeleiding meer voor hun rekening te nemen dan in andere regio's. Ook het soort werkgevers in de regio is van belang: grote multinationals hebben vaak meer mogelijkheden om betrokkenen in de organisatie op te nemen dan bedrijven in het MKB. Voorts is mogelijk ook de cultuur van invloed op het gedrag van werkgevers. In sommige regio's lijken werkgevers sneller geneigd om mensen met een beperking in dienst te nemen en de (extra) kosten voor eigen rekening te nemen dan in andere regio's. Dat leidt eveneens tot kostenverschillen.

### 3.7 Kosten per processtap

In dit hoofdstuk onderzoeken we de feitelijke kostenverschillen tussen de verschillende processtappen. Daar naast staan er (in aparte boxen) er illustratie enkele voorbeelden van aanpakken van organisaties in het diepteonderzoek.

#### 3.7.1 Bereiken

Het gaat hier om de wijze waarop de uitvoeringsorganisaties hun kandidaten bereiken: het zoeken en vinden van kandidaten. De feitelijke kosten van het zoeken en vinden zijn beperkt, als percentage van het totaal. De totale feitelijke kosten worden voor 2% bepaald door het zoeken en vinden van kandidaten. De relatieve verschillen tussen gemeenten kunnen groot zijn, maar de bedragen in euro's zijn beperkt.

## Activiteiten

Het zoeken en vinden van kandidaten pakken uitvoeringsorganisaties verschillend op. Sommige gemeenten richten zich vooral op de nieuwe instroom. Andere gemeenten gaan actief op zoek in het eigen klantenbestand naar potentiële kandidaten. We zien dat gemeenten vooral aan de slag gaan met mensen die een uitkering aanvragen en mensen vanuit het VSO-PRO onderwijs. Gemeenten stoppen soms ook in andere manieren tijd, zoals het zoeken naar kandidaten in het zittend bestand.

De meeste organisaties gaan buiten hun eigen (zittende) klantenbestand actief op zoek naar kandidaten. Het gaat hier dan vooral om de doelgroep jongeren die voor invoering van de Participatiewet in de Wajong zouden zijn gestroomd en die zich niet (zelfstandig) melden voor een bijstandsuitkering. Deze gemeenten leggen hiervoor actief relaties met VSO-PRO scholen om de aansluiting tussen onderwijs en werk te bevorderen, en het beroep op een bijstandsuitkering hierbij te voorkomen of zo kort mogelijk te laten zijn. Eén van de gemeenten die investeert in deze relatie, heeft ervoor gekozen twee eigen medewerkers te laten werken op locatie van de praktijkschool in de eigen gemeente. In een van de grootste gemeenten wordt meer 'outreaching' gewerkt. Deze gemeente organiseert in samenwerking met buurtpartners (bijvoorbeeld de kerk, moskee, wijkagent) op wijkniveau kleinschalige banenmarkten om moeilijk bereikbare groepen te vinden. Eén gemeente pakt ook actief alle meldingen van het UWV op van mensen die aan het doelgroepenregister zijn toegevoegd, andere organisaties doen dit in mindere mate of niet.

Er zijn andere gemeenten die minder actief op zoek gaan naar kandidaten. Deze gemeenten beperken zich (vooral nog) tot het eigen klantenbestand om kandidaten te vinden die op een baan met loonkostensubsidie geplaatst kunnen worden. Ook zijn er gemeenten die bij hun eigen uitkeringsintake intensiever zijn gaan selecteren op dit soort kandidaten.

Voor deze gemeenten geldt dat ze als het ware zijn doorgegaan met de reguliere WWB-processen om kandidaten met een beperking op of dichterbij de arbeidsmarkt te krijgen, alleen kunnen ze de doelgroep nu met extra (nieuw) instrumentarium bedienen (loonkostensubsidie, jobcoaching, et cetera). Overigens betekent dit niet dat deze gemeenten 'weinig' doen voor mensen met een beperking. Het is in deze gemeenten eerder zo dat de nieuwe instrumenten ook 'breed' ingezet kunnen worden voor de (reguliere) instroom en het zittend bestand. Dit geldt zeker voor grotere gemeenten in ons onderzoek. Die lichten nu grootschalig hun totale uitkeringsbestand door en gaan voor alle uitkeringsgerechtigden na of uitstroom met behulp van een loonkostensubsidie een optie is. Beide soorten gemeenten werken aan een doelstelling om het zittende uitkeringsbestand fors te laten krimpen; intensieve inzet op uitplaatsen (met LKS) past daarin.

### 3.7.2 Beoordelen

Het beoordelen van de mogelijkheden van kandidaten betreft de activiteiten die uitvoeringsorganisaties verrichten om het potentieel van de kandidaten vast te stellen. De totale feitelijke kosten voor het beoordelen bevragen gemiddeld 12% van de totale feitelijke kosten. We zien grote verschillen tussen uitvoeringsorganisaties. In één organisatie zijn de feitelijke kosten voor beoordelen nihil, omdat de nadruk ligt op het ontwikkelen, terwijl in een andere organisaties veel tijd wordt besteed in de beoordelingsfase.

## Activiteiten

De grote verschillen tussen de uitvoeringsorganisaties hebben te maken met de wijze waarop tegen het beoordelingsproces wordt aangekeken. Sommige organisaties gaan met kandidaten aan de slag en leggen daarbij de nadruk op de beoordeling. Andere organisaties gaan met kandidaten aan de slag en zien het traject voordat ze aan de slag gaan, vooral als ontwikkeling. Sommige organisaties laten de beoordeling grotendeels doen door de consultants, terwijl andere organisaties dure specialistische hulp inkopen. De hogere beoordelingskosten hebben ook te maken met het complexer worden van de doelgroep. Sommige organisaties zien voor zichzelf alleen een

rol om mensen aan het werk te krijgen. Andere organisaties zien ook een verantwoordelijkheid in het breed zicht krijgen op belemmeringen en problematiek, ook als dat verder gaat dan zaken die te maken hebben met het direct naar werk toeleiden.

Er doen zich verschillen voor met betrekking tot waar in het proces uitvoeringsorganisaties ervoor zorgen dat zij voldoende inzicht hebben in de mogelijkheden van kandidaten om te kunnen beoordelen of zij (echt) tot de doelgroep behoren voor een baan met LKS. Sommige uitvoeringsorganisaties proberen dit inzicht al direct aan de voorkant te verkrijgen (scherpe indicatie) met behulp van diverse diagnose-instrumenten of door bijvoorbeeld direct al een loonwaardebepaling (al dan niet bij de beoogde werkgever) uit te voeren.

Bij andere uitvoeringsorganisaties zien we dat werkende weg of 'in het proces' wordt gekeken wat de mogelijkheden van mensen zijn en is daarom ook pas na verloop van tijd (kan verschillen per kandidaat) duidelijk of iemand wel of niet tot de doelgroep behoort.

Kijken we verder naar het proces van beoordelen, dan wordt aangegeven dat hiermee niet alleen eigen uitvoeringskosten gemoeid zijn. Er worden ook feitelijke kosten gemaakt door de inhuur van externe specialisten op dit punt, bijvoorbeeld GGZ-artsen of medisch specialisten. In een grote gemeente is aangegeven dat steeds vaker inhuur van GGZ-artsen nodig is bij de beoordeling omdat de doelgroep steeds complexer wordt. Een middelgrote gemeente ziet een vergelijkbare ontwikkeling met betrekking tot medisch onderzoek; dat is steeds vaker nodig in deze fase van het proces. Er is door deze gemeente aangegeven dat vaak meerdere gesprekken nodig zijn om tot een plan te komen.

Er zijn ook uitvoeringsorganisaties die werkervaringsplekken inzetten in de fase van beoordelen. Tot slot verschilt het per uitvoeringsorganisatie of de beoordelingsactiviteiten door eigen mensen worden uitgevoerd of dat dit extern belegd is (al dan niet via inhuur).

In **gemeente i** zien we dat er als aandeel in de bevolking relatief veel mensen met een loonkostensubsidie aan de slag worden geholpen. Er is buiten de reguliere maatregelen om, geen specifiek beleid ontwikkeld om extra veel mensen aan de slag te helpen. **De kosten voor ontwikkeling en begeleiding zijn relatief laag.** Tijdens het verdiepende onderzoek bleek dat de VSO-PRO-school in de buurt actief jongeren plaatst bij werkgevers. De werkgevers in de regio voelen en nemen sterke verantwoordelijkheid om de jongeren in dienst te nemen. De neiging is om eerst zelf te kijken wat mogelijk is, voordat een beroep gedaan wordt op de gemeente. Als er toch aanvullende ondersteuning nodig is, dan zoeken de school en/of de werkgever de gemeente op. De drie partijen (werkgever, werknemer, gemeente) gaan dan na wat aanvullend nodig is om de jongere aan de slag te helpen en te houden. Kortom, dit is een voorbeeld waarin de school een actieve houding aanneemt en waarbij werkgevers sterk eigen verantwoordelijkheid nemen. De extra inzet die de gemeente moet leveren blijft hierdoor relatief beperkt.

### 3.7.3 Ontwikkelen

Bij deze processtap gaat het om de ontwikkeling van kandidaten. Het gaat om zaken zoals werknemersvaardigheden, motivatietrainingen en dergelijke. De totale feitelijke kosten als percentage van het totaal zijn voor het ontwikkelen van kandidaten 28%. De verschillen zijn voor deze processtap relatief groot. De spreiding is 4%. Gemiddeld is er positieve correlatie met de totale feitelijke kosten: organisaties met hoge totale feitelijke kosten hebben gemiddeld hoge feitelijke kosten voor ontwikkeling en vice versa. Maar, er zijn opvallende verschillen. We zien bijvoorbeeld dat organisatie D veel besteedt aan ontwikkeling, terwijl de totale feitelijke kosten relatief laag zijn. Organisaties I en J besteden weinig aan ontwikkeling, terwijl hun totale feitelijke kosten hoog zijn in vergelijking met andere organisaties.

## Activiteiten

Voor de processtap ‘ontwikkelen van kandidaten’ geldt dat deze niet altijd los te zien is van de vorige processtap van ‘beoordelen mogelijkheden’. Bij veel uitvoeringsorganisaties lopen de processtappen beoordelen en ontwikkelen door elkaar, zeker als men hiervoor gebruik maakt van werkervaringsplekken.

Daarnaast pakken organisaties het ontwikkelen van kandidaten steeds breder op. Deze ontwikkeling houdt verband met het steeds complexer worden van de doelgroep. De onderzochte organisaties geven aan dat er vaker sprake is van multi-problematiek en dat er vaak een integrale aanpak wordt gehanteerd. Bij steeds meer kandidaten is namelijk sprake van een opeenstapeling van hulpvragen, die een belemmering vormen om aan het werk te gaan. Daarom is naast inzet op re-integratie ook dienstverlening vanuit bijvoorbeeld de Wmo of schuldhulpverlening nodig. Integrale dienstverlening binnen het sociaal domein is dan een belangrijke voorwaarde om deze doelgroep naar werk te kunnen begeleiden.

De verschillen kunnen op verschillende manieren worden verklaard. In sommige uitvoeringsorganisaties spelen de VSO-PRO scholen een belangrijke rol in de ontwikkeling. Daardoor hoeft de gemeente minder ‘zelf’ te doen aan ontwikkeling. Andere uitvoeringsorganisaties richten zich weer breed op de problematiek waar mensen mee te maken hebben, terwijl andere uitvoeringsorganisaties een beperkt aantal instrumenten inzet. Zo richten sommige uitvoeringsorganisaties zich vooral op werknemersvaardigheden en motivatietrainingen, terwijl andere uitvoeringsorganisaties zich in deze fase ook richten op schuldhulpverlening, (vak)opleidingen, werkervaringstrajecten en trainingen gericht op verhogen zelfvertrouwen. Hier lijkt ook een verschil te bestaan tussen (voormalige) sw-bedrijven en (voormalige) sociale diensten. Voormalige sw-bedrijven lijken zich meer te richten op het snel aan de slag helpen van mensen. Daarbij maakt het ook uit of betrokkenen vooral ingezet worden in de eigen infrastructuur of worden gedetacheerd of dat betrokkenen individueel aan de slag worden geholpen of in dienst worden genomen bij reguliere werkgevers. Sociale diensten lijken zich (meer) te richten op brede ontwikkeling.

### 3.7.4 Vacatures

Hier gaat het om de activiteiten van organisaties voor het vinden van voor de doelgroep geschikte vacatures. Gemiddeld bedragen de feitelijke kosten voor het zoeken en vinden 9% van de totale feitelijke kosten.

## Activiteiten

Ook voor deze processtap geldt dat we verschillen zijn tegengekomen. Dit geldt zowel voor de samenwerking met het werkgeversservicepunt (WSP), alsook de benaderingswijze van werkgevers om vacatures te vinden en te vervullen. Een groot verschil hier is of dit vraag- of aanbodgericht gebeurt. Bij een vraaggerichte benadering, zoekt men eerst bij werkgevers vacatures en wordt vervolgens intern nagegaan of en zo ja, welke kandidaten die voorgesorteerd zijn voor een baan met een loonkostensubsidie, daarop passen. Bij een aanbodgerichte werkwijze gaat men op basis van een profiel van een kandidaat bij werkgevers langs of er een passende werkplek (vacature) te creëren is.

Het overkoepelende beeld is dat alle uitvoeringsorganisaties inzien dat door het steeds complexer worden van de doelgroep, de aanbodgerichte werkwijze steeds noodzakelijker wordt. In elke uitvoeringsorganisatie wordt gebruik gemaakt van iets als een werkgeversservicepunt met een overzicht van werkgevers die zich bereid zijn werkzoekenden met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. In een middelgrote gemeente maakt men hierbij ook gebruik van een zogenaamd MVO Platform. Dit zijn werkgevers die maatschappelijke betrokkenheid willen tonen, vanuit de gemeente organiseert men voor deze groep werkgevers activiteiten om ze te interesseren voor het in dienst nemen van arbeidsbeperkten, bijvoorbeeld door banenmarkten of meet & greets.

De uitvoeringsorganisaties gaan verschillend om met groepsarrangementen en detachingsconstructies. In sommige uitvoeringsorganisaties wordt voor het naar werk begeleiden van de doelgroep fors ingezet op het

instrument detachering en worden er ook uitvoeringskosten gemaakt voor een detacheringsfaciliteit. Daartegenover staan uitvoeringsorganisaties die niet of nauwelijks detacheringen inzetten als middel om de doelgroep aan de slag te krijgen.

Tot slot zien we dat sommige uitvoeringsorganisaties banen voor de doelgroep creëren bij het voormalige SW-bedrijf. Niet altijd gaat het hier dan om 'echte' banen voor onbepaalde tijd, maar gaat het om tijdelijke banen (hier weer samenloop met werkervaringsplekken en beoordelingsfasen). De betrokken uitvoeringsorganisaties geven aan dit te doen als onderdeel van het ontwikkelproces (de feitelijke kosten hiervoor zijn dan ook bij de processtap 'ontwikkelen' meegenomen).

De verschillen op dit onderdeel zijn lastiger te duiden. We zien verschillen als de taak van het vinden van vacatures enerzijds (deels) ook belegd is bij de re-integratieconsulent en/of de jobcoach (vaak bij kleinere organisaties of gemeenten) en anderzijds dat deze vooral wordt uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers (vaak het WSP). In het laatste geval liggen de (aan het vinden van vacatures toegerekende) feitelijke kosten hoger dan in het eerste geval. Er lijkt ook verschil te zijn als de werkzoekenden vooral regulier geplaatst moeten worden of dat zij via een (groeps)detachering of in de SW-infrastructuur worden geplaatst. In het eerste geval zijn de feitelijke kosten lager dan in het tweede geval.

### 3.7.5 Matchen

Het gaat hier om de match, waarbij de kandidaat geplaatst wordt op de beschikbare vacature. Het matchen bepaalt 9% van de totale directe feitelijke kosten. Het valt op dat de verhouding met de feitelijke kosten vergelijkbaar is met de feitelijke kosten van het vinden van vacatures.

#### Activiteiten

De activiteiten die organisaties uitvoeren lopen synchroon met de processtap 'vacatures'. Feitelijk gaat het bij het matchen en bij het vinden van vacatures om de werkgeversbenadering. In de praktijk zijn het vinden van vacatures en het matchen van kandidaten geen strikt gescheiden activiteiten. Als uitvoeringsorganisaties bezig zijn met de matching, dan vindt vaak tegelijk het gesprek plaats over de mogelijkheden voor andere kandidaten. Ook worden er soms gericht op één kandidaat vacatures gezocht.

In regio ii heeft het werkbedrijf (voormalig sw-bedrijf) de verantwoordelijkheid om mensen vanuit de doelgroep te ontwikkelen en om ze bij reguliere werkgevers, eventueel met loonkostensubsidie en/of begeleiding aan de slag te helpen. De gemeenten die participeren in het werkbedrijf, geleiden de doelgroep naar het werkbedrijf. De gemeenten hanteren hiervoor niet een specifiek selectiemechanisme. De route naar het werkbedrijf is een van de opties die de klantmanagers hebben om mensen vanuit hun bestand aan de slag te helpen. De klantmanagers van de gemeenten hebben veel autonomie bij de keuze van het traject voor de werkzoekenden.

Als de werkzoekenden bij het werkbedrijf binnenkomen doorlopen ze een grotendeels groepsgewijze training. Na de training wordt vastgesteld of betrokkenen kans hebben om aan de slag te komen. Als dat niet het geval is, worden ze terugverwezen naar de gemeente. Soms is er nog een aanvullende lichte training nodig. Maar, de energie is er vanaf dan grotendeels op gericht om te zoeken naar een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers. Indien nodig wordt een loonkostensubsidie en/of begeleiding ingezet. De kosten voor begeleiding zijn relatief laag. De deelnemende gemeenten stellen een vast bedrag beschikbaar, waar het werkbedrijf strak op stuurt. Tegelijkertijd opereert het werkbedrijf in een gunstige arbeidsmarktregio, waarbij verschillende werkgevers bereid zijn om (een deel) van de begeleiding voor eigen rekening te nemen.

**De kosten voor de doelgroep zijn in deze regio in vergelijking met de andere onderzochte organisaties relatief laag.** Het ontwikkeltraject is relatief kort. Tijdens het ontwikkeltraject wordt de kans ingeschat of mensen aan de slag geholpen kunnen worden. Eventuele verdere ontwikkeling en plaatsing wordt alleen gedaan met de mensen die een zekere kans maken om aan de slag te gaan.

### 3.7.6 Inkoop

Het betreft hier de voorzieningen die worden ingezet om het werk voor betrokkenen mogelijk te maken. Denk daarbij aan vervoersvoorzieningen, brailleapparaat en een aangepaste werkplek. De feitelijke kosten voor de inkoop van voorzieningen zijn beperkt met 3% van de totale re-integratiekosten. De verschillen tussen uitvoeringsorganisaties zijn groot, maar het gaat om kleine bedragen.

#### Activiteiten

Bij deze processtap valt op dat er geen eenduidige definitie is van voorzieningen. In de vragenlijst hebben uitvoeringsorganisaties op dit punt een grote verscheidenheid van antwoorden gegeven, van cursussen tot en met brailleapparaten. Wij hebben cursussen om aan de slag te kunnen gaan in een specifieke baan gecategoriseerd als 'ontwikkelen' en investeringen in de werkplek of hulpmiddelen, zoals een brailleapparaat, als voorzieningen.

