

(Kostprijs van) begeleiding

Adlasz (Adviseurs Lokaal bestuur en Sociale Zekerheid) heeft met ondersteuning van Instituut Gak een tweejarige pilot uitgevoerd naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van loonwaardesturing aan de onderkant van de arbeidsmarkt met als kader de Participatiewet. Deze pilot kende meerdere invalshoeken. In deze whitepaper gaan we in op de bevindingen ten aanzien van (de kostprijs van) begeleiding. Welk uitgangspunt ligt ten grondslag aan het onderzoek, wat zijn belangrijke aandachtspunten bij de indeling van het uitkeringsbestand en hoe kan een kostprijs van begeleiding worden bepaald? De kostprijs voor begeleiding maakt onderdeel uit van de integrale kostprijs voor de doelgroep die met verminderd arbeidsvermogen zo regulier mogelijk werkt. Een ander onderdeel is de kostprijs voor arbeid (zie separate white paper). Teneinde de Wsw-doelgroep gelijk te schakelen kent specifiek die doelgroep nog een derde bouwsteen: de extra kosten voor de Wsw-cao ten opzichte van het wettelijk minimumloon (WML). Schematisch:



Figuur 1: opbouw subsidiebedrag

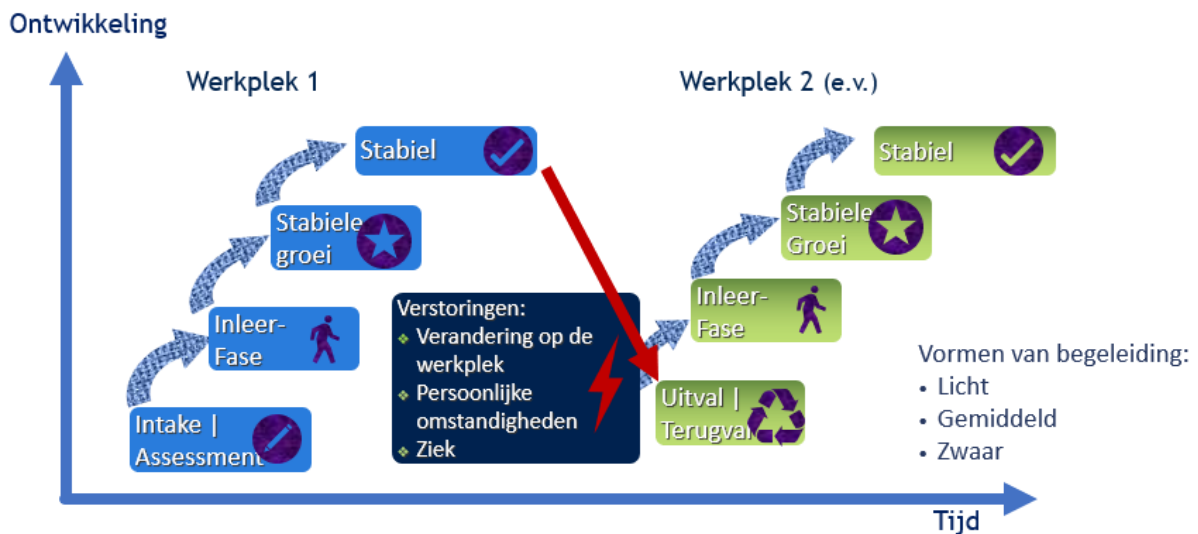
Algemeen uitgangspunt

Bij ons onderzoek hebben wij ons laten leiden door het volgende “in – door – uitstroom”-model:



Figuur 2: in-door-uitstroommodel

De aanname is dat elke persoon die (nog niet) zelfstandig het WML kan verdienen een vorm van begeleiding nodig heeft. Die begeleiding is niet altijd even intensief en kan ook situationeel bepaald worden. Tevens kan sprake zijn van terugval, uitval en/of verstoringen. Soms kan dat leiden tot een andere werkplek en begint de ontwikkeling wellicht opnieuw. Duidelijk is dat op personsniveau sprake is van een behoorlijke dynamiek. De kunst is uiteraard de begeleiding op het juiste moment en op het juiste niveau in te zetten. Schematisch zou dit er als volgt uit kunnen zien:

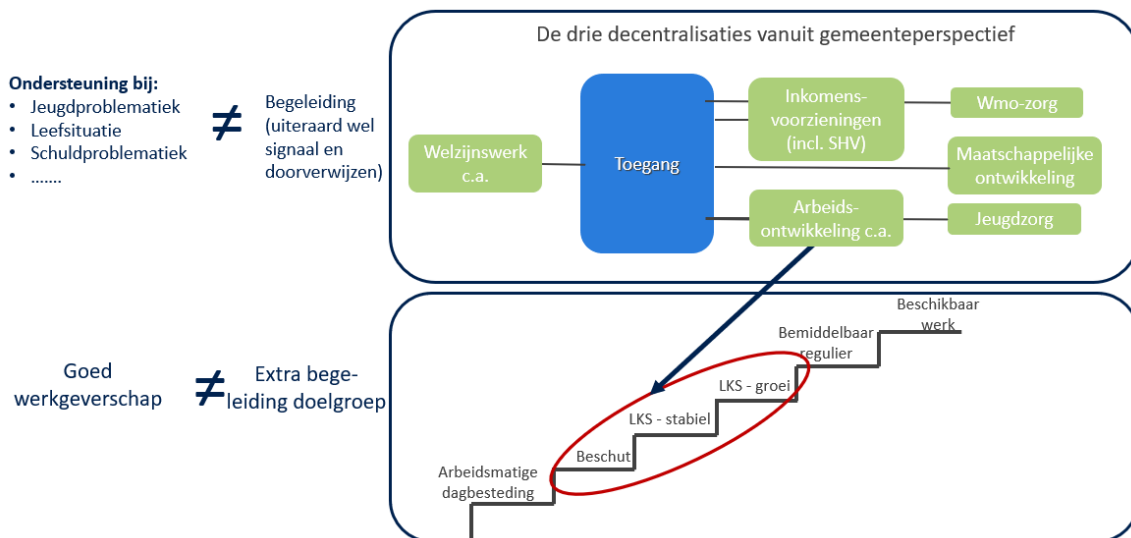


Figuur 3: fasen van ontwikkeling

Onderkend wordt derhalve dat de begeleidingsbehoefte verschillend van aard en niveau is. De begeleiding is er idealiter op gericht de persoon op het voor zijn/haar hoogst haalbare niveau te krijgen, verstoringen te managen en uitval en uitval / terugval zoveel mogelijk te voorkomen. De hamvraag is: hebben organisaties voor hun ‘populatie’ als geheel zicht op de aard van de problematiek, hoeveel personen zich in welke fase bevinden en dus aan welk soort begeleiding behoefte is? Helaas bleek dat bij onze pilotorganisaties niet het geval. Ook uit onze eigen praktijk blijkt dat er relatief weinig zicht is op de begeleidingsbehoefte en de feitelijke tijdsbesteding aan begeleiding. Ook uit nader onderzoek blijkt dat er wel bedragen voor begeleiding genoemd worden, maar een directe relatie tussen de begeleidingsnoodzaak en de feitelijke begeleidingsinzet ontbreekt. Ook een onderbouwing voor de kosten van de werkplekaanpassing – als onderdeel van de begeleiding – ontbreekt. Om die reden hebben wij ons onderzoek op onderdelen uit moeten bereiden ten opzichte van het originele plan.

Afbakening en aanpak

Evenals bij de kostprijs voor arbeid zijn wij op zoek gegaan naar de directe én de indirecte kosten voor begeleiding om zo tot een integrale kostprijs te komen. Op voorhand merken wij op dat wij op zoek zijn gegaan voor de kosten voor begeleiding gericht op arbeid. Alle andere vormen van begeleiding zijn in voorkomende gevallen cruciaal, maar horen niet tot de kostprijs voor begeleiding gericht op arbeid. Te denken valt aan ondersteuning bij bijvoorbeeld verslavingen, opvoedondersteuning, schuldhulpverlening en dergelijke. Binnen het sociaal domein zijn andere instellingen in deze vormen van begeleiding gespecialiseerd en is het zaak voor de juiste verbindingen te zorgen. Daarnaast is het zo dat elke medewerker een vorm van begeleiding nodig heeft. De begeleiding die men normaliter vanuit goed werkgeverschap mag verwachten, maakt evenmin onderdeel uit van de kostprijs van begeleiding. Net als bij de kostprijs voor arbeid zijn wij op zoek gegaan naar de extra kosten voor begeleiding gegeven de specifieke begeleidingsbehoefte van de doelgroep gericht op het realiseren van de loonwaarde. Onderstaande figuur maakt dat inzichtelijk:



Figuur 4: doelgroep begeleiding

Zoals figuur 3 laat zien, zijn er diverse stadia van ontwikkeling die om een andere (intensiteit van) begeleiding vragen. Ook is op voorhand niet te voorspellen of en welke verstoring plaats gaat vinden en maakt het nogal een verschil of iemand individueel of in een groep begeleid wordt. Ten slotte heeft de een een zwaardere vorm van begeleiding nodig dan de ander. Kortom: een complexe en weerbarstige materie. Zonder daarvoor criteria aan te verbinden hebben we op voorhand een inschattingsmatrix van de begeleidingsbehoefte gemaakt. Die zag er als volgt uit:

Begeleidingsmatrix						
Fasering	Aard van de begeleiding					
	Licht		Gemiddeld		Zwaar	
	ZV	MV	ZV	MV	ZV	MV
Assessment						
Ontwikkelfase	Inschatting maken van de verdeling van de totale populatie van het aantal personen (fte) per 'cel'.					
Stabiele fase						
Uitval						

ZV = Zonder Verstoring
MV = Met Verstoring

Veronderstelling:
Inzet reguliere consulent; minder dan gemiddelde ureninzet benodigd.

Veronderstelling:
Inzet reguliere consulent, gemiddelde ureninzet benodigd.

Veronderstelling:
Inzet van duurdere consulenten; meer dan gemiddelde ureninzet benodigd.

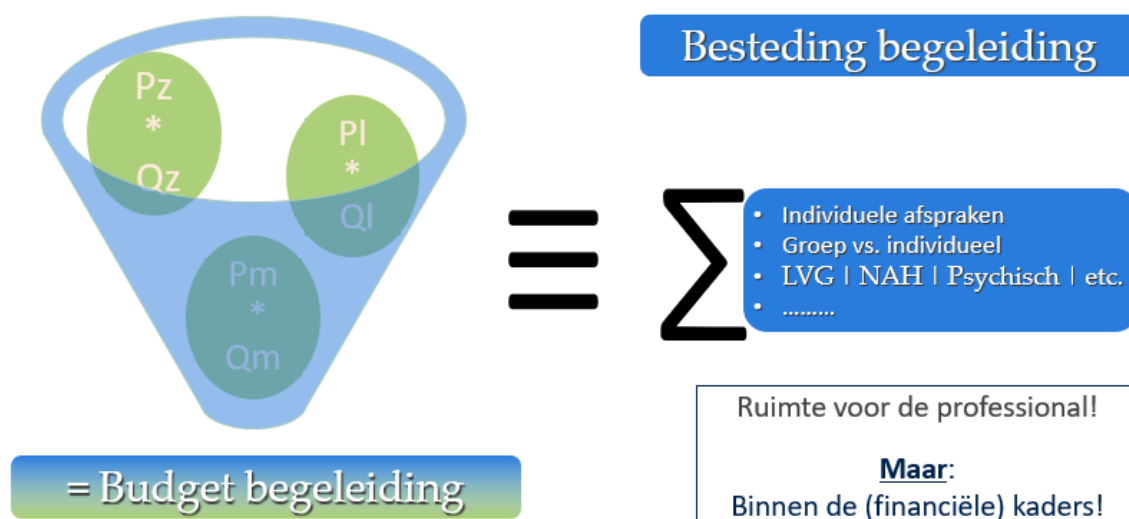
Figuur

Vanuit deze basisveronderstelling zijn wij ons onderzoek naar de kostprijs voor begeleiding gestart. Dat betekent dat ons onderzoek zich focust op de directe kosten voor begeleiding zoals het begeleiden van de werknemer maar ook de werkgever, de werkplekaanpassing en de verbindende werkzaamheden gericht op andere aandachtsgebieden. Voor de indirecte kosten – denk aan directie, overhead, P&O, ICT en dergelijk - werken we met een opslag op de directe kosten.