Als we deze definitie aanhouden, zetten uitvoeringsorganisaties relatief weinig investeringen op de werkplek of hulpmiddelen in bij de re-integratie van de nieuwe doelgroepen. De feitelijke kosten voor het ontwikkelen van kandidaten in een eerder stadium vallen door deze keuze wel hoger uit. Daar waar het om 'meeneembare' re-integratievoorzieningen betreft, gaat het bij een grote gemeente bijvoorbeeld in 2018 om een aantal keren de aanschaf van aangepaste schoenen of een aangepast beeldscherm. Ook vergoedde deze grote gemeente in 2018 voor zeven kandidaten reiskosten. Bij andere uitvoeringsorganisaties die specifiek feitelijke kosten van voorzieningen in kader van re-integratie konden specificeren, gaat het ook om dit soort feitelijke kosten en aantallen.

Of een gemeente veel of weinig voorzieningen inzet, lijkt in sommige gevallen ook te relateren aan wat als 'passende' vacature wordt gezien voor een kandidaat. Sommige uitvoeringsorganisaties kiezen er bijvoorbeeld voor dat een vacature slechts passend is als er geen/in beperkte mate een voorziening nodig is om de kandidaat te plaatsen. Met voorgaande wordt het aanschaffen van voorzieningen onderdeel van de processtap 'matchen'.

### 3.7.7 Begeleiden

Het betreft hier de begeleiding die nodig is als voorwaarde voor betrokkene om aan de slag te blijven. Het gaat hier om jobcoaching, maar ook om de contacten met de werkgever over de medewerker. Voor het begeleiden worden naar verhouding de meeste feitelijke kosten gemaakt. Van de totale feitelijke kosten voor het ontwikkelen en begeleiden worden 33% van de feitelijke kosten gemaakt voor het begeleiden. De feitelijke kosten voor begeleiding bestaan met name uit feitelijke kosten voor jobcoaching. De verschillen tussen uitvoeringsorganisaties zijn groot.

#### Activiteiten

De verschillen worden voor een belangrijk deel verklaard door de intensiteit waarmee begeleiding wordt ingezet. Sommige uitvoeringsorganisaties hebben vaker contact met de mensen die vanuit de doelgroep aan de slag zijn, dan andere uitvoeringsorganisaties.

Alle uitvoeringsorganisaties zetten na plaatsing voor veel kandidaten een jobcoach in. De duur van de inzet van de jobcoach varieert per organisatie en per kandidaat. Bepalend hierbij is hoe een uitvoeringsorganisatie aankijkt tegen ontwikkelkansen van een kandidaat, vooral als er lange tijd geen ontwikkeling zichtbaar is in de loonwaarde van een kandidaat.

Vaak is de jobcoach voor onbepaalde tijd, maar neemt de intensiteit en vorm van het contact met de werkgever in de loop van de tijd wel af. In de eerste weken/maanden bijvoorbeeld meerdere keren per maand op de werkplek, en na verloop van tijd één keer per maand en telefonisch. Een grote gemeente zet bij jongeren naast jobcoaches ook in op het concept van co-worker. Een co-worker is de werkgever of een collega, kortom iemand uit de

“natuurlijke omgeving” die de jongere inwerkt. Een voordeel van een co-worker is dat deze het bedrijf en de taken die men moet uitvoeren erg goed kent. De feitelijke kosten van een co-worker worden niet gedragen door de gemeente en dus niet meegenomen in de door ons berekende kostprijs voor deze gemeente.

Er doet zich onder de uitvoeringsorganisaties variëteit voor met betrekking tot wie de jobcoaching uitvoert. Sommige uitvoeringsorganisaties hebben eigen jobcoaches in dienst, specifiek voor de doelgroep. Er zijn echter ook uitvoeringsorganisaties waarin de eigen uitkeringsconsulent de jobcoaching oppakt. Inhuur van externe jobcoaches komt ook veel voor, en één grote gemeente zet zowel eigen als externe jobcoaches in. Indien alle directe en indirecte loonkosten meegenomen worden van eigen jobcoaches, blijken de feitelijke kosten niet erg af te wijken van de feitelijke kosten voor de inzet van externe jobcoaches. In een aantal uitvoeringsorganisaties is aangegeven dat betrokken werkgevers de voorkeur geven aan gemeentelijke jobcoaches omdat daarmee veel directer zaken gedaan kunnen worden.

In **gemeente iii** is de voormalige sociale dienst en het sw-bedrijf samengevoegd in één werkbedrijf. Het werkbedrijf is integraal verantwoordelijk voor de Participatiewet. Zodra mensen zich melden voor een uitkering of voor ondersteuning om aan de slag te komen, wordt zo snel mogelijk geprobeerd om ze aan de slag te krijgen. Mensen waarbij dat niet lukt gaan naar een volgende fase van ondersteuning. De ondersteuning is maatwerk. Voor de keuze welke instrumenten worden ingezet, zijn geen doelgroepen geformuleerd. Voor de inzet van het instrumentarium is het enige criterium of mensen het nodig hebben om aan de slag te komen. De focus is gericht op werk. Maatschappelijke participatie en zorg is niet een taak van het werkbedrijf; daarvoor wordt men doorverwezen naar een andere afdeling binnen de gemeente. De ontwikkelingsfase wordt zo kort mogelijk gehouden. In die fase kunnen mensen, indien nodig, tijdelijk aan de slag in de oorspronkelijke sw-infrastructuur. Zodra wordt ingeschat dat mensen al dan niet met een loonkostensubsidie of begeleiding, aan de slag kunnen, worden ze bemiddeld naar werk. Als het niet lukt om mensen regulier te plaatsen is detachering ook een van de opties. Zodra mensen aan de slag zijn geholpen is de wijze van begeleiding eveneens maatwerk. **De kosten voor de ondersteuning gericht op het verkrijgen en behouden van een baan liggen in deze gemeente op gemiddeld niveau.** Een brede groep wordt ondersteund en er zijn veel mensen met een loonkostensubsidie aan de slag. Er wordt strak gestuurd op de uitgaven en de focus is gericht op werk.

### 3.7.8 Doorontwikkelen

Bij doorontwikkelen gaat het om de activiteiten gericht op verhoging van de loonwaarde van de mensen met beperking, die reeds aan de slag zijn. Zolang mensen niet 100% zelfstandig aan de slag zijn, heeft de gemeente hier een taak. Dat laat onverlet dat sommige medewerkers (naar verwachting) nooit een hogere loonwaarde zullen realiseren dan in hun bestaande baan. De inspanningen van uitvoeringsorganisaties kunnen dan beperkt zijn. De gemeente maakt hierin eigen afwegingen.

De feitelijke kosten zijn laag. Van de totale feitelijke kosten besteden de organisaties gemiddeld 4% aan doorontwikkelen. De verschillen zijn groot. In euro's zijn de verschillen relatief beperkt, maar we zien bij de uitvoeringsorganisaties wel enkele forse uitschieters naar boven.

#### Activiteiten

De feitelijke kostenverschillen lijken erop te duiden dat uitvoeringsorganisaties hierin verschillende keuzes en afwegingen maken. Met name zijn de feitelijke kosten hoger bij uitvoeringsorganisaties met hoge totaalkosten. Veel uitvoeringsorganisaties geven aan dat ze nog niet toe zijn aan het doorontwikkelen van betrokkenen. Volle aandacht gaat uit naar een initieel duurzame plaatsing. Andere uitvoeringsorganisaties zien het duidelijk als hun taak om ervoor te zorgen dat mensen zoveel mogelijk en duurzaam zelfredzaam worden. Zij zetten dan ook veel in op doorontwikkeling.



In **gemeente iv** is de sociale dienst verantwoordelijk voor de ondersteuning van de nieuwe doelgroep regulier. Er is een apart team dat zich richt op de ondersteuning van deze groep. Als de klantmanagers inschatten dat een kandidaat een beperkte loonwaarde heeft en niet zelfstandig aan de slag kan, dan gaat hij of zij voor ondersteuning naar het team dat zich specifiek richt op deze groep. Het team stemt in de keten ook af met VSO-PRO-scholen en andere onderwijsinstellingen.

De ondersteuning is gericht op maatschappelijke participatie. Er wordt naar gestreefd om mensen zo regulier mogelijk aan de slag te helpen. Maar, als dat niet lukt wordt gekeken naar de mogelijkheden om maatschappelijk te participeren, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk of in afstemming met andere afdelingen binnen de gemeente, in de vorm van arbeidsmatige dagbesteding. Belemmeringen worden zoveel mogelijk weggenomen. Indien nodig wordt er bijvoorbeeld verslavingszorg ingezet of gaan mensen naar de schuldhulpverlening. Het team 'nieuwe doelgroep' ervaart dat de problematiek van de doelgroep steeds complexer wordt. Dat betekent dat de ontwikkeltrajecten in de praktijk steeds langer duren en er meer instrumenten moeten worden ingezet.

Als mensen met een arbeidsbeperking aan de slag zijn geholpen, besteedt de gemeente veel zorg aan de begeleiding. De gemeente kiest daar expliciet voor, maar sluit niet uit dat als er meer ervaring is met wat wel en wat niet werkt, de intensiteit en daarmee de kosten omlaag kunnen. De begeleiding is nog steeds in ontwikkeling: welke vorm van begeleiding is in welke situatie het meest geëigend?

**De ondersteuningskosten van gemeente iv voor de nieuwe doelgroep zijn relatief hoog.** De dienstverlening is relatief breed en intensief. Er wordt naast participatie door middel van werk ook gezocht naar andere vormen van maatschappelijke participatie.

### 3.8 Overige directe feitelijke kosten

Eén van de uitvoeringsorganisaties heeft uit eigen middelen een aparte subsidie ingesteld voor werkgevers om hen aan te moedigen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te houden. Deze subsidiekosten maken daarom voor deze gemeente onderdeel uit van de door ons berekende kostprijs maar zijn voor de vergelijkbaarheid van de resultaten niet meegenomen in het eerder getoonde overzicht (tabel 2 en 3). Het gevolg hiervan is dat de kostprijs van deze gemeente relatief hoog uitvalt in vergelijking tot de andere uitvoeringsorganisaties. De subsidie wordt betaald uit een beschikbaar fonds. De verwachting is dat de subsidie eindigt, zodra het fonds leeg is. De bestedingen kunnen gezien worden als incidentele feitelijke kosten.

### 3.9 Loonwaardebepaling

Loonwaardebepalingen moeten altijd worden uitgevoerd na matching van een kandidaat op een vacature bij een werkgevers. Dit om de hoogte van de te verstrekken loonkostensubsidie te bepalen. Het gaat hier dus om de formele LKS-meting. Strikt genomen valt deze activiteit niet onder de re-integratie/participatie-kosten. Naderhand voeren gemeenten of samenwerkingsverbanden in enige periodiciteit (bijvoorbeeld elk jaar) vervolgmetingen uit om de ontwikkeling in loonwaarde vast te stellen. Gemeenten ontvangen geen geld voor de loonwaardebepaling in het participatiebudget voor de nieuwe doelgroep. De middelen voor deze groep zitten in het cluster Inkomen en Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. De loonwaardebepaling wordt uitgevoerd voor het opstellen van een beschikking, waarin de hoogte van de loonkostensubsidie wordt bepaald. De loonwaardebepaling is derhalve niet opgenomen in de feitelijke kostencategorie zoals hiervoor besproken.

Dat laat onverlet dat sommige uitvoeringsorganisaties de loonwaardebepaling onderdeel laten zijn van een bredere schouw waarin wordt gekeken naar de mogelijkheden van kandidaten zijn. Soms lopen de loonwaardebepaling en onderzoek naar wat de mogelijkheden zijn in elkaar over. In dat geval maken de extra feitelijke kosten die organisaties maken (de feitelijke kosten die niet direct gemaakt worden voor de loonwaardebepaling zelf), wel onderdeel uit van de hiervoor berekende directe feitelijke kosten.

De feitelijke kosten voor de loonwaardebepaling zijn niet meegenomen in de totale berekening van de directe feitelijke kosten. De kosten voor loonwaardebepalingen zijn in dit onderzoek wel uitgevraagd. Wij zien een variatie van de feitelijke kosten voor een loonwaardebepaling van €310,- tot €800,- (gemiddelde €519,-) per meting.

### 3.10 Samenvattend

We hebben bij 15 organisaties de kosten onderzocht. We gingen na wat de directe kosten zijn van uitvoeringsorganisaties van het gehele proces van het zoeken en vinden van kandidaten tot en met het plaatsen en begeleiden op een (reguliere) baan. Om de integrale kosten met elkaar te kunnen vergelijken moeten de totale kosten worden gedeeld door dezelfde deler. We passen drie verschillende delers toe. Het blijkt dat als we de totale directe kosten van de deelnemende uitvoeringsorganisaties delen door de totale doelgroep in het doelgroepregister, de mediaan gelijk is aan €1.500. De helft van de berekende feitelijke kosten valt tussen de €1.200 en €2.200 per persoon. Als we delen door het aantal mensen in het doelgroepenregister met een baan, dan is de mediaan gelijk aan €4.000 per persoon. De helft van de uitvoeringsorganisaties hebben een feitelijke kostprijs tussen de €2.600 en €4.600 per persoon. Als we de feitelijke kosten delen door het aantal mensen dat aan de slag is geholpen met een loonkostensubsidie, met daadwerkelijk vastgestelde ondersteuning van uitvoeringsorganisaties, dan is de mediaan gelijk aan €6.600 per LKS-er. De helft valt tussen de €5.300 en €7.600 per LKS-er.

De kostenverschillen worden door verschillende factoren bepaald. De uitgaven worden beïnvloed door de hoogte van de budgetten. Gemeenten met relatief hoge budgetten geven relatief meer uit dan gemeenten met lagere budgetten. Er worden binnen de kaders van de Participatiewet, verschillende keuzes gemaakt. Vaak liggen er beleidskeuzes aan de kostenverschillen ten grondslag. Sommige organisaties kiezen ervoor om fors in te zetten op begeleiding (jobcoaching), terwijl andere organisaties terughoudender zijn bij het inzetten van begeleiding. Een andere belangrijke factor is de mate waarin de dienstverlening gericht is op het realiseren van maatschappelijke doelen of op het realiseren van een reguliere werkplek. Sommige organisaties richten zich naast werk bijvoorbeeld ook op het verkrijgen van vrijwilligerswerk of het opheffen van belemmeringen, zonder dat daar direct de ambitie aan ten grondslag ligt om aan het werk te gaan. Andere organisaties zien hun werk vooral als het aan de slag krijgen van werkzoekenden in een (zo regulier mogelijke) baan. Zij zijn nauwelijks of niet bezig met andere vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk of het wegnemen van belemmeringen zonder dat dat direct leidt tot hogere kansen op werk.

Ook de breedte van de doelgroep is relevant. Als een uitvoeringsorganisatie uitgaat van een bredere doelgroep dan in andere gemeenten, dan leidt dat tot hogere uitgaven. Stel dat er meer en andere mensen in traject worden genomen dan de groepen die voorheen in de Wsw of de Wajong zouden zijn terecht gekomen, dan gaan de trajectkosten en daarmee de feitelijke kosten die in beeld worden gebracht, omhoog.

Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt tussen de kosten die gemaakt worden om mensen aan de slag te helpen (de meer incidentele kosten) en de kosten die gemaakt worden om mensen aan de slag te houden (de meer structurele kosten). Thans wordt 59% van de totale directe kosten gemaakt voor het aan de slag helpen van mensen en 41% voor het aan de slag houden van mensen.

De vraag is hoe deze verhouding zich gaat ontwikkelen. Bij een gelijkblijvende instroom en een steeds groter werknemersbestand met ondersteuning, zal het aandeel in de kosten om mensen aan de slag te helpen omlaaggaan en zal het aandeel om mensen aan de slag te houden omhoog gaan. Echter, een deel van de mensen dat aan de slag is bij met name reguliere werkgevers zal uitvallen en zal vervolgens weer aan de slag geholpen moeten worden. Het totaal aantal baanwisselingen zal met het groeien van de nieuwe doelgroep, steeds groter worden. Het is onzeker hoe dit zich in de toekomst gaat ontwikkelen.

## 4. Landelijk beeld en vergelijking met het UWV

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vragen wij ons af hoe de aanpak en de werkwijze van de 15 door ons onderzochte uitvoeringsorganisaties, zich verhoudt tot:

- De aanpak en werkwijze van de re-integratie en begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking door het UWV.
- De aanpak en werkwijze van de re-integratie en begeleiding van de nieuwe doelgroep in de rest van Nederland.

### 4.2 Ondersteuning UWV

#### 4.2.1 Het proces Wajong

Voor de invoering van de Participatiewet kwam een aanzienlijk deel van de doelgroep die zich nu meldt bij de gemeente voor ondersteuning bij het vinden van een baan, in aanmerking voor een Wajong-uitkering. Ter referentie van onze bevindingen van uitvoeringsorganisaties hebben we ook het werkproces van het UWV voor deze doelgroep in kaart gebracht.

De Wajong is een aantal keer aangepast. We hebben het werkproces voor de Wajong 2010 in kaart gebracht, aangezien deze regeling het best vergelijkbaar is met de aanpak voor de nieuwe doelgroep Participatiewet bij uitvoeringsorganisaties. In de 'oude Wajong' (de regeling zoals die bestond voor 2010) bestond namelijk geen of slechts een beperkte re-integratieverplichting voor de doelgroep. En de nieuwe Wajong (vanaf het moment van invoering van de Participatiewet in 2015) is enkel nog toegankelijk voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen.

In onderstaand overzicht hebben we per processtap, zoals we die hiervoor ook hebben beschreven voor uitvoeringsorganisaties, de activiteiten van het UWV in kaart gebracht voor de Wajong 2010.

Tabel 3. Activiteiten UWV Wajong 2010.

Processtap	Activiteiten UWV Wajong 2010
Stap 1: Bereiken	Personen die menen aanspraak te kunnen maken op een uitkering/recht op arbeidsondersteuning melden zichzelf bij het UWV met de aanvraag voor arbeidsondersteuning/een Wajong-uitkering.
Stap 2: Beoordelen	De volgende stappen worden doorlopen bij een aanvraag: Administratieve beoordeling aanvraag Gesprek verzekeringsarts voor vaststellen arbeidsvermogen Rapportage en besluit eerste gesprek Gesprek arbeidsdeskundige over arbeidsmogelijkheden Rapportage en besluit gesprek arbeidsdeskundige Bij instroom in de Wajong vindt een voorlopige beoordeling plaats van de arbeidsmogelijkheden. Op de leeftijd van 27 jaar of na 7 jaar werkregeling stromen de jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden in de voortgezette werkregeling in.

Processtap	Activiteiten UWV Wajong 2010
Stap 3: Ontwikkelen	In een periode van 7 tot 9 jaar krijgen jonggehandicapten in de werkregeling eerst de kans zich, met ondersteuning, maximaal te ontplooiën. Tegenover de maximale ondersteuning bij benutting van de arbeidsmogelijkheden staat de verplichting om mee te werken aan de re-integratie-inspanning. De plicht om een passend werkaanbod te accepteren is daarin het meest vergaand. Het UWV stelt samen met de jonggehandicapte een individueel participatieplan op. Daarin wordt onder andere opgenomen wat de huidige arbeidsmogelijkheden zijn, hoe deze verder vergroot kunnen worden, waar de voorkeur van de jonggehandicapte qua werk ligt, welke ondersteuning daarbij beschikbaar is en welke rechten en plichten de jonggehandicapte heeft. Dit plan sluit aan op de ontwikkelingen die de jonggehandicapte al heeft doorgemaakt (bijv. via onderwijs).
Stap 4: Vacatures	UWV ondersteunt de jonggehandicapte bij de zoektocht naar geschikte vacatures. Het zoeken van geschikte vacatures vindt grotendeels binnen het WSP plaats. Ook kan ondersteuning bij het zoeken naar geschikte vacatures ingekocht worden bij een re-integratiebedrijf. UWV werkt daarbij uitsluitend samen met gecontracteerde re-integratiebedrijven. De jonggehandicapte kiest samen met een arbeidsdeskundige of met een adviseur intensieve dienstverlening van het UWV het re-integratiebedrijf dat hem gaat begeleiden. Ook kan via het bedrijfsadvies inclusieve arbeidsorganisatie (dienst van UWV) de werkgever advies worden gegeven op welke manier hij in zijn organisatie baanopeningen kan creëren voor kandidaten met een arbeidsbeperking.
Stap 5: Matchen	Bij de matching van kandidaten werkt het WSP nauw samen met de collega's van werkzoekenden-dienstverlening. Daarnaast kunnen ook in deze fase (waarbij stap 4 en 5 vaak gecombineerd worden ingezet) gecontracteerde re-integratiebedrijven worden ingeschakeld. Voor Wajongers 2010 kunnen instrumenten als proefplaatsing en loondispensatie worden ingezet om de match te realiseren.
Stap 6: Inkoop voorzieningen	Vanuit het UWV worden de volgende voorzieningen ingezet voor de doelgroep: intermediaire voorzieningen, jobcoaching <sup>7</sup> , meeneembare voorziening, starterskrediet, vervoersvoorziening, overige voorzieningen. Aan een groot aantal voorzieningen is een normbedrag gekoppeld. Voor alle voorzieningen is er sprake van een drempelbedrag; voorzieningen die in waarde onder het drempelbedrag uitkomen worden niet vergoed en komen dus voor rekening van de werkgever of de kandidaat zelf.
Stap 7: Begeleiden	De periode dat jobcoaching kan worden verleend bedraagt, behalve in uitzonderlijke situaties, maximaal 3 jaar. Dit geldt zowel voor de interne als de externe jobcoaching.
Stap 8: Doorontwikkelen	De jonggehandicapte ontvangt gedurende de gehele periode dat hij onder de Werkregeling van de Wajong 2010 valt begeleiding van het UWV, ook als hij een tijdelijke dan wel vaste arbeidsovereenkomst heeft.

#### 4.2.2 Vergelijking met de aanpak bij uitvoeringsorganisaties

In het proces van het UWV voor de doelgroep Wajong 2010 werden op hoofdlijnen dezelfde processtappen gevolgd als bij uitvoeringsorganisaties voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. De processen zijn daarmee goed vergelijkbaar. De acht processtappen zoals we die voor uitvoeringsorganisaties als referentiewerkproces gebruikten, zijn ook grotendeels toepasbaar op het werkproces voor de Wajong 2010 bij het UWV.

De invulling van de processtappen is in veel opzichten eveneens vergelijkbaar. Zo wordt door zowel UWV als uitvoeringsorganisaties vroeg in het proces een plan van aanpak opgesteld waarin in samenspraak met de kandidaat wordt vastgelegd welke stappen worden genomen in ontwikkeling naar werk. Bij het zoeken en vinden van vacatures is bij het UWV evenals bij de meeste uitvoeringsorganisaties een belangrijke rol weggelegd voor het

<sup>7</sup> Bij jobcoaching maakt UWV onderscheid tussen externe jobcoaching, aangevraagd door de klant, waarbij de klant wordt begeleid door een coach van een (door UWV) erkend jobcoachbedrijf, en interne jobcoaching, waarbij de werkgever subsidie krijgt om de klant te laten begeleiden. Dat kan zowel door een coach van een erkend jobcoachbedrijf geschieden als door een (daartoe getrainde) medewerker uit het eigen bedrijf.

WSP. En voor het realiseren van de match zijn proefplaatsingen vaak een belangrijk instrument. Tot slot is jobcoaching een belangrijke manier om ervoor te zorgen dat iemand ook aan het werk blijft.

In de invulling van die processtappen zien we een aantal belangrijke verschillen. Een aantal van die verschillen komen voort uit de aard van de regeling. Zo was het eerste gesprek bij het UWV gericht op het vaststellen van het arbeidsvermogen van de kandidaat, om te kunnen vaststellen of deze überhaupt in aanmerking komt voor de Wajong; bij uitvoeringsorganisaties wordt in vrijwel alle gevallen het arbeidsvermogen later in het proces vastgelegd. Het UWV ging daarnaast niet zelf op zoek naar de doelgroep; ook dit is bij de uitvoeringsorganisaties anders. Wij zien dat gemeenten actief op zoek gaan naar de doelgroep om deze zo vroeg mogelijk in beeld te krijgen.

Een opvallend verschil dat niet zozeer voortkomt uit de aard van de regeling, is de tijdshorizon die bij respectievelijk UWV en uitvoeringsorganisaties wordt gehanteerd. Bij het UWV werd na instroom in de Wajong een periode van 7-9 jaar gehanteerd om te werken aan ontwikkeling. Het vastgestelde arbeidsvermogen had in die periode een tijdelijke status. Pas na die periode werd het arbeidsvermogen definitief vastgesteld, waarmee de voortgezette werkregeling in werking trad (voor het overgrote deel van de groep die instroomde in de Wajong 2010 is dat intussen het geval). Bij uitvoeringsorganisaties is die tijdshorizon vaak korter of – als wordt ingeschat dat de stap naar betaald werk nog te groot is – vindt de begeleiding op andere leefgebieden plaats.

Ter vergelijking hanteert het UWV standaardtarieven voor jobcoaching. Het tarief wordt jaarlijks echter afgebouwd. De jaarbedragen staan in de volgende tabel.

Tabel 4. Standaard tarieven UWV voor jobcoaching (x €1.000)

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Licht	2,8	1,5	1,5
Midden	4,8	2,4	1,5
Intensief	7,1	3,6	2,8

Bij uitvoeringsorganisaties is de mediaan van de feitelijke kosten voor de processtap 'begeleiding' gelijk aan €2.400 per persoon met een loonkostensubsidie. We zien verschillen tussen uitvoeringsorganisaties. De hoogste kostprijs is €4.700 per persoon met een loonkostensubsidie. Maar, er zijn ook uitvoeringsorganisaties die minder uitgeven. Hier liggen vaak beleidskeuzes aan ten grondslag. De gemiddelde feitelijke kosten per persoon met loonkostensubsidie liggen lager dan het ongewogen gemiddelde van de door UWV toegepaste tarieven (= €3.000 per Wajonger). Daarbij houden we er geen rekening mee dat een deel van de werkende Wajongers geen jobcoaching ontvangt. Ook houden we geen rekening met de verdeling over licht, midden en intensief en de verdeling over de jaren.

Een ander belangrijk verschil is dat het UWV een meer gestandaardiseerde benadering had voor de inzet van jobcoaching en andere voorzieningen. We constateren dat veel uitvoeringsorganisaties nog geen eenduidige beleid hebben op bijvoorbeeld de duur en intensiviteit van de inzet van een jobcoach, of welke feitelijke kosten reëel zijn bij de inkoop van andere voorzieningen. Uitvoeringsorganisaties zetten jobcoaching in als maatwerk, wij horen dat er nauwelijks een maximale tijdsperiode wordt gehanteerd omdat er niet wordt verwacht dat een kandidaat zich dermate ontwikkelt dat er geen jobcoaching meer nodig is. Mogelijk heeft dit te maken met de relatief korte tijd dat uitvoeringsorganisaties ervaring hebben met deze doelgroep.

Gezien de diversiteit in de uitvoering bij uitvoeringsorganisaties is het niet mogelijk een eenduidige conclusie te trekken over een eventueel verschil in de intensiteit en feitelijke kosten van de dienstverlening aan de doelgroep.

Er zitten verschillen tussen organisaties in het zwaartepunt op de verschillende procesonderdelen. Zo kan een gemeente intensiever inzetten op matching waardoor vervolgens minder voorzieningen op de werkplek nodig zijn. De effecten op de langere termijn van dergelijke keuzes op feitelijke kosten en benodigde begeleiding, is op basis van dit onderzoek niet te achterhalen.

### 4.3 Landelijk beeld

We hebben alle gemeenten in Nederland en alle samenwerkingsverbanden op het terrein van werk en inkomen aangeschreven. We hebben in de enquête vooral onderzocht in hoeverre het beeld dat we aantreffen bij de 15 door ons onderzochte uitvoeringsorganisaties, correspondeert met het landelijke beeld. Onze conclusie is dat het landelijk beeld grotendeels correspondeert met de uitkomst van ons onderzoek bij de 15 onderzochte uitvoeringsorganisaties. Waar sprake is van verschillen, geven wij dat specifiek aan.

Hierna staan we eerst stil bij de representativiteit van de enquête. Vervolgens presenteren we de uitkomsten. Daarbij gaan we in op de doelgroep, het beleid en de uitvoering en de financiering

### 4.4 Representativiteit

In totaal hebben 152 uitvoeringsorganisaties gereageerd op ons verzoek om deel te nemen aan de enquête, waarvan 75 samenwerkingsverbanden en 77 individuele gemeenten. In totaal representeert deze groep 252 gemeenten.

Tabel 5. Representativiteit enquête

		Wel	Niet	totaal	Wel	Niet	totaal
Landelijk	Aantal gemeenten*	252	103	355	71%	29%	100%
	Aantal inwoners**	13.496.524	3.785.639	17.282.163	78%	22%	100%
	Aantal bijstandsuitkeringen**	283.197	66.803	350.000	81%	19%	100%
	Aantal loonkostensubsidies**	15.866	3.884	19.750	80%	20%	100%
Grootteklasse	Aantal G4-gemeenten	4	0	4	100%	0%	100%
	100.000-plus gemeenten	28	3	31	90%	10%	100%
	Tussen 40.000 en 100.000	68	32	100	68%	32%	100%
	Tussen 15.000 en 40.000	121	57	178	68%	32%	100%
	Kleiner dan 15.000	34	12	46	74%	26%	100%
Regionaal	Aantal gemeenten in regio Noord	20	22	42	48%	52%	100%
	Aantal gemeenten in regio Oost	62	20	82	76%	24%	100%
	Aantal gemeenten in regio Zuid	82	11	93	88%	12%	100%
	Aantal gemeenten in regio West	88	50	138	64%	36%	100%

(\*) Aantal gemeenten in 2020, (\*\*) eindstand 2019

De enquête levert een representatief beeld op. In totaal hebben we een beeld gekregen van 71% van de in totaal 355 Nederlandse gemeenten. In deze gemeenten woont 78% van de bevolking, er worden 81% van de bijstandsuitkeringen en 80% van de loonkostensubsidies verstrekt.

Van de G4 deden alle gemeenten mee aan de enquête. Van de 100.000-plus gemeenten deed 90% mee. Van de gemeenten tussen de 40.000 en 100.000 en tussen de 15.000 en 40.000 deed 68% mee. Van de gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners wordt 74% door het onderzoek gerepresenteerd.

In de noordelijke provincies (Friesland, Groningen en Drenthe) wordt 48% van de gemeenten gerepresenteerd in het onderzoek. Van de oostelijke provincies (Gelderland, Overijssel en Flevoland) wordt 76% gerepresenteerd. In de zuidelijke provincies (Noord-Brabant en Limburg) wordt 88% van de gemeenten gerepresenteerd en van de westelijke provincies (Noord Holland, Utrecht en Zuid Holland) wordt 64% van de gemeenten gerepresenteerd.

## 4.5 De doelgroep

We hebben gevraagd hoe de uitvoeringsorganisaties aankijken tegen het profiel van de nieuwe doelgroep regulier. Het blijkt dat de doelgroep vooral bestaat uit mensen met psychische beperkingen en in mindere mate mensen met fysieke beperkingen. Ook geeft ruim de helft aan dat mensen met tijdelijke arbeidsbeperkingen ook tot de doelgroep behoren. Voorts geeft meer dan de helft van de uitvoeringsorganisaties aan dat voor de gehanteerde definitie vooral de afstand tot de arbeidsmarkt bepalend is en niet zo zeer de vraag of mensen een specifieke arbeidshandicap hebben. Een belangrijk deel van de respondenten geeft aan dat de nieuwe doelgroep breder is dan de oorspronkelijke groep met arbeidsbeperking. Bijna 80% van de uitvoeringsorganisaties geeft aan dat de doelgroep in meer of mindere mate kampt met multi-problematiek.

Ook bereiken gemeenten de doelgroep op verschillende manieren. In min of meer gelijke mate wordt de doelgroep geselecteerd bij de aanvraag van een uitkering, in het zittend bestand bijstand en wordt de groep actief opgezocht, bijvoorbeeld bij VSO/Pro-scholen. In mindere mate meldt de groep zich spontaan voor ondersteuning, melden werkgevers met mensen met een beperking in dienst en gaat de gemeente er actief op af als vanuit het UWV de melding binnenkomt dat iemand in het doelgroepenregister is opgenomen.

Verder stellen uitvoeringsorganisaties op verschillende momenten vast of iemand tot de doelgroep behoort. Sommige doen dat meteen aan de poort. Andere doen dat als mensen een traject hebben doorlopen. En weer anderen tellen alleen de mensen in het doelgroepenregister mee.

Kortom, gemeenten kijken binnen de kaders van de Participatiewet verschillend aan tegen het profiel van de doelgroep. Sommige hanteren een smalle definitie. Andere hanteren een brede definitie. Daarnaast gaan gemeenten op verschillende manieren op zoek naar de doelgroep. Sommige gaan actief op zoek, terwijl andere gemeenten pas aan de slag gaan als betrokkenen zich zelfstandig melden. Al met al leidt dit ertoe dat de relatieve omvang en samenstelling de doelgroep flink kan verschillen en daarmee naar verwachting de kosten en de uitgaven die door gemeenten voor deze groep worden gedaan.

## 4.6 Beleid en uitvoering

Gemeenten en samenwerkingsverbanden hanteren verschillend beleid en verschillende doelstellingen ten aanzien van de nieuwe doelgroep regulier. De ondersteuning is bij de meeste gemeenten gericht op brede maatschappelijke participatie van de doelgroep en niet alleen op werk. Dat laat onverlet dat circa 24% van de gemeenten mensen alleen in traject nemen, als ze perspectief hebben op werk. Een vergelijkbaar aantal gemeenten geeft aan dat ze relatief weinig tijd besteden aan de ontwikkeling van kandidaten en dat ze zich richten op zo snel mogelijke uitstroom naar werk. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat mensen alleen geplaatst worden als de baan duurzaam is. Meer dan de helft van de geënquêteerden geeft aan dat de medewerkers relatief veel vrijheid hebben, waardoor de dienstverlening tussen kandidaten (binnen een gemeente) flink uiteen kan lopen.

Ten aanzien van de werkgeversbenadering geldt dat deze – evenals bij de 15 onderzochte organisaties – bij meer dan driekwart van de gemeenten intensiever is dan voorheen voor de klassieke groep bijstandsgerechtigden. Meer dan de helft van de geënquêteerden ziet dat werkgevers mensen met een arbeidsbeperking vooral tijdelijk en niet voor onbepaalde tijd in dienst nemen. Het herplaatsen van mensen waarvan de dienstbetrekking is afgelopen leidt tot extra kosten. Een derde van de respondenten geeft aan dat een belangrijk deel van de tijd van de medewerkers gericht is op het herplaatsen. Ruim 20% van de respondenten ziet dat verschillende werkgevers de begeleiding zelf betalen en dat de gemeenten daarom geen jobcoach hoeven te regelen.

Van de doelgroep die aan de slag is, zijn de meeste mensen aan de slag bij reguliere werkgevers, met een loonkostensubsidie. Daarnaast is een substantieel aantal werkzaam in het voormalige sw-bedrijf en er zijn mensen geplaatst via (individuele) detachering. Van de doelgroep die via gemeenten is geplaatst, is circa 10% aan de slag

zonder loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers. De helft van de respondenten geeft aan dat (sommige) werkgevers bereid zijn om mensen met beperking in dienst te nemen, zonder dat ze beroep doen op een loonkostensubsidie. Gemiddeld ontvangt meer dan de helft van de doelgroep die regulier aan de slag is, jobcoaching.

De meeste gemeenten hebben het proces van re-integratie en begeleiding beschreven. Een meerderheid geeft tevens aan dat het proces van het aan de slag helpen en houden van de doelgroep nog in ontwikkeling is. In een minderheid van de gemeenten is het proces genormeerd, door toepassing van kengetallen zoals de doorlooptijd en de beschikbare tijd per kandidaat. In een meerderheid van de gemeenten geldt dat de dienstverlening doorgaat als kandidaten niet binnen een bepaalde tijd aan de slag zijn geholpen. Bij 40% van de gemeenten is de jobcoaching die iemand krijgt tot op zekere hoogte genormeerd en gemaximeerd in de tijd.

We stellen vast dat door verschillende gemeenten uiteenlopende beleidskeuzes worden gemaakt. We stellen tevens vast dat op verschillende manieren uitvoering wordt gegeven aan de beleidsmatige opgaven. Verwacht mag worden dat deze verschillen – evenals bij de 15 onderzochte organisaties – leidt tot verschillen in kosten die door de gemeenten in Nederland worden gemaakt.

#### **4.7 Financiering**

Vanuit de rijksmiddelen wordt specifiek geld beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van de nieuwe doelgroep regulier. Deze middelen zijn vrij besteedbaar. De doelgroep wordt elk jaar groter. Daarom komen elk jaar meer middelen beschikbaar. Bijna 60% van de uitvoeringsorganisaties geeft aan dat in de gemeentelijke meerjarenbegroting rekening wordt gehouden met deze groeiende doelgroep en extra middelen. Een vergelijkbaar aantal gemeenten zegt dat de organisatie er klaar voor is om de steeds grotere groep op te vangen.

De meerderheid van de gemeenten verwacht dat de gemiddelde kosten voor de ondersteuning van de nieuwe doelgroep in de toekomst stijgen. Men denkt vooral dat de kosten toenemen doordat de doelgroep steeds complexer wordt. Andere verklaringen zijn dat er steeds meer behoefte gaat ontstaan aan andere en betere dienstverlening en doordat er meer inzicht ontstaat in de aard van de problematiek. Relevant in dit verband is dat een ruime meerderheid verwacht dat als het economisch minder gaat, veel minder mensen met een arbeidsbeperking aan de slag zullen komen. Als gemeenten dan blijven inzetten op het aan de slag helpen van mensen, zullen de kosten stijgen.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf hoeveel middelen ze inzetten. Een derde van de geënquêteerden geeft aan dat de gemeente op de re-integratiemiddelen bezuinigt, zodat er onvoldoende middelen overblijven voor de nieuwe doelgroep. We hebben in de enquête ook de vraag gesteld of er vanuit andere budgetten extra geld beschikbaar wordt gesteld voor de ondersteuning van de nieuwe doelgroep regulier. Hieruit bleek dat 65% van de gemeenten geld bijlegt vanuit het klassieke re-integratiebudget. Circa 40% van de gemeenten geeft aan geld bij te leggen vanuit de algemene middelen van de gemeente en 23% van de gemeenten vanuit besparingen op het bijstandsbudget. De helft van de gemeenten zet overige middelen in. Het gaat dan vooral om geld vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

We kunnen vaststellen dat de meeste gemeenten zich ervan bewust zijn dat de doelgroep steeds groter wordt en dat daarmee in de gemeentebegroting rekening moet worden gehouden. Ze verwachten dat de kosten, naast dat de aantallen en daarmee de uitgaven omhoog gaan, op termijn ook zullen stijgen. Tevens blijkt dat sommige gemeenten op de re-integratiebudgetten bezuinigen en dat een groot aantal gemeenten voor de nieuwe doelgroep regulier extra middelen inzetten vanuit andere budgetten.