Figuur 6: opbouw kostprijs begeleiding

Een ander belangrijk uitgangspunt is dat er geen individuele claims / rechten worden ontleend aan de begeleidingsvergoeding. Begeleiding mag immers geen ‘verdienmodel’ worden. De gedachte is dat begeleiding maatwerk is en situationeel gezien moet worden door de professional die daar zicht op heeft. De aanname is dat bij een voldoende grote massa de verdeling van de begeleidingsbehoefte zo’n beetje gelijk zal zijn. Zo zullen er altijd wel verstoringen zijn, maar niet altijd bij dezelfde persoon. En zo zullen er regelmatig personen uitvallen, maar niet iedereen op hetzelfde moment. En niet iedereen zit tegelijkertijd in dezelfde fase van ontwikkeling. Hiervan uitgaande geeft dat het volgende beeld:



Figuur 7: samenstelling budget begeleiding

Uitleg:

Als we de te begeleiden personen bezien, dan zullen er een aantal een lichte vorm (Ql), een aantal een gemiddelde vorm (Qm) en een aantal een zware vorm van begeleiding (Qz). Als we per begeleidingszwaarte ook een prijs (resp. Pl, Pm en Pz) hebben dan kan er een totaalbudget voor begeleiding bepaald worden. De professional kan binnen dit budget en rondom het gemiddelde situationeel de exacte begeleidingsbehoefte bepalen en die inzetten. Belangrijk is dat de af- en overwegingen inzichtelijk worden (we willen immers geen willekeur) en dat er inzicht is in de data om vast te stellen of we op organisatieniveau binnen de bandbreedte opereren.

Hoe komen we aan de benodigde informatie?

Zoals wij hiervoor al aangeven, is er in de hedendaagse praktijk geen goed inzicht om te komen tot een kostprijs voor begeleiding. Tegelijkertijd waren ook de pilotorganisaties ervan overtuigd dat het cruciaal is dit inzicht te verkrijgen. Uit de literatuurstudie bleek dat het Coronel Instituut (onderdeel van het UMC) samen met onderzoeksbureau Ape en met financiering van het UWV onderzoek heeft gedaan naar het vaststellen van de begeleidingsnoodzaak¹. Dit heeft geleid tot een checklist waarmee de begeleidingsbehoefte kan worden vastgesteld. Opvallend is dat deze checklist – voor zover wij kunnen nagaan – nooit feitelijk in de praktijk is toegepast. Beide pilotorganisaties onderstreepten dat met deze checklist een juist en volledig inzicht kon worden verkregen omtrent de begeleidingsnoodzaak.

Wij hebben de checklist aangevuld met kenmerken van de te begeleiden personen en met vragen omtrent het recente verleden (bijvoorbeeld of er al dan niet sprake is geweest van verstoringen; fase van ontwikkeling) en een inschatting van de gemiddelde tijd die feitelijk besteed is aan begeleiding. De aangevulde checklists zijn ingevuld door arbeidsdeskundigen, waarbij wij hen tevens gevraagd hebben een professionele inschatting te maken van de begeleidingsbehoefte in termen van 'licht', 'midden' en 'zwaar'. In totaal zijn er ruim 200 checklists ingevuld verspreid over beide pilotorganisaties. Dat betekent dat zowel de SW-populatie als de 'nieuwe' doelgroep uit de P-wet in het onderzoek zijn betrokken. Wij onderkennen dat 200 dossiers beperkt is voor het doen van harde uitspraken. Tegelijkertijd geeft het wel een eerste beeld van de begeleidingsbehoefte en de kostprijs daarvan.