#### **4.8 Samenvattend**

In het proces van het UWV voor de doelgroep Wajong 2010 werden op hoofdlijnen dezelfde processtappen gevolgd als bij uitvoeringsorganisaties voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. De processen zijn



daarmee goed vergelijkbaar. In de invulling van die processtappen zien we een aantal belangrijke verschillen. De inzet van het UWV is vaak meer gestandaardiseerd dan bij gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties. Zo wordt bij het UWV na instroom in de Wajong een periode van 7-9 jaar gehanteerd om te werken aan ontwikkeling, waarna het arbeidsvermogen definitief wordt vastgesteld. Bij gemeentelijke uitvoeringsorganisaties is die tijdshorizon vaak korter of – als wordt ingeschat dat de stap naar betaald werk nog te groot is – vindt de begeleiding op andere leefgebieden plaats. Ook geldt bij het proces van de UWV dat de jobcoaching na verloop van tijd wordt afgebouwd. UWV hanteert standaardtarieven, die elk jaar minder worden. Bij de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties treffen we deze aanpak niet aan. Gezien de diversiteit in de uitvoering bij gemeentelijke uitvoeringsorganisaties is het niet mogelijk een eenduidige conclusie te trekken over een eventueel verschil in de intensiteit en feitelijke kosten van de dienstverlening aan de doelgroep.

Voorts hebben we middels een enquête gekeken hoe de ondersteuning bij het verkrijgen en behouden van een baan er elders in Nederland uitziet. In totaal deden 152 organisaties mee aan de enquête. Het gaat om zowel individuele gemeenten als om samenwerkingsverbanden. Deze representeren 252 (van de 355) gemeenten. Het gaat dus om 71% van de gemeenten. Alle G4-gemeenten deden mee aan de enquête en 90% van de 100.000-plus gemeenten. Ook zien we een goede spreiding van de respons over het land. We concluderen dat sprake is van een landelijk representatief beeld.

Gemeenten kijken binnen de kaders van de Participatiewet verschillend aan tegen het profiel van de doelgroep. Sommige hanteren een smalle definitie. Andere hanteren een brede definitie. Daarnaast gaan gemeenten op verschillende manieren op zoek naar de doelgroep. Sommige gaan actief op zoek, terwijl andere gemeenten pas aan de slag gaan als betrokkenen zich zelfstandig melden. Al met al leidt dit ertoe dat de relatieve omvang en samenstelling de doelgroep flink kan verschillen en daarmee naar verwachting de kosten en de uitgaven die door gemeenten voor deze groep worden gedaan.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten uiteenlopende beleidskeuzes maken. We stellen tevens vast dat op verschillende manieren uitvoering wordt gegeven aan de beleidsmatige opgaven. Verwacht mag worden dat deze verschillen – evenals bij de 15 onderzochte organisaties – leidt tot verschillen in kosten die door de gemeenten in Nederland worden gemaakt.

We hebben in de enquête ook vragen gesteld over de financiering van de kosten voor het ondersteunen bij het verkrijgen en behouden van een baan voor de nieuwe doelgroep. We kunnen vaststellen dat de meeste gemeenten zich ervan bewust zijn dat de doelgroep steeds groter wordt en dat daarmee in de gemeentebegroting rekening moet worden gehouden. Ze verwachten dat de kosten, naast dat de aantallen en daarmee de uitgaven omhoog gaan, op termijn ook zullen stijgen. Tevens blijkt dat sommige gemeenten op de re-integratiebudgetten bezuinigen en dat een groot aantal gemeenten voor de nieuwe doelgroep regulier extra middelen inzet vanuit andere budgetten.

## 5. Nabeschuiving en samenvatting

### 5.1 Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vroeg Berenschot om onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de kosten voor de ondersteuning aan personen uit de nieuwe doelgroep bij het verkrijgen van een baan en het houden van een baan op de reguliere arbeidsmarkt, vanaf invoering van de Participatiewet.

Berenschot heeft dit onderzocht bij 15 uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties representeren – omdat een deel van de onderzochte uitvoeringsorganisaties gemeentelijke samenwerkingsverbanden betreffen – meer dan 50 gemeenten. Veel organisaties hebben meerdere jaren ervaring met het re-integreren van kandidaten. We zijn per organisatie nagegaan hoe de ondersteuning bij het verkrijgen en houden van een baan aan personen uit de nieuwe doelgroep eruit ziet en wat daarvan de kosten zijn. Vervolgens onderzochten we aan de hand van een landelijke enquête de representativiteit van de 15 onderzochte uitvoeringsorganisaties.

Het bleek dat de kostengegevens voor de re-integratie van de nieuwe doelgroep tamelijk lastig naar boven gehaald konden worden. Dat is verklaarbaar, omdat de administraties van de uitvoeringsorganisaties niet gericht zijn op het genereren van deze specifieke informatie. Soms konden we op basis van de administraties van uitvoeringsorganisaties de betreffende kosten berekenen. In andere gevallen gingen we in gesprek met medewerkers om specifiek na te gaan hoeveel uur de medewerkers aan de ondersteuning van de doelgroep besteden, op basis waarvan we de kosten berekenden.

Dit onderzoek geeft geen antwoord op de effectiviteit van de deelnemende organisaties. Enkel de activiteiten met bijbehorende kosten zijn in beeld gebracht. Het onderzoek is gericht op de feitelijke kosten van de nieuwe doelgroep, die bij de verschillende organisaties worden gemaakt.

### 5.2 De nieuwe doelgroep regulier

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De nieuwe doelgroep regulier van de Participatiewet bestaat uit mensen die door ziekte of gebrek niet zelfstandig in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen en geen recht hebben op een WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het gaat om mensen die voorheen zouden behoren tot de doelgroep van de Wajong en/of de Wsw.

Deze groep kan in het doelgroeppregister worden opgenomen. Mensen die in het doelgroeppregister zijn opgenomen en aan de slag gaan bij reguliere werkgevers, tellen mee voor de banenafpraak. Gemeenten kunnen op grond van de Participatiewet voor deze groep een loonkostensubsidie verstrekken aan de betreffende werkgever.

Ons onderzoek richtte zich niet op de ondersteuning bij het verkrijgen en behouden van een baan van de doelgroep 'nieuw beschut'. Tot deze doelgroep behoren mensen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning. Zij kunnen in principe alleen aan de slag in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden.

In ons onderzoek gingen we na hoe de nieuwe doelgroep er volgens de uitvoeringsorganisaties van de Participatiewet uitziet. Het blijkt dat het vooral gaat om mensen met psychische beperkingen. In mindere mate gaat het om mensen met fysieke beperkingen. In de enquête geeft 80% van de organisaties aan dat de mensen in de doelgroep te maken hebben met multiproblematiek. Meerdere keren gaven de organisaties aan dat de doelgroep steeds complexer wordt.

Tegelijkertijd geeft 2/3<sup>e</sup> van de organisaties aan dat voor de nieuwe doelgroep vooral de afstand tot de arbeidsmarkt bepalend is en niet zo zeer de vraag of sprake is van een specifieke arbeidshandicap. Dat betekent

dat de doelgroep in de praktijk in veel gemeenten ruimer is dan de mensen die voorheen tot de Wajong en/of de Wsw zouden behoren. Ook (een deel van) de doelgroep die voorheen onder de Wet werk en bijstand viel, wordt in de uitvoering meegenomen in de nieuwe doelgroep regulier<sup>8</sup>.

### 5.3 Doelstelling

De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Dat geldt dus ook voor de groep met beperkte loonwaarde. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat participatie door middel van werk een belangrijke doelstelling is voor de nieuwe doelgroep. Tegelijkertijd wordt vaak ook gestreefd naar brede maatschappelijke participatie en niet alleen naar werk. Maar, hier zien we wel verschillen tussen organisaties.

### 5.4 Ontwikkeling van beleid en uitvoering

Gemeenten hebben flinke stappen gezet in het beleid en de uitvoering van de re-integratie van de nieuwe doelgroep. De meeste gemeenteraden hebben het beleid voor de nieuwe doelgroep vastgesteld. De meeste uitvoeringsorganisaties geven aan dat ze klaar zijn om de elk jaar grotere doelgroep op te vangen. Ook de meerjarenbegrotingen van de gemeenten voorzien erin dat middelen beschikbaar zijn voor de steeds grotere doelgroep.

Tegelijkertijd geven veel gemeenten aan dat het beleid en de uitvoering nog in ontwikkeling zijn. De ontwikkelingen staan niet stil. Het is een zoektocht naar de meest passende vorm van ondersteuning.

Voor de meeste organisaties geldt dat het proces niet is genormeerd. Zij hanteren geen kengetallen voor de doorlooptijd en de beschikbare tijd per kandidaat en bepalen dit per kandidaat (maatwerk). Ook kiezen zij er niet voor om de dienstverlening te stoppen als kandidaten binnen een bepaalde tijd niet aan de slag zijn. Circa de helft van de organisaties hanteert wel normen voor de jobcoaching.

### 5.5 Uitkomsten van het kostenonderzoek

We hebben bij 15 organisaties de kosten onderzocht. We gingen na wat de directe kosten zijn van uitvoeringsorganisaties van het proces van het zoeken en vinden van kandidaten tot en met het plaatsen en begeleiden op een (reguliere) baan. Tussen de verschillende organisaties bestaan flinke kostenverschillen. Om de integrale kosten met elkaar te vergelijken moeten de totale feitelijke kosten worden gedeeld door eenzelfde deler. Bij voorkeur is de deler het totale aantal producten of diensten dat is gerealiseerd. Een dergelijke deler is niet eenvoudig voorhanden. Als je bijvoorbeeld kijkt naar het aantal plaatsingen, dan laat je de mensen die wel in traject zitten, maar niet geplaatst zijn buiten beschouwing. Als je deelt door het aantal ingezette trajecten, dan wordt niet meer gekeken naar het resultaat en blijft het aantal begeleidingen buiten beschouwing. Daarnaast geldt dat er een deler moet worden gebruikt die tussen de gemeenten betrouwbaar en vergelijkbaar is.

Daarom hebben we naar drie verschillende quotiënten gekeken. We deelden de totale feitelijke kosten door (a) het aantal mensen vanuit de doelgroep Participatiewet die in het doelgroepenregister zijn opgenomen, (b) de mensen in het doelgroepenregister die een baan hebben en (c) het aantal mensen dat vanuit de Participatiewet aan de slag is met een loonkostensubsidie. Het blijkt dat als we de totale directe kosten van de deelnemende uitvoeringsorganisaties delen door (a) de totale doelgroep in het doelgroepenregister, de mediaan gelijk is aan €1.500. De helft van de berekende feitelijke kosten valt tussen de €1.200 en €2.200 per persoon.

---

<sup>8</sup> Dat is verklaarbaar, omdat het gaat om mensen die voldoen aan de voorwaarden voor de banenafpraak of beschermt werk. Of iemand voorheen tot de Wajong of WSW zou behoren is voor gemeenten niet relevant c.q. in de praktijk niet na te gaan.

Als we (b) delen door het aantal mensen in het doelgroepenregister met een baan, dan is de mediaan gelijk aan €4.000 per persoon. De helft van de uitvoeringsorganisaties hebben een feitelijke kostprijs tussen de €2.600 en €4.600 per persoon.

Voor een deel gaat het bij de groepen in het doelgroepenregister om mensen die geen dienstverlening ontvangen van de gemeente. Het gaat om mensen die geen ondersteuning vragen of nodig hebben bij het vinden en houden van een baan. Als we de feitelijke kosten delen door (c) het aantal mensen dat aan de slag is geholpen met een loonkostensubsidie, met daadwerkelijk vastgestelde ondersteuning van uitvoeringsorganisaties, dan is de mediaan gelijk aan €6.600 per LKS-er. De helft valt tussen de €5.300 en €7.600 per LKS-er.

De kosten worden vooral bepaald door de arbeidsontwikkeling en door de begeleiding. Uit de enquête blijkt dat de kosten voor ondersteuning van de nieuwe doelgroep hoger zijn dan de kosten voor de ondersteuning van de klassieke werkzoekenden. Dat wordt voor een belangrijk deel verklaard door de begeleidingskosten (jobcoaching).

## 5.6 Verklaring van de kostenverschillen

De kostenverschillen worden door verschillende factoren bepaald. De hoogte van de uitgaven wordt beïnvloed door de hoogte van de budgetten. Gemeenten met relatief hoge budgetten geven relatief meer uit dan gemeenten met lagere budgetten. Er worden binnen de kaders van de Participatiewet, verschillende keuzes gemaakt. Vaak liggen er beleidskeuzes aan de kostenverschillen ten grondslag. Sommige organisaties kiezen ervoor om vooral in te zetten op begeleiding (jobcoaching), terwijl andere organisaties terughoudender zijn bij het inzetten van begeleiding. Een andere belangrijke factor is de mate waarin de dienstverlening gericht is op het realiseren van maatschappelijke doelen of op het realiseren van een reguliere werkplek. Sommige organisaties richten zich naast werk bijvoorbeeld ook op het verkrijgen van vrijwilligerswerk of het opheffen van belemmeringen, zonder dat daar direct de ambitie aan ten grondslag ligt om aan het werk te gaan. Andere organisaties zien hun werk vooral als het aan de slag krijgen van werkzoekenden in een (zo regulier mogelijke) baan. Zij zijn nauwelijks of niet bezig met andere vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk of het wegnemen van belemmeringen zonder dat dat direct leidt tot hogere kansen op werk. Vaak zijn daar dan andere afdelingen bij de gemeente voor verantwoordelijk.

Ook de breedte van de doelgroep is relevant. Als een uitvoeringsorganisatie uitgaat van een bredere doelgroep dan in andere gemeenten, dan leidt dat tot hogere uitgaven. Stel dat er meer en andere mensen in traject worden genomen dan de groepen die voorheen in de Wsw of de Wajong zouden zijn terecht gekomen, dan gaan de trajectkosten en daarmee de feitelijke kosten die in beeld worden gebracht, omhoog.

## 5.7 Financiering van de kosten

Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen binnen de kaders van de Participatiewet welke ondersteuning en hoeveel middelen ze inzetten voor de doelgroep met een arbeidsbeperking. We zien dat de feitelijke kosten hoger zijn, naarmate gemeenten beschikken over hogere budgetten. Voorts wordt de doelgroep in verschillende gemeenten breed omschreven omdat niet alleen wordt gekeken naar mensen met een beperkte loonwaarde als gevolg van ziekte of gebrek, maar ook naar mensen die (tijdelijk) een afstand tot de arbeidsmarkt hebben omdat ze bijvoorbeeld langdurig werkloos zijn of over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikken.

De onderzochte gemeenten en de uitvoeringsorganisaties in de enquête geven in aan dat zij naast het specifieke budget voor de nieuwe doelgroep, ook het klassieke re-integratiebudget inzetten voor deze groep. Verschillende gemeenten kiezen er ook voor om algemene middelen of eventuele besparingen op het bijstandsbudget in te zetten. Ook zijn er gemeenten die geld inzetten van uit het ESF.

Ten tijde van het onderzoek ging het economisch goed. Dat betekent dat veel mensen aan de slag zijn, waardoor capaciteit en middelen kunnen worden ingezet voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dat

betekent dat er meer financiële ruimte is om de nieuwe doelgroep te ondersteunen. Zodra het economisch tegenzit en het aantal werkzoekenden oploopt, kunnen hier knelpunten ontstaan.

## 5.8 Verwachte ontwikkeling van de kosten

Een groot aantal van de geënquêteerde organisaties geeft aan dat de kosten per persoon in de toekomst toenemen. Belangrijke verklaringen daarvoor zijn het toenemen van de complexiteit van de doelgroep en de verwachting dat in de toekomst behoefte bestaat aan meer en betere dienstverlening.

Een aantal organisaties ziet ook kostendrukkende ontwikkelingen, zoals het groeien van de groep die aan de slag is, waardoor de kosten voor ontwikkeling relatief (en daarmee het totale kostenbedrag per persoon) omlaag gaan. Ook verwachten sommigen dat er met het groeien van de groep schaalvoordelen ontstaan en dat er steeds meer ervaring ontstaat bij het ondersteunen van de doelgroep, waardoor efficiënter gewerkt kan worden.

Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt tussen de kosten die gemaakt worden om mensen aan de slag te helpen (de meer incidentele kosten) en de kosten die gemaakt worden om mensen aan de slag te houden (de meer structurele kosten). Thans wordt 59% van de totale directe kosten gemaakt voor het aan de slag helpen van mensen en 41% voor het aan de slag houden van mensen. De vraag is hoe deze verhouding zich gaat ontwikkelen. Bij een gelijkblijvende instroom en een steeds groter werknemersbestand met ondersteuning, zal het aandeel in de kosten om mensen aan de slag te helpen omlaaggaan en zal het aandeel om mensen aan de slag te houden omhoog gaan. Echter, een deel van de mensen dat aan de slag is bij met name reguliere werkgevers zal uitvallen en zal vervolgens weer aan de slag geholpen moeten worden. Dat is anders dan in de Wsw, waar mensen een vaste baan hebben en beperkt van baan wisselen. Bij een dienstverband bij een werkbedrijf of detachering zijn er andere kostenbepalende factoren dan bij opeenvolgende tijdelijke dienstverbanden bij reguliere marktpartijen. Het totaal aantal baanwisselingen zal met het groeien van de nieuwe doelgroep, steeds groter worden. Het is onzeker hoe dit zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Worden in de praktijk regelmatig dienstverbanden beëindigd, waarna betrokkenen weer aan de slag moeten worden geholpen? Of gaat het om grotendeels vaste dienstverbanden voor onbepaalde tijd? Als dienstverbanden regelmatig beëindigd worden, zullen de kosten voor het aan de slag helpen van mensen relatief hoog blijven

## 5.9 Wat leert dit ons?

Gemeenten voeren de Participatiewet voor de nieuwe doelgroep verschillend uit. Veel gemeenten hanteren bij de uitvoering van de Participatiewet een brede doelstelling, waarbij ook gekeken wordt naar maatschappelijke participatie. Andere gemeenten leggen – hoewel dat niet betekent dat participatie niet elders bij of namens de gemeente wordt uitgevoerd - vooral de nadruk op het plaatsen en begeleiden op regulier werk. Gemeenten zijn vrij in het maken van deze keuzes.

De meeste organisaties hebben het beleid geformuleerd en hebben hun processen ingericht. Maar ze geven ook aan dat het beleid en de uitvoering vaak nog in ontwikkeling zijn. Ze geven aan dat ze vaak wel klaar zijn om de elk jaar grotere doelgroep op te vangen, maar dat de gemeenteraad nog geen strategie heeft vastgesteld voor de wijze waarop met de steeds grotere doelgroep wordt omgegaan.

We hebben 15 uitvoeringsorganisaties onderzocht die al in een vroeg stadium zijn begonnen met het ondersteunen van relatief grote aantallen vanuit de nieuwe doelgroep. Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat de spreiding van het beleid en de uitvoering leidt tot spreiding in de feitelijke kosten. Het is aannemelijk dat de verschillende aanpakken en daarmee de verschillende kosten leiden tot verschillen het financieel en maatschappelijk resultaat. Het maatschappelijk en financieel resultaat van de verschillende uitvoerings- en beleidslijnen, is echter niet onderzocht. De initiële opgave van gemeenten is om uitgaand van het afsluiten van de Wsw en het inperken van de toegang tot de Wajong, een elk jaar grotere, nieuwe groep mensen met een arbeidsbeperking zo regulier mogelijk aan de slag te krijgen. We zien dat sommige gemeenten en

uitvoeringsorganisaties zich vooral richten op het aan het werk krijgen van de doelgroep, terwijl andere zich ook richten op (maatschappelijke) participatie. Er lijkt, naast arbeid, relatief steeds meer aandacht te komen voor maatschappelijke participatie. In het onderzoek geven betrokkenen aan dat dat proces versterkt wordt doordat steeds meer mensen met zorgbehoefte zich melden voor ondersteuning bij de uitvoeringsorganisaties van de Participatiewet.

De verschillen tussen gemeenten leiden tot verschillende uitgaven. De kosten worden veelal uit de reguliere re-integratiebudgetten betaald. De onderzochte organisaties maken zich zorgen over de toereikendheid van de toekomstige budgetten. Ze geven aan nu al vaak tegen grenzen aan te lopen. Als de doelgroep toeneemt en als de economische situatie verslechtert, waardoor het aantal mensen dat aan de slag geholpen moet worden toeneemt, zullen de uitgaven ten opzichte van het beschikbaar budget, verder oplopen. Daar komt bij dat veel organisaties verwachten dat de kosten in de toekomst zullen toenemen. Dat leidt bij gemeenten tot de vraag welke keuzemogelijkheden er zijn: aan welke knoppen kan gedraaid worden om de uitgaven te beïnvloeden?

Dit onderzoek toont het belang en de noodzaak aan om meer inzicht te krijgen in de keuzemogelijkheden en de financiële consequenties voor gemeenten. Ook gaven veel gemeenten in ons onderzoek aan dat er behoefte bestaat aan inzicht in de effectiviteit van de verschillende instrumenten. Wat kunnen we leren van de huidige praktijk? Hoe kunnen gemeenten leren van elkaar? Wat kunnen we meer of minder doen en wat zijn daarvan zowel de financiële als maatschappelijke consequenties?

## Bijlage 1: Vragenlijst verkenningfase

In onderstaande tabel staan de vragen in de verkenningsvragenlijst opgesomd. Bij elke vraag werd er het volgende gevraagd:

- Antwoord en toelichting
- Uitvoerende partij (sociale dienst, participatiebedrijf, werkgeversservicepunt, privaat, andere)
- Welke feitelijke kosten worden gemaakt?
- Zijn de feitelijke kosten inzichtelijk? Zo nee, hoe zijn deze volgens u inzichtelijk te maken?
- Wordt er tijd geschreven?
- Zijn de werkprocessen beschreven en beschikbaar?

Tabel 6. Vragenlijst verkenningfase

Vragen
Waar wordt de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking die bij reguliere werkgevers aan de slag kan, gevonden? Gaat het om nieuwe instroom bijstand, zittend bestand bijstand, actieve meldingen met vraag om ondersteuning, VSO-PRO, werkgever en werknemer bieden zichzelf aan, overige?
Worden er specifieke activiteiten uitgevoerd om mensen behorend tot de doelgroep te vinden? Zo ja, welke?
Worden er specifieke activiteiten uitgevoerd om vast te stellen of betrokkene (potentieel) tot de nieuwe doelgroep begeleiding regulier behooft? Zo ja, welke?
Als betrokkenen gevonden zijn c.q. is vastgesteld of ze potentieel tot de doelgroep behoren, worden er ontwikkelactiviteiten verricht, zoals training, scholing, werkervaring? Zo ja, welke activiteiten?
Hoe worden geschikte vacatures gevonden?
Hoe vindt de match plaats?
Hoe vindt de loonwaardebepaling plaats?
Welke activiteiten worden verricht voor het in stand houden en laten lopen van de detachingsfaciliteit?
Zet u nog andere voorzieningen in? (bv vervoersvoorzieningen, doventolk, voorleeshulp)
Hoe vaak vindt er een volgende loonwaardebepaling plaats? Hoe ziet de loonwaardebepaling eruit?
Worden er ontwikkel-activiteiten verricht om de loonwaarde van betrokkene (verder) te verhogen?
Worden er mensen vanuit de doelgroep gedetacheerd?
Welke activiteiten worden verricht voor het in stand houden en laten lopen van de detachingsfaciliteit? (denk aan meer administratieve functies)
Vinden er activiteiten plaats gericht op het doorontwikkelen van de kandidaten op een detachingsfunctie? Zo ja, welke?
Vinden er vormen van begeleiding (bv jobcoaching) plaats in het geval van een detachering? Zo ja, welke?
Worden er andere voorzieningen ingezet om de gedetacheerden aan de slag te houden, zo ja welke?
Worden er activiteiten verricht om betrokkenen aan de slag te helpen en te houden, die niet zijn genoemd in de voorgaande punten? Zo ja, welke?
Hoe verhoudt het aantal mensen uit de doelgroep (ongeveer) dat aan de slag is met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers zich tot het aantal dat aan de slag is via een detachingsconstructie?
Waar wordt de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking die bij reguliere werkgevers aan de slag kan, gevonden? Gaat het om nieuwe instroom bijstand, zittend bestand bijstand, actieve meldingen met vraag om ondersteuning, VSO-PRO, werkgever en werknemer bieden zichzelf aan, overige?
Worden er specifieke activiteiten uitgevoerd om mensen behorend tot de doelgroep te vinden? Zo ja, welke?

## Vragen

Worden er specifieke activiteiten uitgevoerd om vast te stellen of betrokkene (potentieel) tot de nieuwe doelgroep begeleiding regulier behoort? Zo ja, welke?

Als betrokkenen gevonden zijn cq is vastgesteld of ze potentieel tot de doelgroep behoren, worden er ontwikkelactiviteiten verricht, zoals training, scholing, werkervaring? Zo ja, welke activiteiten?

Hoe worden geschikte vacatures gevonden?



## Bijlage 2: Deelnemende organisaties diepteonderzoek

In onderstaande tabel staan de deelnemende organisaties in willekeurige volgorde.

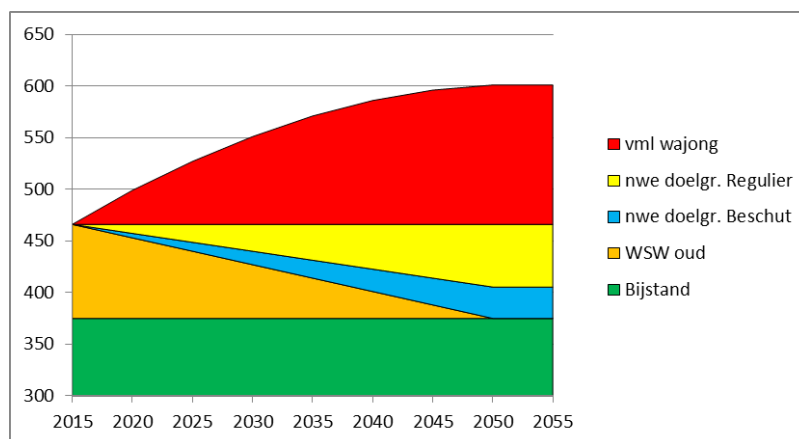
Tabel 7. Deelnemende organisaties.

Volgnummer	Organisatiennaam	Organisatietype
1	IJmond Werkt!	Uitvoeringsorganisatie
2	Weener XL	Uitvoeringsorganisatie
3	Almere	Gemeente
4	AM Match	Uitvoeringsorganisatie
5	Amsterdam	Gemeente
6	Barneveld	Gemeente
7	Den Haag	Gemeente
8	Groningen	Gemeente
9	HalteWerk	Uitvoeringsorganisatie
10	Meerinzicht	Uitvoeringsorganisatie
11	MidZuid	Uitvoeringsorganisatie
12	Oss	Gemeente
13	Rijk van Nijmegen	Uitvoeringsorganisatie
14	Werksaam	Uitvoeringsorganisatie
15	WSD	Uitvoeringsorganisatie

## Bijlage 3: Doelgroepen en financiering Participatiewet

### Verwachte ontwikkeling van de doelgroep

In de Participatiewet worden de voormalige wetten Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) samengevoegd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet en daarmee medeverantwoordelijk voor het aan de slag helpen van mensen met een arbeidsbeperking. De doelgroep waarvoor gemeenten verantwoordelijk worden, wordt steeds groter. De ontwikkeling is afgebeeld in de volgende figuur.



Figuur 5. Ontwikkeling aantallen doelgroepen.

We lichten de kleuren in de figuur als volgt nader toe:

- *Groen:* Gemeenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Uiteraard kent de omvang van het bestand fluctuaties van jaar op jaar (bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele veranderingen en als gevolg van de instroom van statushouders). Voor de leesbaarheid van de figuur houden we echter het bijstandsniveau constant. De betekenis van de Participatiewet zit vooral in de doelgroepen die hierna worden beschreven.
- *Oranje:* Gemeenten waren verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het aantal Wsw-ers neemt geleidelijk af, omdat de toegang tot de Wsw per 1-1-2015 is gestaakt. Het zittend bestand houdt de oude rechten. Uiteindelijk zal iedereen uit de Wsw zijn gestroomd. Vandaar de afname tot 0 in de figuur.
- *Blauw:* Het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten gemiddeld voor alle drie Wsw-ers die uitstromen één beschutte arbeidsplek creëren. Het gaat dan om de plaatsing van mensen met arbeidsvermogen, die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Deze categorie wordt ook wel 'Nieuw beschut' genoemd.

Voor het aan de slag helpen van deze groep hebben gemeenten een taakstelling. De taakstelling houdt in dat gemeenten iedereen met een indicatie beschut die zich meldt, aan de slag moeten helpen, tot aan de taakstelling. Landelijk is de taakstelling gelijk aan 1/3<sup>e</sup> van de (geraamde) uitstroom van het aantal Wsw-ers. Maar op gemeentelijk niveau kunnen andere verhoudingen gelden.

- *Geel:* Het ministerie gaat er eveneens van uit dat mensen met een beperking die wél bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, ten minste tot op het niveau van de oude Wsw aan de slag worden geholpen. Dit betreft de mensen die via een loonkostensubsidie (LKS) aan de slag worden geholpen bij werkgevers.

Het totaal aantal mensen dat met ondersteuning van de gemeenten aan de slag gaat, blijft dan op het niveau van de oude Wsw. Het gaat dan om de kleuren blauw en geel in de figuur; dit is qua omvang vanaf uiteindelijk gelijk aan het oranje vlak in 2015. Op landelijk niveau is de som van het aantal Wsw-ers en de doelgroepen nieuw beschut en begeleiding regulier elk jaar gelijk aan het oorspronkelijk aantal Wsw-ers.

- *Rood*: De omvang van de totale doelgroep neemt echter toe. Gemeenten worden namelijk ook verantwoordelijk voor de groep mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en die voorheen in de Wajong zou zijn terecht gekomen (en niet in de Wsw). Deze groep wordt steeds groter. De verwachting van het ministerie is dat uiteindelijk ten opzichte van de oorspronkelijke aantallen (landelijk 375.000 mensen in de bijstand, 90.000 mensen in de Wsw) 135.000 mensen extra gebruik zullen maken van ondersteuning vanuit de Participatiewet.

De Wajong blijft echter wel bestaan. In de Wajong zitten mensen die voor 2015 al in de Wajong waren gestroomd. De Wajong blijft ook voor nieuwe doelgroepen bestaan die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

## Rijksbudgetten

Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld van de Rijksoverheid voor de financiering van de Participatiewet: het bijstandsbudget (ook wel BUIG of inkomensdeel genoemd), het Participatiebudget en de algemene uitkering in het gemeentefonds<sup>9</sup>.

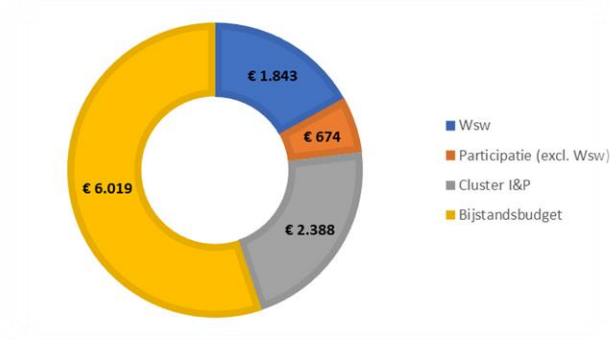
Tabel 8. Financiering van de Participatiewet.

Beschikbare budgetten	Gemeentelijke uitgaven
<b>Bijstandsbudget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijstandsuitkeringen</li> <li>• Loonkostensubsidies</li> </ul>
<b>Participatiebudget</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• WWB-klassiek</li> <li>• Wsw</li> <li>• Begeleiding regulier</li> <li>• Begeleiding nieuw beschut</li> <li>• Voormalig Wajong</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Re-integratiekosten</li> <li>• Loonkosten en overige kosten Wsw</li> <li>• Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroep</li> </ul>
<b>Algemene uitkering GF</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cluster inkomen en participatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeringskosten sociale dienst</li> <li>• Minimabeleid</li> </ul>

Aan de linkerkant staan de drie verschillende budgetten. Aan de rechterkant staat waar de budgetten voor bedoeld zijn. De middelen zijn vrij besteedbaar. Dat laat onverlet dat aan iedereen die recht heeft, een uitkering moet worden verstrekt. Ook voor de Wsw-middelen geldt dat iedereen die recht heeft op Wsw salaris dient te ontvangen.

<sup>9</sup> Vanaf 2019 is het budget WWB-klassiek overgeheveld naar de Algemene uitkering in het gemeentefonds. Omdat het gaat om middelen voor Participatie, zijn deze in dit overzicht onder het kopje 'participatiebudget' geplaatst.

In de volgende grafiek zien we de bedragen die gemeenten landelijk naar verwachting in 2020 ontvangen (stand septembercirculaire 2019).



Figuur 6. Bedragen die gemeenten landelijk naar verwachting in 2020 ontvangen.

Hierna gaan we dieper in op de verschillende budgetten.

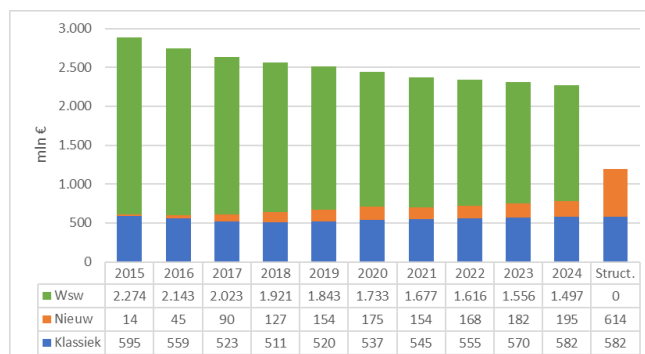
### Bijstandsbudget

Gemeenten ontvangen jaarlijks het bijstandsbudget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en LKS. Er wordt eerst op basis van de ramingen van het Centraal planbureau (CPB) een macrobudget vastgesteld. Het macrobudget wordt vervolgens verdeeld op basis van zogenoemde objectieve factoren. Objectieve factoren zijn factoren die niet direct gerelateerd zijn aan de totale bijstandsuitgaven en die niet direct door gemeenten te beïnvloeden zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal alleenstaande ouders, het aantal minderheden en het aantal corporatiewoningen in de gemeente. Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners ontvangen een aandeel dat geheel of gedeeltelijk verdeeld wordt op basis van de historische bijstandsuitgaven. Het budget voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners staat los van de werkelijke totale uitgaven.

### Participatiebudget

Naast het bijstandsbudget, ontvangen gemeenten middelen voor de re-integratie en begeleiding. Het gaat om middelen voor het re-integreren van de klassieke doelgroep onder de bijstandswet, het re-integreren en begeleiden van de nieuwe doelgroep en voor de financiering van de Wsw.

Het budget voor de Wsw wordt elk jaar lager omdat de instroom tot de Wsw is gestopt. Tot en met 2020 wordt een elk jaar grotere efficiency-korting doorgevoerd op het budget. Het budget gaat verder elk jaar omlaag, omdat het aantal Wsw-ers omlaag gaat. Omdat het aantal Wsw-ers daalt tot uiteindelijk nul, gaat ook het budget voor de Wsw omlaag naar nul.



Figuur 7. Budgetten Participatiewet.

Binnen de Participatiewet is een nieuw budget Wsw vastgesteld en een budget voor de nieuwe doelgroep. In bovenstaande grafiek is dat het oranje deel. Elk jaar ontvangt de gemeente een budget voor de nieuwe doelgroep. Het budget voor de nieuwe doelgroep (nieuw beschut, begeleiding regulier en voormalig Wajong) wordt elk jaar groter.

Tot slot ontvangt de gemeente in het Participatiebudget ook het klassieke re-integratiebudget voor de Wet werk en bijstand.

Gemeenten ontvangen het participatiebudget via de zogenoemde integratie-uitkering sociaal domein. De middelen voor klassiek WWB zijn in 2019 overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds

### **Cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds**

In de algemene uitkering in het gemeentefonds ontvangen gemeenten het cluster inkomen en participatie. Het cluster inkomen en participatie is bedoeld voor het betalen van de uitvoeringskosten van de Participatiewet en het minimabeleid (met name bijzondere bijstand en schuldhulpverlening). In totaal zit er circa €2,4 mld in het cluster I&P (stand septembercirculaire 2019).

De middelen worden verdeeld op basis van verschillende factoren, zoals het aantal inwoners, het aantal mensen met een laag inkomen en het aantal bijstandsgerechtigden. Het gemeentelijk aandeel in de verdeling beweegt dus (in tegenstelling tot het bijstandsbudget) mee met het werkelijk aantal bijstandsgerechtigden,.

Daarnaast beweegt het budget mee met de rijksuitgaven via de zogenaamde trap-op-trap-af systematiek. Dat betekent dat als de rijksuitgaven omhoog gaan, het gemeentefonds automatisch mee omhoog beweegt. Daarmee gaat het cluster I&P ook automatisch omhoog.

### **Tot slot**

De financiering gaat naar verwachting per 2022 veranderen. De participatiemiddelen voor de doelgroep begeleiding regulier gaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds (cluster I&P). De verdeling van het cluster I&P wordt herijkt. Dat kan leiden tot herverdeeffecten. De middelen voor nieuw beschut en voor de Wsw komen in een zogenoemde decentralisatie-uitkering. Het bijstandsbudget blijft bestaan, zoals het nu is. Hier worden geen (grote) veranderingen verwacht.

## Bijlage 4: Uitkomsten van de enquête

In totaal hebben 152 organisaties de enquête ingevuld. Deze organisaties vertegenwoordigen 252 gemeenten. De enquête is opgezet om een beeld te krijgen van de landelijke activiteiten voor het begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking naar een baan en het begeleiden tijdens een baan.

Van de organisaties die aangeven de begeleiding geheel of gedeeltelijk uitvoert, geeft de helft aan dit volledig voor de eigen gemeente te doen. 30% geeft aan dit uit te voeren als samenwerkingsverband voor meerdere gemeenten, 15% geeft aan deze taken uit te voeren voor de eigen gemeente en via een dienstverleningsovereenkomst voor andere gemeenten. In de categorie 'overige' worden met name nadere beschrijvingen gegeven van de gemeenschappelijke regelingen en dienstverleningsovereenkomsten.