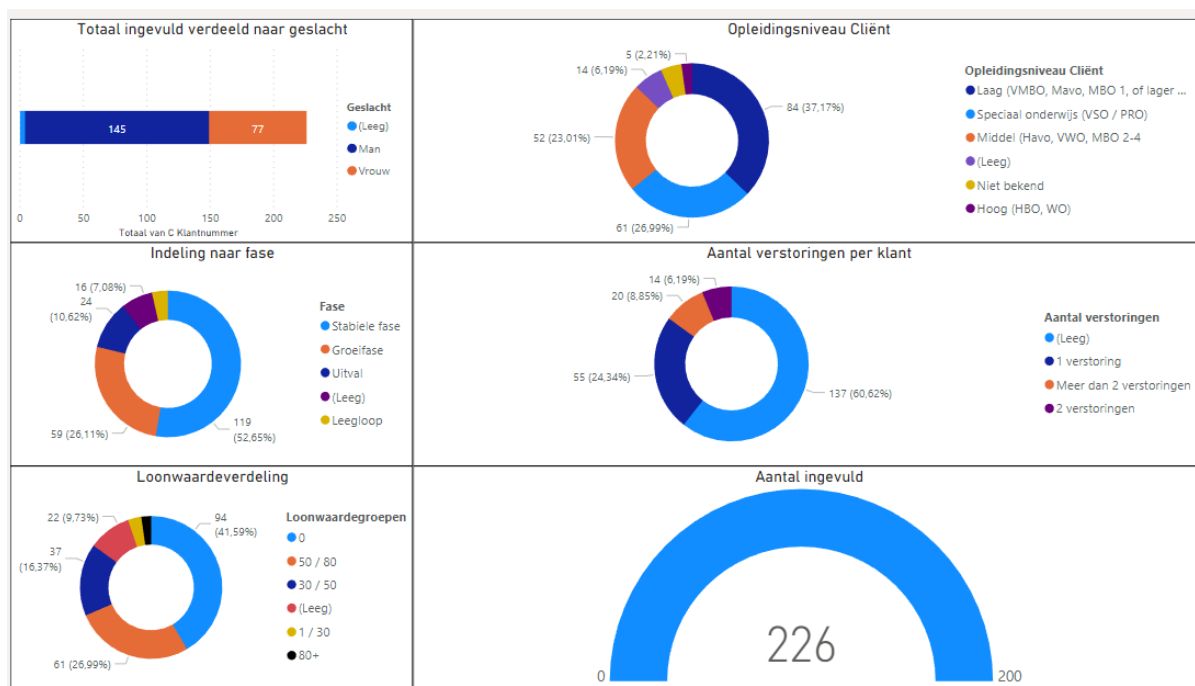
De resultaten

De checklist is een prima middel om op individueel niveau de begeleidingsbehoefte vast te stellen als aanvulling voor het individuele dossier. Minder geschikt voor het maken van analyses. Hiervoor is het noodzakelijk inzicht te hebben in de data. Ook dit is een punt van aandacht overigens. Weliswaar een afgeleid aandachtspunt, maar naar onze mening in deze tijd van 'big data' wel het benoemen waard dat het verzamelen, structureren en sturen op basis van data cruciaal is voor een verdere doorontwikkeling. Om die reden hebben wij de data verwerkt in een databasestructuur. Vanuit die database is het inzicht verkregen zoals in deze paper is beschreven.

¹ <https://www.amc.nl/web/specialismen/coronel-instituut-voor-arbeid-en-gezondheid.htm>

Bestandssamenstelling

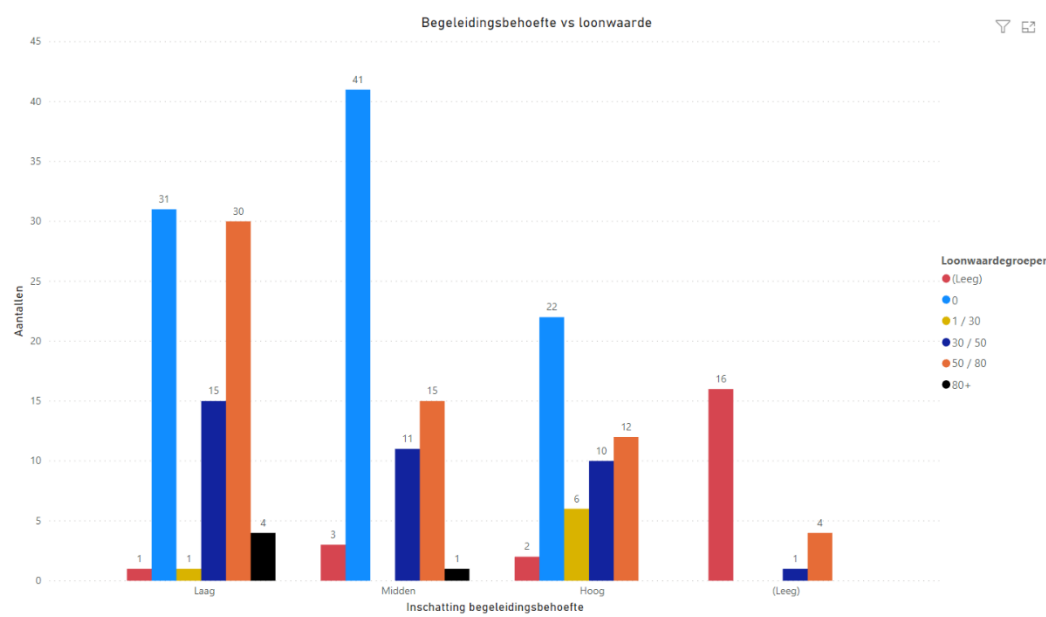
Onderstaande graphics geven in het kort de samenstelling van het bestand weer:



Opvallende punten:

- Het merendeel van de doelgroep bevindt zich in een stabiele dan wel groeifase.
- Het aantal personen met verstoringen is relatief beperkt (note: omdat die doelgroep op het moment dat het zich voordoet veel aandacht nodig heeft, is het beeld veelal dat het merendeel van de doelgroep die begeleiding nodig heeft).
- De loonwaarde van de Wsw-doelgroep wordt in principe niet gemeten. Specifiek voor ons onderzoek heeft Dariuz bij een deel van de doelgroep een beperkte loonwaardemeting gedaan. Het merendeel (ruim 40% van het geheel) is echter niet gemeten en op 'nihil' gesteld.

Begeidingsbehoefte versus loonwaarde

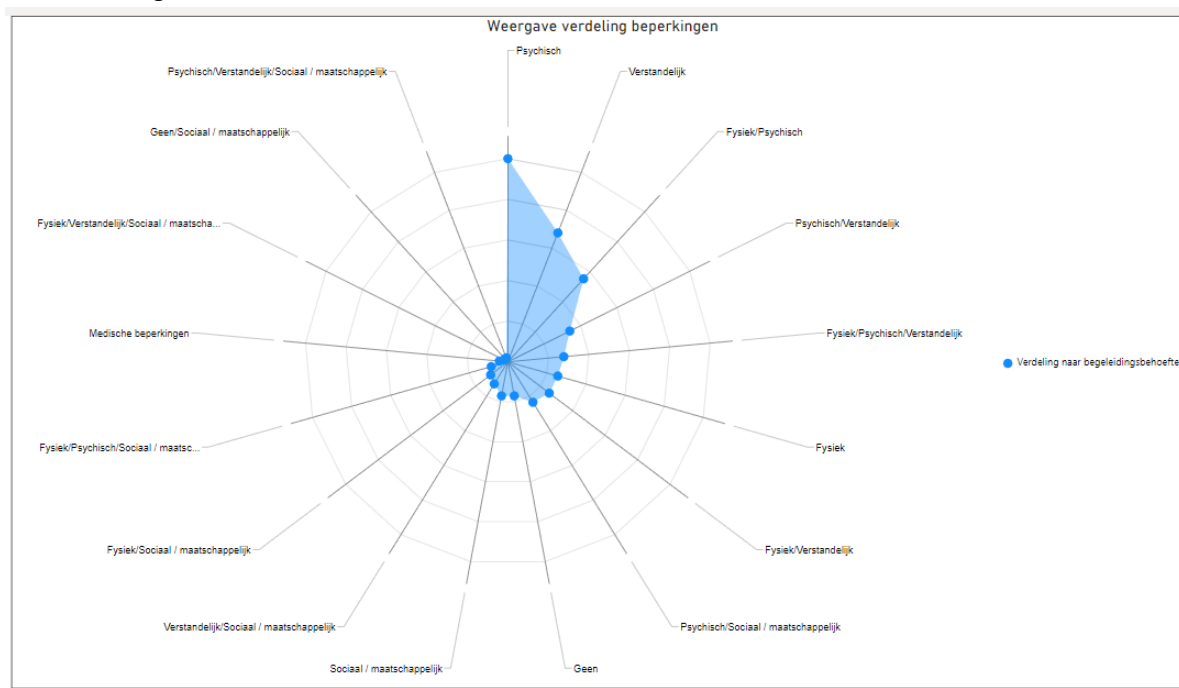


Opvallende punten:

- Niet bij elke waarneming kon de gewenste informatie worden verkregen.
- Er is geen directe relatie tussen de gemeten loonwaarde en de begeleidingsbehoefte. Wel zien we dat de lagere loonwaardegroepen een hoge begeleidingsbehoefte hebben.
- Het merendeel van de doelgroep heeft voldoende aan een lage tot gemiddelde begeleiding.

Aard van de beperkingen

Een van de vragen uit de checklist is de aard van de beperking. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de aard van de problematiek en kan vervolgens gerichte begeleiding georganiseerd worden. Uit de database ontstaat het volgende beeld:

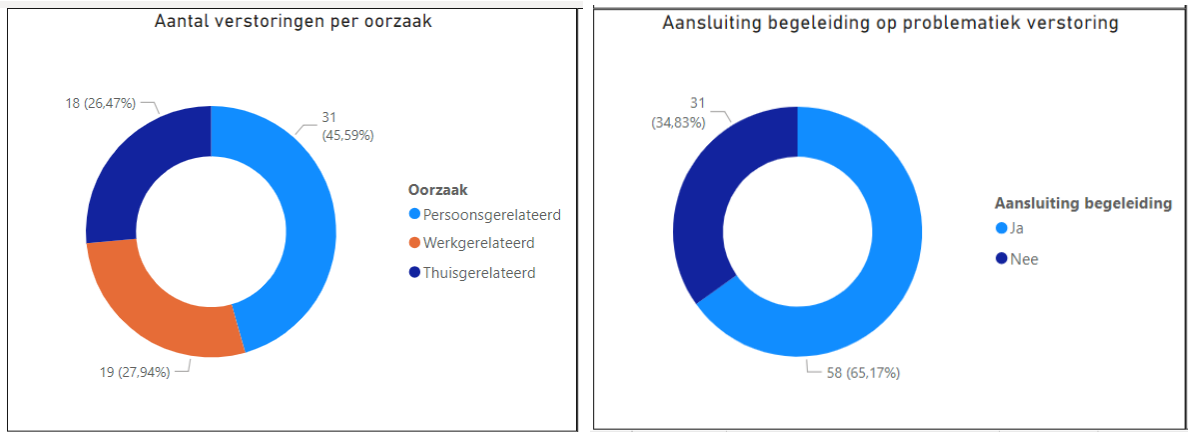


Opvallend is dat het merendeel van de doelgroep enkelvoudige psychische en verstandelijke beperkingen heeft.

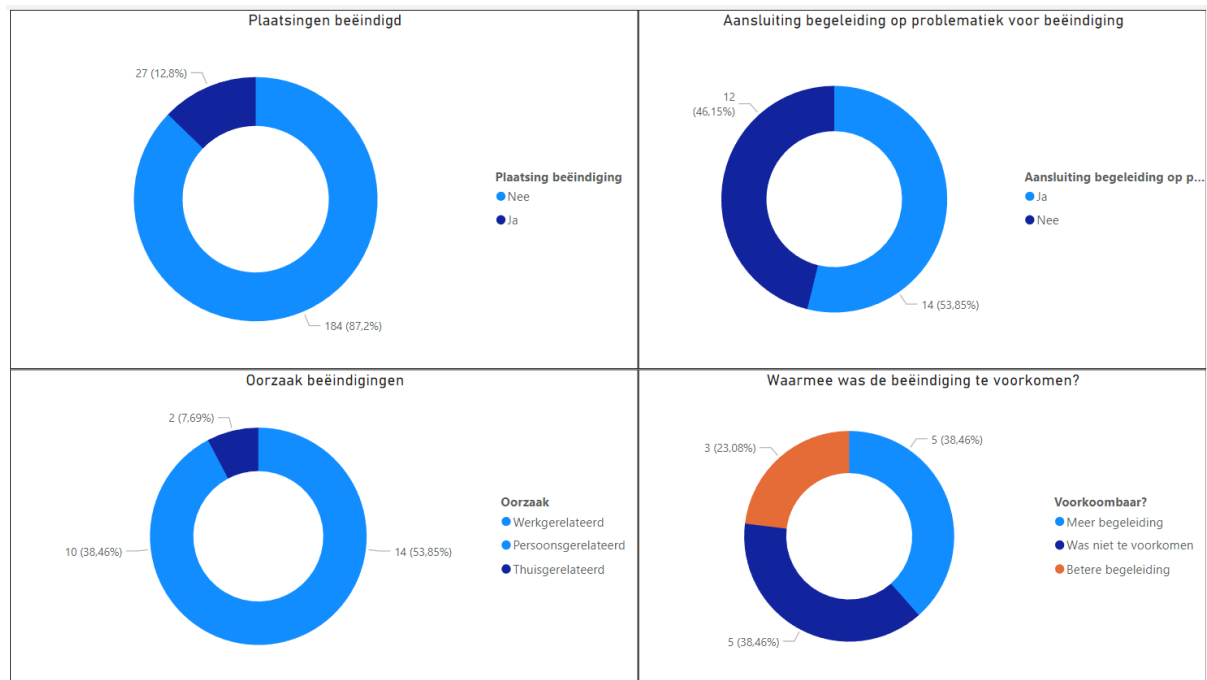
Inzicht in verstoringen en beëindigingen