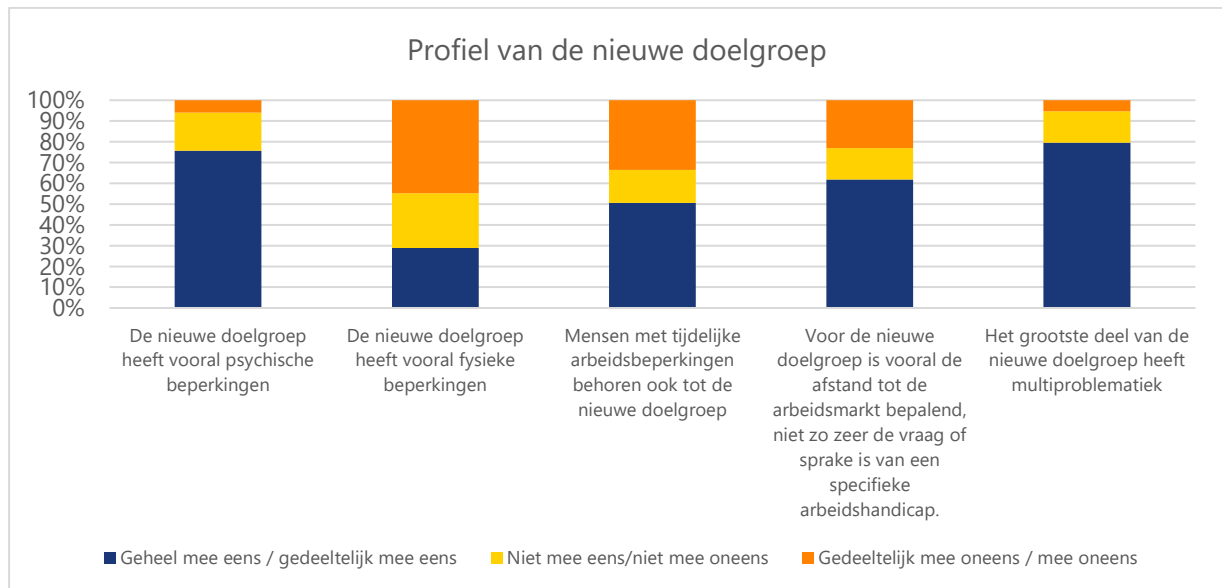


Figuur 8. Uitvoering taken.

### Profiel van de nieuwe doelgroep

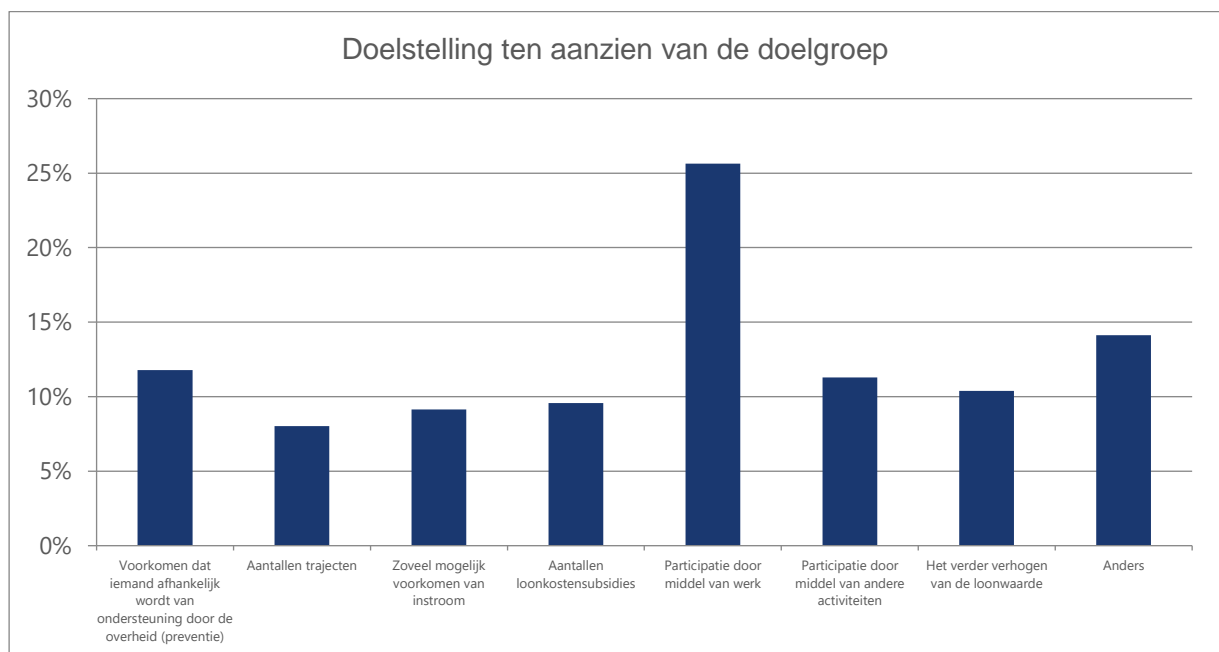
De nieuwe doelgroep wordt op verschillende manieren beschreven. Veel genoemde antwoorden zijn: mensen met een indicatie banenafpraak, mensen met een verminderde loonwaarde, mensen met een beperking, vergelijkbaar met de voormalige WSW en Wajong, iedereen die geen 100% loonwaarde heeft, personen die plaatsbaar zijn op een reguliere werkplek, indicatie beschermt werk en banenafpraak, etc.

Er wordt aangegeven het merendeel van de nieuwe doelgroep multiproblematiek, bijna 80% van de respondenten geeft aan het hier geheel of gedeeltelijk mee eens te zijn. Daarnaast wordt aangegeven dat de nieuwe doelgroep vaak kampt met psychische problematiek.



Figuur 9. Profiel van de doelgroep.

We hebben respondenten gevraagd wat de doelstelling is met betrekking tot de nieuwe doelgroep. Deze doelstellingen zijn geprioriteerd door 100 punten te verdelen over de mogelijkheden. Er wordt aangegeven dat dit vaak participatie door werk betreft, vervolgens het voorkomen dat iemand afhankelijk wordt van ondersteuning door de overheid (preventie) en participatie door middel van andere activiteiten.



Figuur 10. Doelstelling ten aanzien van de doelgroep

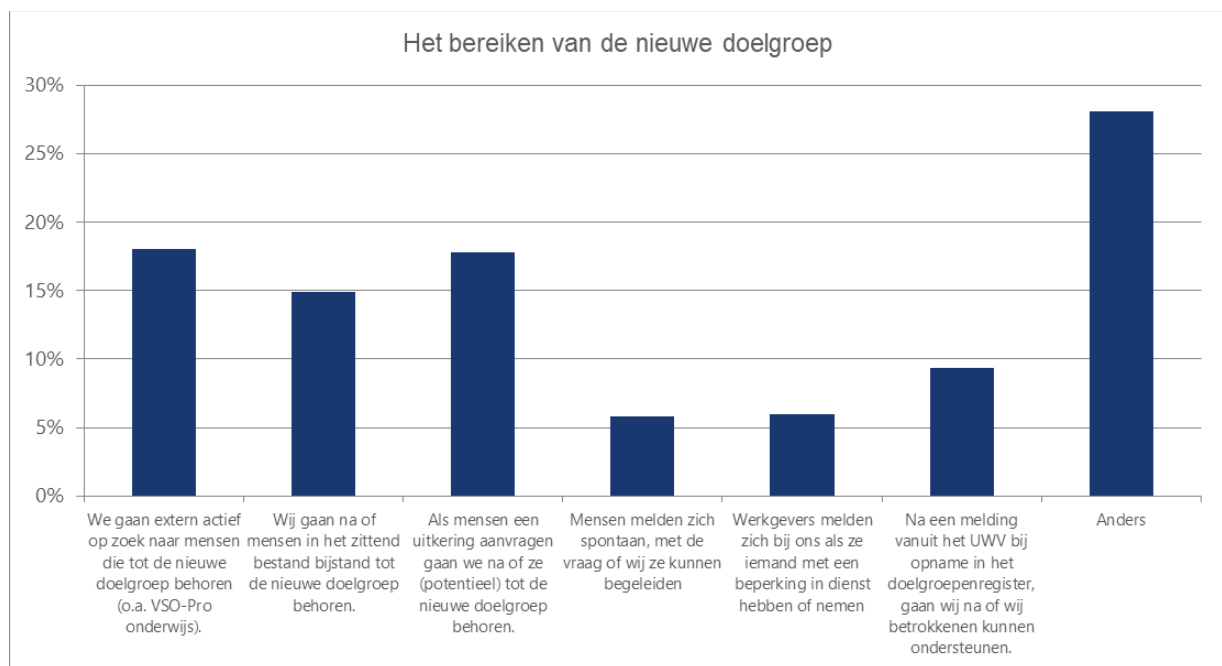
In de categorie anders zijn diverse antwoorden gegeven (gebundeld):

Tabel 9. Antwoorden categorie anders.

Antwoorden
Er is geen specifieke doelstelling voor deze doelgroep.
Mensen krijgen wat ze nodig hebben, we passen maatwerk toe.
Doelstelling op kwetsbare jongeren; voor iedere jongeren een passende plek in de maatschappij.
Bieden van passende begeleiding en borgen van continuïteit.
Er zijn open doelstellingen in aantallen geformuleerd.
Het organiseren van duurzame arbeidsplekken/werk, het ontzorgen en het faciliteren van de werkgever. Het streven naar maximaal aantal haalbare en duurzame plaatsen.
Zorgen dat iedereen kan meedoen, zo regulier als mogelijk.
Maatschappelijke Banen

### Het zoeken en vinden van de nieuwe doelgroep

Op de vraag hoe organisaties de nieuwe doelgroep bereiken worden verschillende antwoorden gegeven. Organisaties konden 100 punten verdelen over de onderstaande mogelijkheden. Ongeveer 28% van de punten wordt toebedeeld aan overig, 18% naar het actief zoeken en eveneens 18% van de punten wordt toegekend aan de aanvraag van een uitkering.



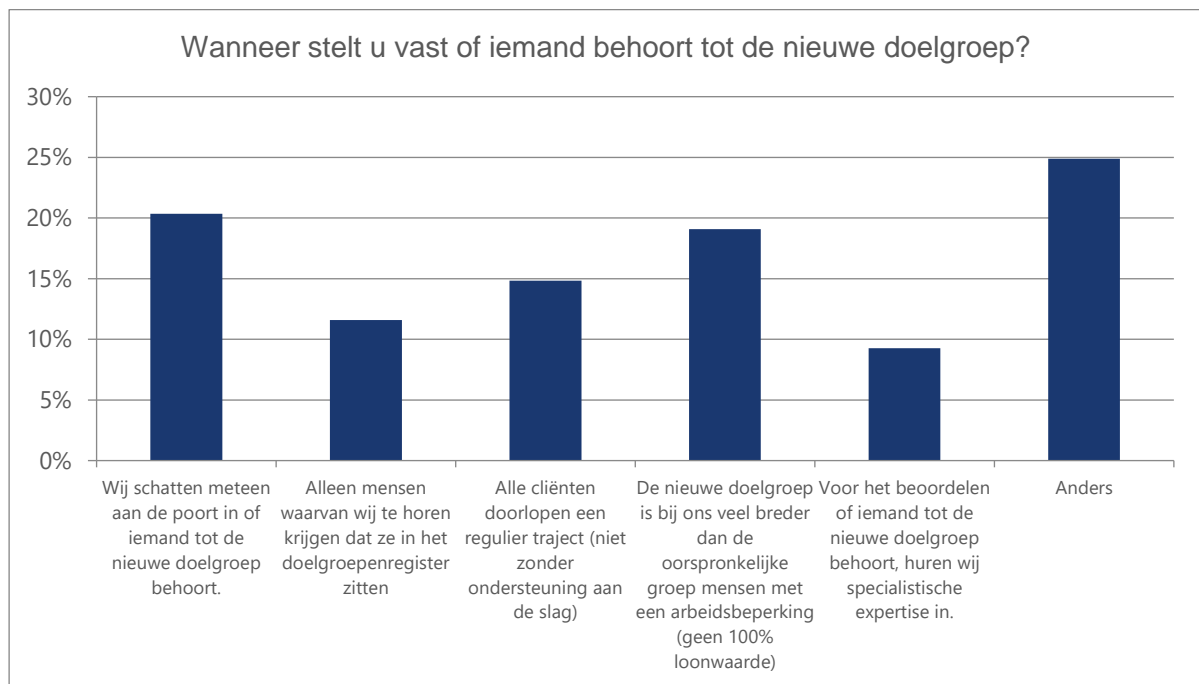
Figuur 11. Het bereiken van de doelgroep.

Bij de categorie 'anders' wordt er door samenwerkingsorganisaties beantwoord dat deelnemende gemeenten kandidaten doorverwijzen, er wordt extra aandacht besteed aan de warme overdracht vanuit het RMC en de jeugdzorg. Daarnaast wordt er contact gelegd met het reguliere VO en het MBO.



## Vaststellen of iemand tot de nieuwe doelgroep behoort

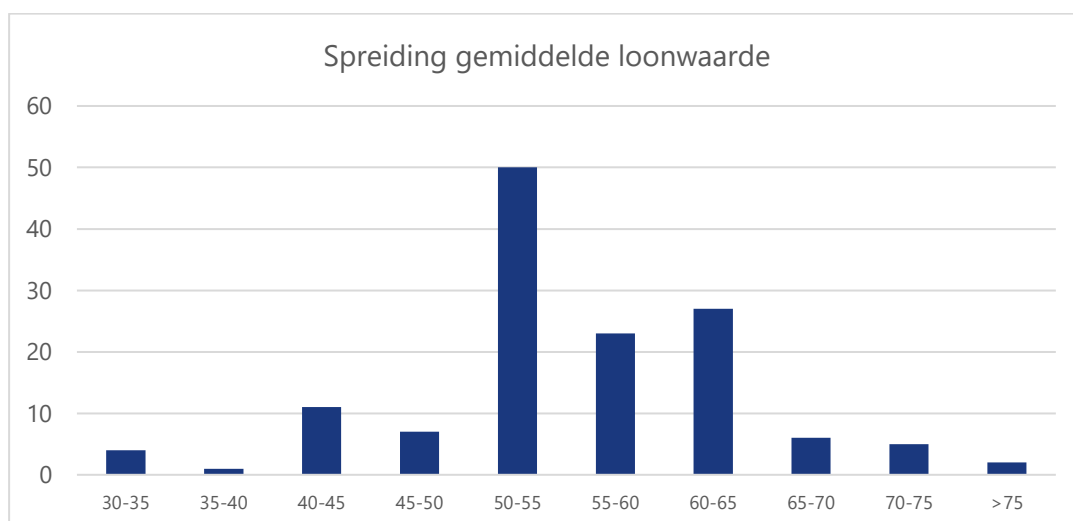
Er wordt vaak aan de poort bepaald of een kandidaat tot de nieuwe doelgroep behoort. Veel respondenten geven aan dat de nieuwe doelgroep is veel breder is dan de oorspronkelijke groep mensen met een arbeidsbeperking. In de categorie 'anders' worden verschillende antwoorden genoemd: sommige uitvoeringsorganisaties geven aan dat de beoordeling bij de gemeente plaatsvindt, andere respondenten geven aan dat het aan de poort gebeurt maar met een eigen ontwikkeld arbeidstrainingcentrum, de praktijkroute, in samenspraak met de scholen en tot slot door maatwerk (intensief en persoonlijk contact).



Figuur 12. Het bepalen van de doelgroep.

## Gemiddelde loonwaarde

De doelgroep heeft volgens de respondenten een gemiddelde loonwaarde van 52% (range: 8 tot 80%) met een standaarddeviatie van 10,6.

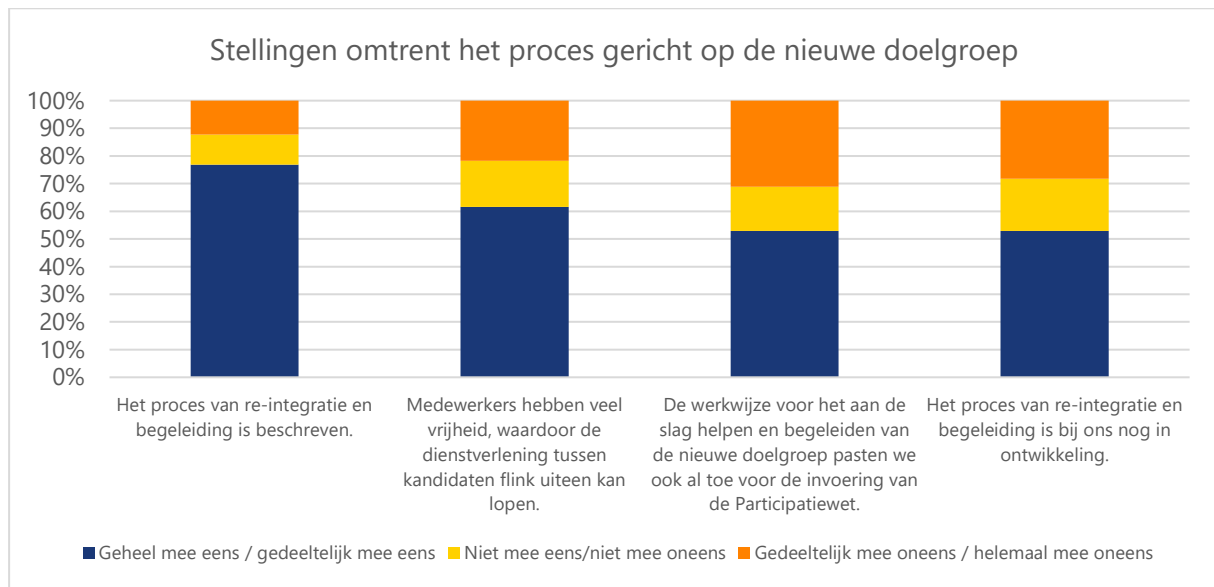


Figuur 13. Spreiding gemiddelde loonwaarde.

## Processen

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het proces van re-integratie beschreven is (37% geheel mee eens, 40% gedeeltelijk mee eens). Er wordt verder aangegeven dat medewerkers over het algemeen veel vrijheid hebben bij de dienstverlening aan kandidaten, waardoor de aanpak per kandidaat flink uiteen kan lopen.

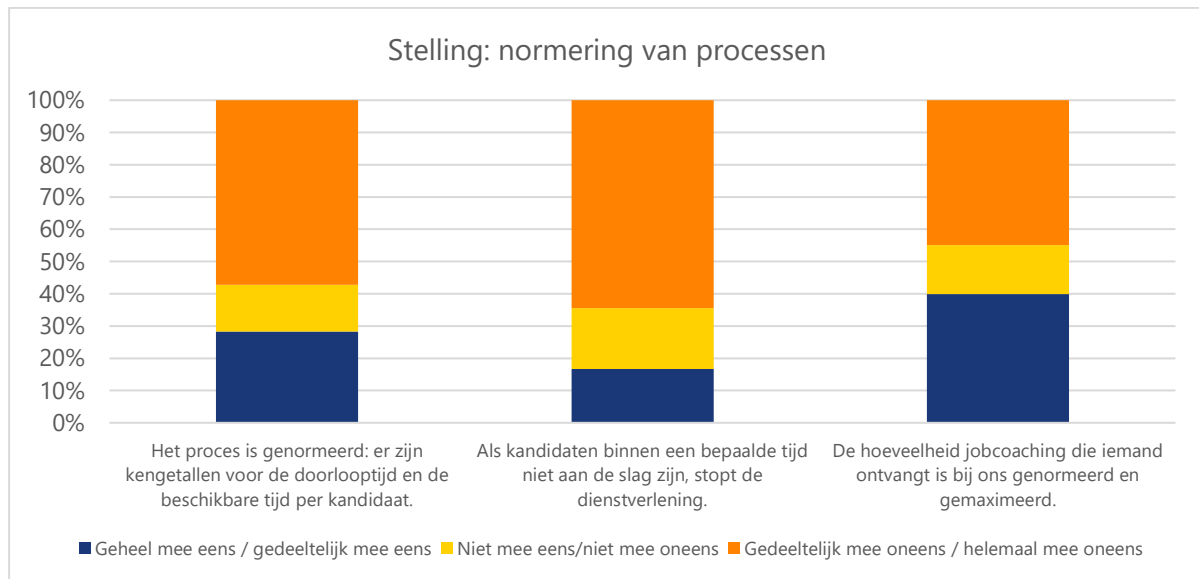
Er wordt in de kwalitatieve informatie door de respondenten benadrukt dat het proces van re-integratie continu in verbetering is en dat er continu gestreefd wordt naar optimalisatie. Deze ontwikkeling vindt ook plaats door de vergroting van kennis en de ontwikkeling op het proces.



Figuur 14. Stellingen omtrent het proces gericht op de nieuwe doelgroep.

## Normering van beleid en processen

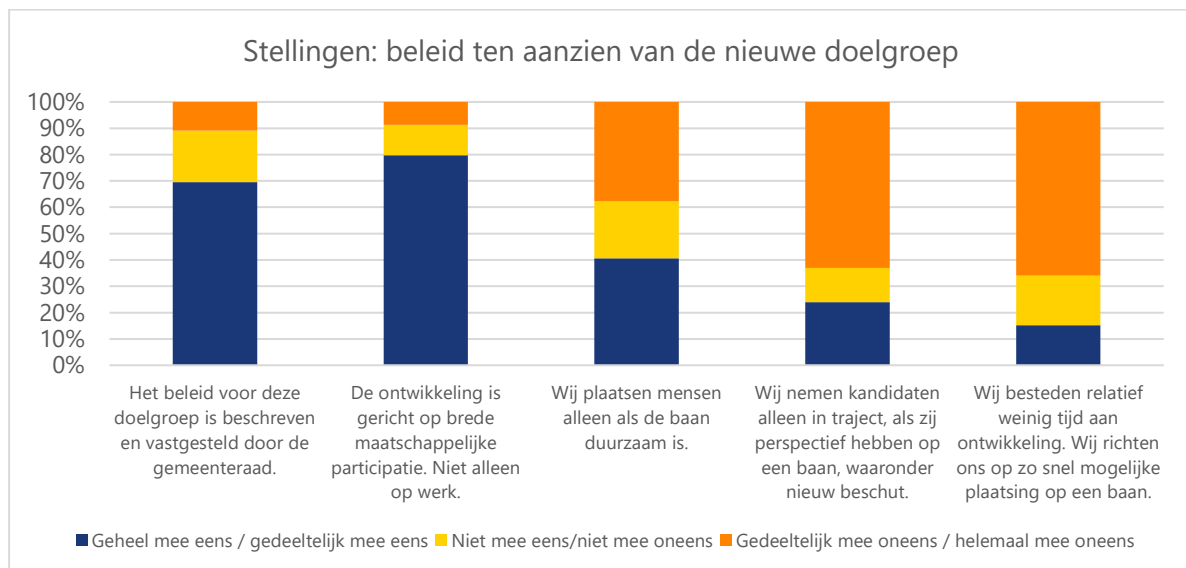
Respondenten geven aan dat processen vaak niet genormeerd zijn en kengetallen over het algemeen niet beschikbaar zijn. Ook blijft de dienstverlening doorgaan, ongeacht de tijd. Veel organisaties geven ook aan dat de hoeveelheid van jobcoaching niet genormeerd of gemaximaliseerd is. De antwoorden op derde stelling (normering en maximalisering van jobcoaching) zijn wisselend, waarbij meer respondenten aangeven het hiermee oneens te zijn.



Figuur 15. Stelling over normering van processen.

## Beleid

Bijna 40% van de organisaties geeft aan het er geheel mee eens te zijn dat het beleid voor de nieuwe doelgroep is beschreven en vastgesteld is door de gemeenteraad, 30% geeft aan het hier gedeeltelijk mee eens te zijn. Meer dan de helft van de organisaties geeft aan het eens te zijn met de stelling dat de ontwikkeling gericht is op brede maatschappelijke participatie. Respondenten geven over het algemeen aan het niet eens te zijn met de stellingen over alleen inzetten van een traject als er perspectief is op een baan en het besteden van weinig tijd aan ontwikkeling. In het opmerkingenveld op deze vraag geven respondenten ook aan dat er juist veel tijd wordt besteed aan het ontwikkelen van kandidaten.

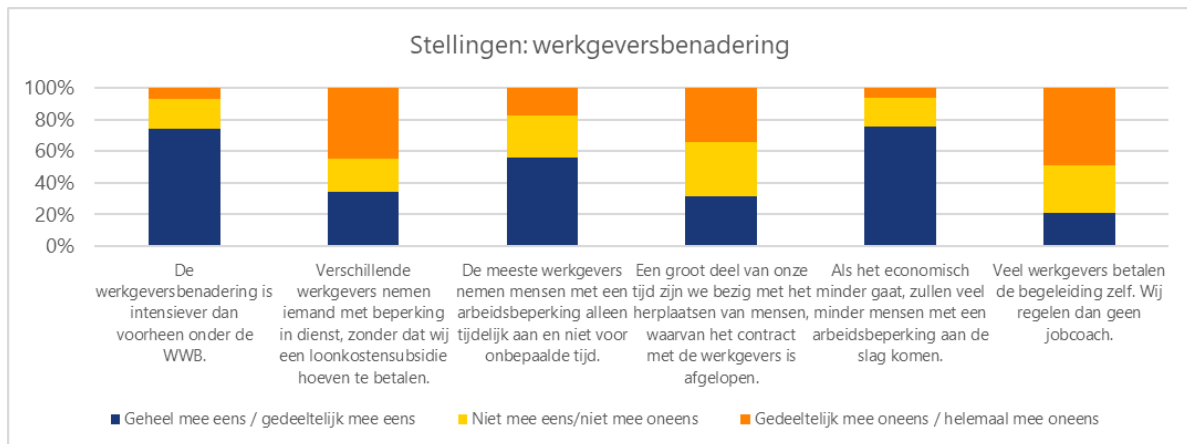


Figuur 16. Stellingen omtrent het beleid ten aanzien van de nieuwe doelgroep.

## Werkgeversbenadering

Door de respondenten wordt aangegeven dat de werkgeversbenadering intensiever is dan voorheen onder de WWB en dat als het economisch minder gaat, er veel minder mensen met een arbeidsbesparing aan de slag zullen

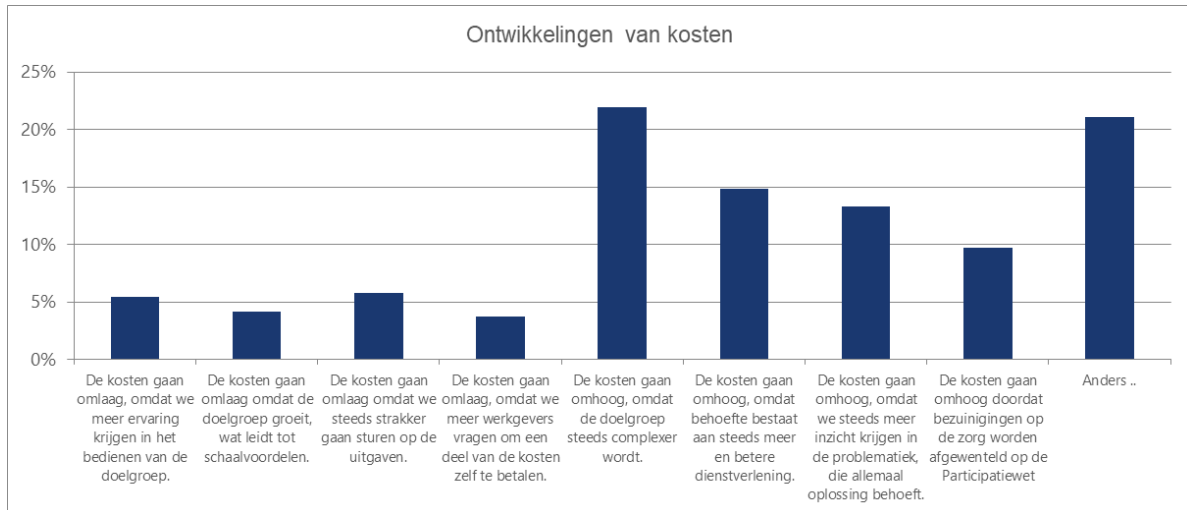
komen. Meer dan de helft van de organisaties geeft aan het deels of volledig eens te zijn met de stelling: *de meeste werkgevers nemen mensen met een arbeidsbeperking alleen tijdelijk aan en niet voor onbepaalde tijd.*



Figuur 17. Stellingen omtrent de werkgeversbenadering.

### Kosten

In onderstaande grafiek zijn 100 punten toebedeeld aan verschillende stellingen. Het gemiddeld aantal punten is per stelling is weergegeven. Hierbij is het merendeel van de punten toegekend aan de stelling: *de kosten gaan omhoog, omdat de doelgroep steeds complexer wordt*. Daarnaast wordt aangegeven dat de kosten naar verwachting zullen toenemen omdat er een steeds betere dienstverlening verwacht wordt. Verder wordt aangegeven dat de kosten ook kunnen toenemen omdat er meer inzicht is in de problematiek die allemaal oplossing behoeft.



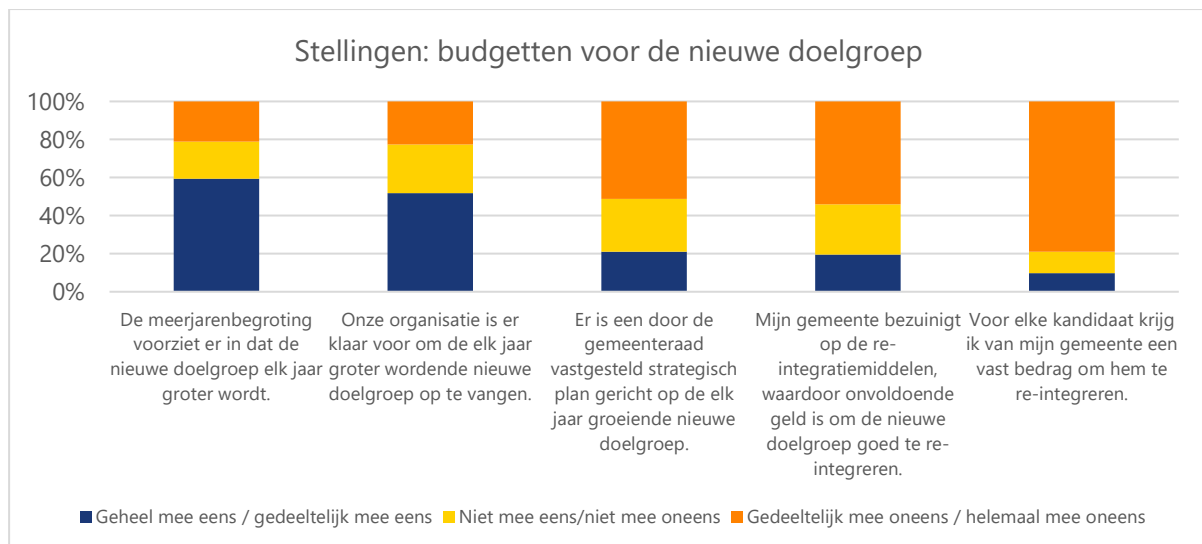
Figuur 18. Stellingen omtrent de ontwikkeling van kosten.

In de categorie anders worden de volgende antwoorden gegeven:

Tabel 10. Antwoorden in de categorie 'anders'

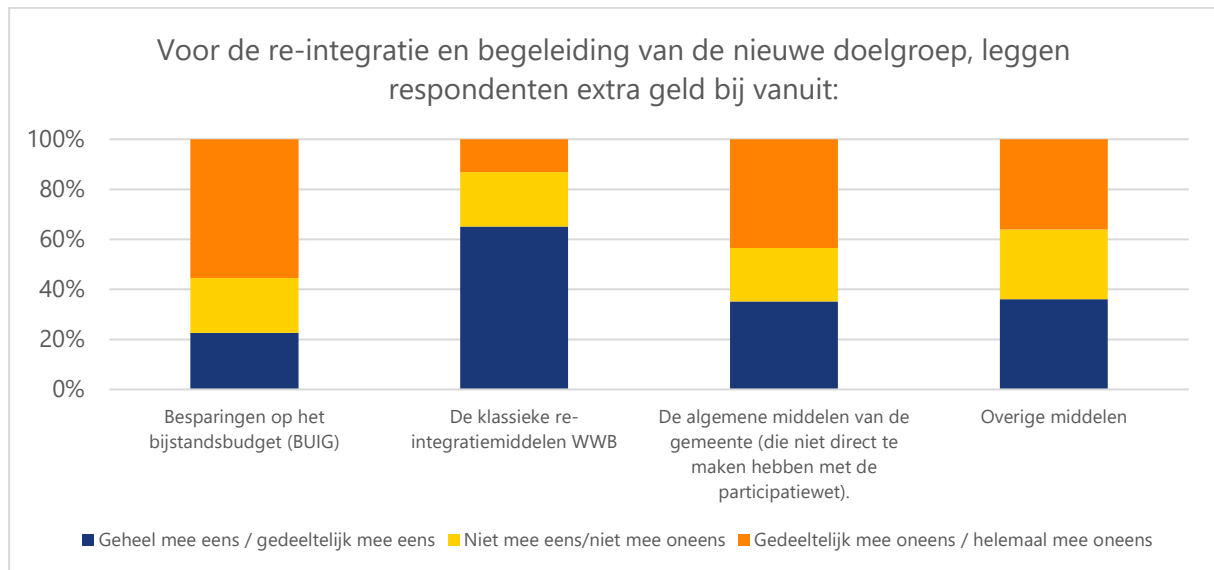
Antwoorden
Afstemming met partijen en administratieve rompslomp kost heel veel tijd.
Er zijn nu nog veel tijdelijke banen gecreëerd, die moeten structureel gemaakt worden. In de praktijk blijkt dat veel mensen structureel begeleiding nodig hebben. De "massa" wordt dus groter.
De kosten gaan omhoog: complex maatwerk in turbulente omgeving
We gaan steeds meer inzetten op zorg op maat op basis van uurtarieven ipv totale trajectkosten. Mogelijk gaan hiermee de kosten omhoog.
De kosten gaan omhoog omdat de doelgroep groeit. De ondersteuning die we inzetten is namelijk meestal structureel omdat er zeer beperkt sprake is van ontwikkeling.
Het uitvoeren van de Wet voorziening poortwachter in plaats van de werkgevers kost ook tijd
De totale kosten stijgen omdat de doelgroep steeds groter wordt en de kosten bij mensen die aan de slag zijn, structureel is.
Meer integrale aanpak op arbeidsparticipatie (als geheel) zorgt voor effectievere inzet van middelen
Kosten zullen enerzijds conjunctuur gevoelig zijn. Dit maakt de instroom grillig. Verwachting is dat nieuwe doelgroep gemiddeld genomen 5 jaar begeleiding nodig heeft en na deze periode de begeleidingsbehoefte afneemt wanneer de werkplek en de omstandigheden hetzelfde blijven.

Veel organisaties geven aan dat er in de meerjarenbegroting rekening is gehouden met het feit dat de doelgroep elk jaar groter wordt en dat de organisatie klaar is voor deze ontwikkeling. De spreiding in antwoorden op de stelling dat er door de gemeenteraad een vastgesteld strategisch plan beschikbaar is, is groot. Maar weinig organisaties krijgen een vast bedrag per kandidaat om deze te re-integreren.



Figuur 19. Stellingen omtrent de budgetten voor de nieuwe doelgroep.

Voor de re-integratie en begeleiding van de nieuwe doelgroep wordt er door de meeste organisaties geantwoord dat er een beroep wordt gedaan op de klassieke re-integratiemiddelen (25% helemaal mee eens, 40% mee eens), vervolgens op overige middelen, de algemene middelen en tot slot besparingen op het bijstandsbudget. Overige middelen die worden genoemd zijn: ESF-subsidies, algemene middelen, incidentele middelen, reserves, budget WMO, onderwijsgeld en vanuit winst.



Figuur 20. Stellingen omtrent de middelen voor re-integratie en begeleiding.

Op de vraag of de kosten afwijken ten opzichte van die voor de klassieke doelgroep WWB, wordt aangegeven door de meeste respondenten dat deze duurder zijn door de intensievere begeleiding die nodig is. Hieronder een aantal (geclusterde) antwoorden.

Tabel 11. Antwoorden

Antwoorden
Kosten voor jobcoaching zijn hoger, omdat dit vaker en langer wordt ingezet.
Jobcoaches hebben een kleinere case-load (meer jobcoaches). Traject is intensiever, kost meer tijd.
Hogere begeleidingskosten en loonkostensubsidies. Voor duurzame plaatsingen is veel nazorg nodig.
Bij de klassieke doelgroep is veelal geen sprake van langdurige jobcoaching.
Meer medische onderzoeken nodig, langdurigere begeleiding, vaak structureel.
We zien dat de nieuwe doelgroep vanwege hun beperkingen voor langere tijd aangewezen is op ondersteuning.
Het is arbeidsintensiever, kleinere caseloads, reguliere klanten stromen uit waarna begeleiding stopt, bij deze doelgroep wordt de begeleiding nog voortgezet. Door de intensievere en langdurige begeleiding van de nieuwe doelgroep zijn de kosten hoger dan de begeleiding van de reguliere groep.
De aanpak is intensiever. Meer klantcontact, meer contact met netwerk. Route arbeid, samenwerking scholen, meer maatwerk en begeleiding.
Er zijn meer verschillende professionals betrokken (WSP accountmanager, jobcoach, trainer, werkcoach).
Doelgroep 2015-2017 vooral ontslagwerklozen met redelijke opleiding, met "lichte" ondersteuning en kleine randvoorwaardelijke voorzieningen ( fiets, leerwerkcheque) te bemiddelen. Doelgroep 2018-2019 kenmerkt zich door multiproblematiek, vraagt intensievere begeleiding in alle fases van proces incl. begeleiding na plaatsing
Begeleiding door gespecialiseerde consultants/jobcoaches met een lage caseload. Belangrijke kostendrijver is dat de begeleiding/jobcoaching na start dienstverband doorloopt: daarnaast het zoeken naar kandidaten op scholen/dagbesteding en jobhunting.
Multiproblematiek vergt soms inzet externe deskundigheid: extra kosten
Een afwijking is niet in beeld: aangezien geen onderscheid gemaakt wordt tussen klassieke en nieuwe doelgroep. De ondersteuningsbehoefte voor de nieuwe doelgroep is wel langduriger.
Doordat wij de nieuwe doelgroep zelf in dienst nemen komen opleidingskosten doorgaans voor onze eigen rekening.

## Antwoorden

Nieuwe doelgroep heeft meer kosten door inzet loonkostensubsidie/jobcoach terwijl klassieke doelgroep meestal door werkervaringsplaats of tijdelijke contract aan de slag gaat.

Niet veel maar bij de nieuwe doelgroep wordt veel meer ingezet op jobcoaching.

Er wordt voor de nieuwe doelgroep vaker en langer gebruik gemaakt van de inzet van het SW/leerwerkbedrijf. Dus er zijn meer uitgaven voor begeleiding.

Mensen met arbeidsbeperking c.q. verminderde loonwaarde vraagt meer begeleiding dan WWB klassiek

Vooral de ondersteuningskosten - begeleiding op werkervaringsplaatsen om de doelgroep geschikt te maken voor betaalde arbeid en jobcoach gelden op de werkvloer.

De kosten voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep zijn minimaal 2 keer hoger dan die voor de klassieke doelgroep.

De kosten zijn veel hoger: structurele jobcoaching. Loonkostensubsidie zonder einddatum. Een geheel nieuwe situatie dan in de WWB-oud waarbij mensen in principe regulier aan het werk zouden moeten kunnen.

In belangrijke mate; focus is meer gericht op individuele ontwikkeling van mogelijkheden van kandidaten. In het verleden meer productie (output) georiënteerd.

De kosten per medewerker nieuwe doelgroep die besteed worden aan re-integratie en begeleiding zijn hoger dan die van de klassieke doelgroep. Maar het meest van belang is dat de kosten structureel zijn en niet afnemen na verloop van tijd.

## Loonwaardemeting

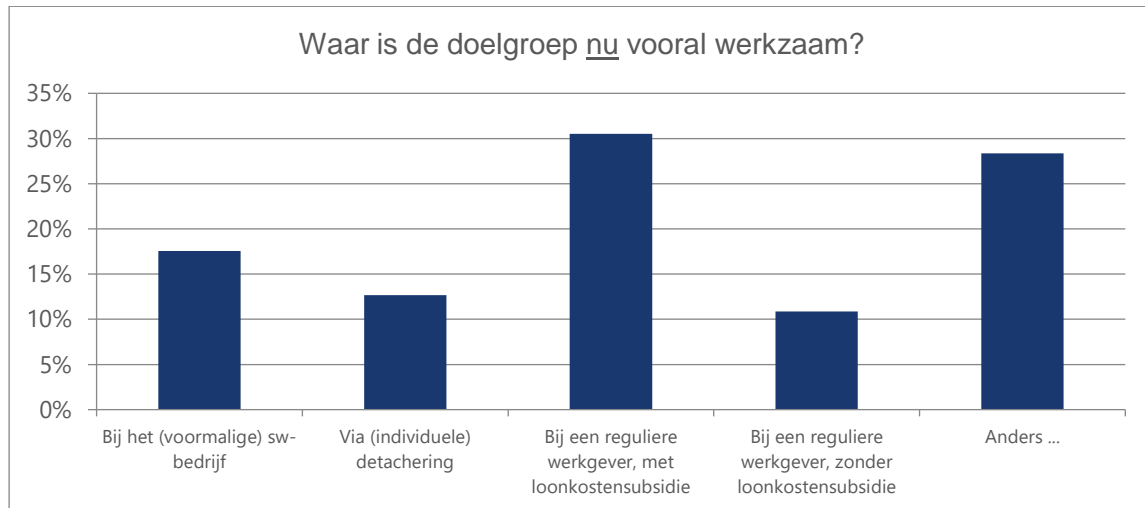
De helft van de respondenten geven aan dat loonwaardemetingen worden ingezet afhankelijk van de situatie van de kandidaat. 18% geeft aan jaarlijks een loonwaardemeting uit te voeren. In de categorie anders worden verschillende antwoorden gegeven, zoals: na een half jaar, de eerste 2 jaar jaarlijks, daarna afhankelijk van de kandidaat, bij de opstart van een nieuwe baan, elke 3 jaar en bij elke contractverlenging.



Figuur 21. Frequentie van de loonwaardebepaling.

### Waar is de doelgroep werkzaam?

Bij onderstaande vraag zijn 100 punten verdeeld over de verschillende mogelijkheden door de respondenten. Respondenten geven aan dat de doelgroep nu met name werkzaam is bij een reguliere werkgever met een loonkostensubsidie. In de categorie anders worden de volgende opmerkingen gemaakt; het is ook soms een combinatie van een detachering bij het (voormalig) sw-bedrijf, vrijwilligerswerk, werkervaringsplekken en activeringsplaatsen.

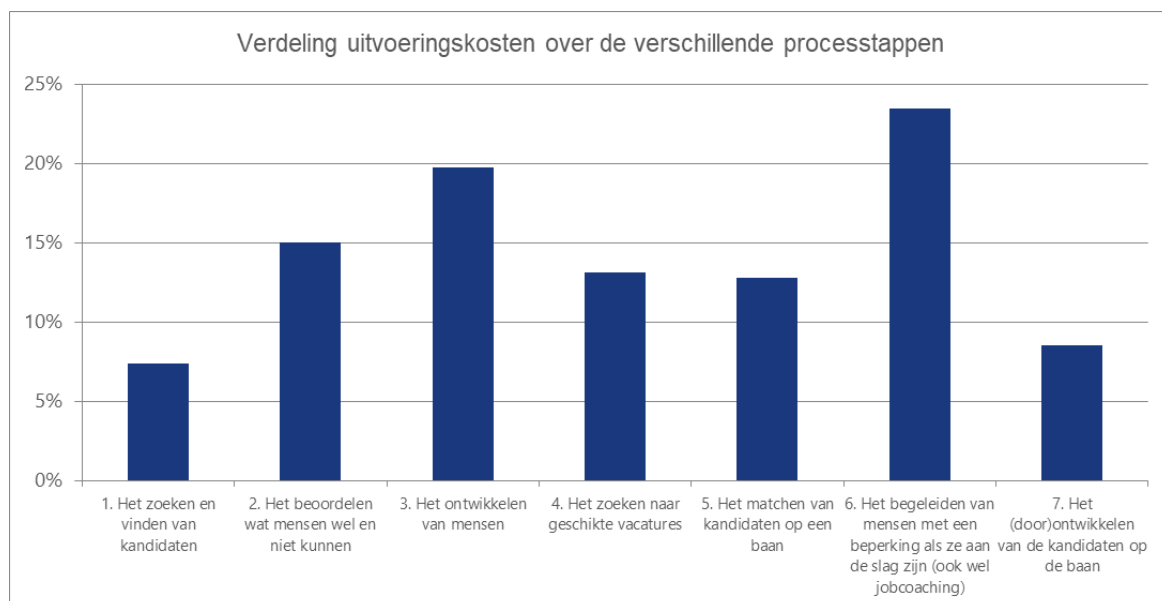


Figuur 22. Verdeling van antwoorden.

Respondenten geven aan dat dit over 5 jaar een vergelijkbare vergelijking betreft. In de categorie 'anders' wordt aangegeven dat dit fors afhankelijk is van de conjunctuur (arbeidsmarkt) en de opnamecapaciteit bij werkgevers.

### Verdeling van de uitvoeringskosten over de verschillende processtappen

De uitvoeringskosten zijn door de respondenten voornamelijk toegekend aan het ontwikkelen van mensen en het begeleiden van mensen. Zie onderstaande figuur.

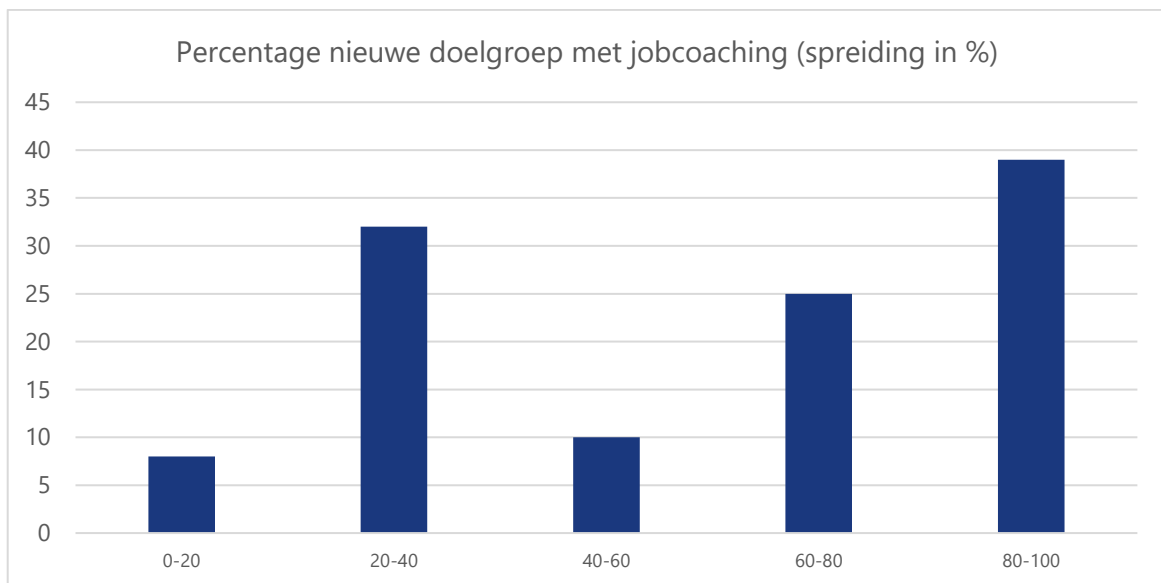


Figuur 23. Verdeling van uitvoeringskosten over de verschillende processtappen.



## Jobcoaching

Gemiddeld geven respondenten aan dat 57% van de nieuwe doelgroep jobcoaching ontvangt (range 5-100).



Figuur 24. Verdeling van antwoorden.

## Ontwikkelactiviteiten

De volgende ontwikkelactiviteiten worden genoemd:

- Trainingen
- Opleidingen
- VCA
- Empowerment
- Taaltrainingen
- Heftruck
- Werkgever-opleidingen
- Werknemersvaardigheden
- Vakopleidingen

Deze activiteiten wijken voor de meeste organisaties af ten opzichte van de ontwikkelactiviteiten voor de klassieke groep WWB. In onderstaande tabel een aantal (geclusterde) antwoorden.

Tabel 12. Antwoorden.

Antwoorden
De fase van diagnose is intensiever dan bij de klassieke doelgroep. Het uitvoeren van loonwaardemetingen vergt veel tijd.
Wordt meer vanuit de klant en zijn beperkingen gezocht naar een geschikte werkgever. Begeleiding is belangrijk. Ook de werkgever moet hiervoor open staan. Kost meer tijd om de klant goed in beeld te krijgen en de goede match te maken.
Meer aandacht voor nazorg op de werkplek.
Verschillen zijn beperkt. Ook de klassieke doelgroep heeft een grote afstand of beperkingen. Bij de nieuwe doelgroep relatief meer individuele aanpak i.p.v. groepsaanpak.
Inhoudelijk niet, maar in de inzet instrumentarium wel. En veel administratieve rompslomp.
Zelfde proces en aanpak.

## Antwoorden

Meer zorg, meer aandacht, meer contacten, meer coaching, focus is vast contract en dat is duurzaam i.p.v. 6 maanden, meer geduld, meer begeleiding werkgever, goed voorwerk bij werkgever.

Niet, behalve een intensievere werkkennismaking dat bijdraagt aan een reëler beeld van de mogelijkheden (van werkgever en werkzoekende)

Klassieke doelgroep WWB deden we vooral kortdurende trajecten. Werkfit maken, sollicitatietrainingen e.d.

Klassieke doelgroep WWB krijgt andere training en ontwikkeling en is meer direct gefocust op solliciteren.

Niet. Iedereen krijgt re-integratieplan op maat, waarbij dus gekeken wordt wat iemand nodig heeft.

Niet: daar waar een traject passend is, is er toegang voor de nieuwe doelgroep of regulier.

Voor de klassieke doelgroep WWB verzorgden wij op verzoek van gemeenten ook de bemiddeling. Sollicitatietrainingen en individuele trajectbegeleiding maakten daar ook deel van uit.

Bij het werkbedrijf worden vaker ingezet: proefplaatsingen, empowerment en werkfit.

Er zijn meer opleidingen en trainingen.

meer plaatsingen op bestaande vacatures; matching kost minder tijd en minder jobcoaching.

Niet veel. Wel wordt bij de nieuwe doelgroep tijdens de bemiddelingsfase meer gekeken naar geschikte vacatures en bij de klassieke doelgroep naar het matchen van kandidaten op een baan.

Met name het onderzoeken van mensen, verzoeken voor participatie adviezen, en het ontwikkelen van mensen in het eigen gemeentelijk apparaat zijn anders dan voorheen.

We doen niet aan categoriale doelgroepen. We zetten in op maatwerk. Ervaring leert ons dat we steeds intensiever inzetten op begeleiding van de kandidaat op de werkvloer. Dat maakt het inderdaad geen verschil of dit een persoon is uit de klassieke doelgroep of nieuwe doelgroep.

Gesprekken zijn intensiever en vaker, meer kijken naar mogelijkheden ivm beperkingen. Mindset van personen omzetten kost meer tijd. Vaak meerdere pogingen nodig voor succes.

Deze wijken niet af waarbij aangegeven dat de begeleidingscomponent bij de nieuwe doelgroep, veel, hoger is.

De analyse en de begeleiding zijn breder en intensiever.

Bij klassieke doelgroep geen samenwerking met speciaal onderwijs, minder preventie, andere inzet personeel en instrumenten.

Bij klassieke WWB meer tijd in ontwikkeling en wegnemen belemmeringen (die bij nieuwe doelgroep vaak blijvend zijn)

Meer mensen hebben zwaardere begeleiding nodig en hebben multiproblematiek. Alles is dus intensiever en complexer geworden. Meer maatwerk is nodig. Veel meer afstemming met andere instanties.

De nieuwe doelgroep heeft meer begeleiding en ondersteuning. Ook kost de nieuwe doelgroep meer, zoals inzet LKS, jobcoaching, begeleiding op de werkvloer e.d.

Bij de laatste groep wordt meer ingezet op werk(ervaring) en scholing.

In belangrijke mate; focus is meer gericht op individuele ontwikkeling van mogelijkheden van kandidaten. In het verleden meer productie (output) georiënteerd.

## Bijlage 5: Samenstelling van de begeleidingsgroep

Tabel 13. Samenstelling van de begeleidingscommissie.

Naam	Organisatie
F. Nieuweboer	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
B. Ouwehand	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
K. Koolstra	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
J. Huijts	Divosa
E. Berendsen	UWV
M. Nijlant	Cedris
S. van het Erve	Weener XL
M. van Scheppingen	Weener XL
C. Wallis	Divosa
J. van Bockel	Den Haag
O. van der Meulen	Groningen
C. Onckels	WSD
F. Meijer	TominGroep
A. van der Heiden	Avres
J. Polderman	Drechtsteden
W. van Dorssen	Avres
B. van den Biggelaar	Vereniging Nederlandse Gemeenten
A. van Eekelen	Ministerie van Binnenlandse Zaken
S. Zwijsen	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid

## Bijlage 6: De feitelijke kosten onderverdeeld naar de verschillende processtappen

Tabel 14. feitelijke kosten per persoon behorend tot de doelgroep van de Participatiewet in het doelgroepenregister (gesorteerd van laag naar hoog) (x €1.000).

Processtappen	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Q1	Mediaan	Q3
1. Bereiken	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
2. Beoordelen	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1	0,5	0,2	0,2	0,3	0,1	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3
3. Ontwikkelen	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,1	0,4	0,2	0,2	1,1	0,5	1,2	0,9	1,1	0,2	0,4	0,7
4. Vacatures	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2
5. Matchen	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,1	0,1	0,2
6. Inkoop	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
7. Begeleiden	0,2	0,3	0,4	0,3	0,1	0,8	0,5	0,5	0,7	0,7	0,2	0,7	1,0	2,0	1,9	0,3	0,5	0,8
8. Doorontwikkelen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,6	0,0	0,1	0,1
<b>Totale directe kosten</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>3,5</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>
Kosten naar een baan	0,6	0,5	0,6	0,8	0,8	0,6	0,8	0,9	0,7	0,8	1,7	1,7	2,4	2,0	2,0	0,7	0,8	1,7
Kosten tijdens een baan	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9	0,7	0,6	0,9	0,9	0,2	0,8	1,1	2,2	2,7	0,4	0,7	0,9

Tabel 15. feitelijke kosten per persoon behorend tot de doelgroep van de Participatiewet in het doelgroepenregister met een baan (gesorteerd van laag naar hoog) (x €1.000).

Processtappen	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Q1	Mediaan	Q3
1. Bereiken	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Beoordelen	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,7	0,2	1,3	0,7	0,5	0,2	1,6	0,9	0,5	0,3	0,2	0,3	0,7
3. Ontwikkelen	0,4	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,9	0,4	0,5	0,4	2,4	1,1	2,0	1,4	1,9	0,5	0,8	1,3
4. Vacatures	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	0,6	0,3	0,5	0,6	0,4	0,2	0,3	0,4
5. Matchen	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,1	0,4	0,3	0,4	0,5	0,6	0,2	0,3	0,4
6. Inkoop	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,0	0,1	0,2
7. Begeleiden	0,4	0,7	0,8	0,8	0,2	0,8	1,9	1,5	1,5	1,8	0,5	1,4	1,6	3,2	3,2	0,8	1,4	1,7
8. Doorontwikkelen	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3	0,5	0,4	0,0	0,2	0,0	0,2	1,0	0,0	0,1	0,2
<b>Totale directe kosten</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>3,3</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>	<b>5,8</b>	<b>6,7</b>	<b>7,6</b>	<b>2,6</b>	<b>4,0</b>	<b>4,6</b>
Kosten naar een baan	1,3	1,1	1,3	1,5	1,8	1,9	1,3	2,2	1,9	1,8	3,7	3,4	4,0	3,1	3,2	1,4	1,9	3,2
Kosten tijdens een baan	0,5	0,7	1,0	1,0	0,9	0,9	1,9	1,8	2,1	2,4	0,5	1,6	1,9	3,6	4,4	0,9	1,6	2,0

Tabel 16. feitelijke kosten per persoon met een LKS voorziening (gesorteerd van laag naar hoog) (x €1.000).

Processtappen	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Q1	Mediaan	Q3
1. Bereiken	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
2. Beoordelen	0,1	0,0	0,5	0,2	1,8	0,6	1,5	1,0	0,3	1,1	1,2	1,0	0,8	3,2	0,4	0,4	0,8	1,2
3. Ontwikkelen	0,9	1,0	1,0	2,8	0,5	1,7	1,7	1,6	1,9	2,5	0,8	0,8	2,0	2,1	2,8	0,9	1,7	2,1
4. Vacatures	0,2	0,5	0,3	0,7	0,2	0,7	0,2	0,5	0,2	0,6	0,7	1,2	0,8	0,5	0,6	0,3	0,5	0,7
5. Matchen	0,8	1,0	0,4	0,4	0,2	0,7	0,6	0,5	0,1	0,5	0,5	0,3	0,7	0,5	0,9	0,4	0,5	0,7
6. Inkoop	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	1,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3
7. Begeleiden	1,4	0,9	1,3	0,6	2,0	0,4	1,8	2,3	3,8	1,9	2,7	3,4	4,5	2,7	4,7	1,4	2,0	3,1
8. Doorontwikkelen	0,0	0,2	0,2	0,0	0,4	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	1,0	0,8	0,2	0,3	1,5	0,0	0,2	0,4
<b>Totale directe kosten</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,6</b>	<b>5,9</b>	<b>6,0</b>	<b>6,6</b>	<b>6,7</b>	<b>7,1</b>	<b>7,3</b>	<b>7,9</b>	<b>9,4</b>	<b>9,9</b>	<b>11,3</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>7,6</b>
Kosten naar een baan	2,2	2,7	2,4	4,4	3,0	4,0	4,1	3,7	2,8	4,9	3,4	3,4	4,4	6,7	4,8	2,9	3,7	4,4
Kosten tijdens een baan	1,4	1,1	1,6	0,6	2,6	1,9	1,9	2,9	3,9	2,3	3,9	4,5	5,0	3,2	6,5	1,8	2,6	3,9

# Berenschot



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

### **Berenschot B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)