De hypothese is dat een juiste begeleiding verstoringen kan voorkomen dan wel goed gemanaged kunnen worden. Uit ons onderzoek blijkt dat circa 1/3 deel van de verstoringen werkgerelateerd is. De overige verstoringen hebben te maken met de persoon zelf dan wel de thuissituatie. Het is mogelijk dat in die gevallen meer en andere begeleiding noodzakelijk is dan die gericht op arbeid. Zonder daar onderzoek naar te hebben gedaan zouden die op het vlak kunnen liggen van bijvoorbeeld verslaving, schulden, huiselijk geweld en opvoedproblemen. Op de vraag of in de gevallen waarbij de oorzaak van de verstoring niet werkgerelateerd is, geschakeld wordt met andere vormen van begeleiding (zoals bijvoorbeeld Jeugd en Wmo) wordt ontkennend geantwoord. Een eerste voorzichtig beeld zou kunnen zijn dat de begeleiding rondom de persoon nog niet goed is afgestemd / georganiseerd binnen het brede sociaal domein. Hier ligt naar onze mening een nadrukkelijke rol voor de gemeente.

Uit onderstaande resultaten blijkt dat in meer dan de helft van de gevallen de inschatting was dat als de problematiek goed in beeld zou zijn geweest dat dan een andere vorm van begeleiding geboden kon worden en de verstoring beter te managen zou zijn geweest.



De vervolgvraag is of met een betere begeleiding een beëindiging van het dienstverband voorkomen had kunnen worden. Ons onderzoek toont aan dat dat veelal wel het geval is. Zowel meer begeleiding als een ander soort begeleiding zou uitval hebben voorkomen. Aan de andere kant moeten we wel het een en ander nuanceren omdat het aantal beëindigingen relatief beperkt is. Nader onderzoek hierop is nodig om harde conclusies te kunnen trekken.



Ureninzet

Hoewel er geen expliciete registraties voorhanden zijn, hadden wij toch behoefte aan een inschatting van de tijdsbesteding. Bij het onderzoek is voornamelijk gesproken met de begeleiders op de werkplek. Samen met de arbeidsdeskundige is een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van de feitelijk bestede tijd aan begeleiding. In een aantal gevallen bleek een extreem hoge inschatting.

Om die reden hebben wij de top 3 buiten beschouwing gelaten. Hiermee rekening houdend ontstaat het volgende inzicht:

Gemiddelde ureninzet ex top 3					
Inschatting begeleidingsbehoefte	Totaal uren	Aantal cliënten	Gemiddelde ureninzet	Minimum	Maximum
1. Hoog	4.039,00	49	82,43	18,00	250,00
2. Midden	3.517,00	70	50,24	5,00	235,00
3. Laag	1.533,00	82	18,70	0,00	70,00
Totaal	9.089,00	201	45,22	0,00	250,00

Nu we de ins en outs van begeleiding in beeld hebben, kunnen we een eerste schatting van de kostprijs voor begeleiding maken. Althans voor zover het de begeleiding van werkgevers en werknemers betreft.

Kostprijs voor begeleiding

Met bovenstaand inzicht is het mogelijk te komen tot een gemiddelde kostprijs voor begeleiding. Nu we de hoeveelheid (Q) in beeld hebben, moeten we op zoek naar de prijs (P). Omdat begeleiding ook vaak wordt uitbesteed, hebben we ervoor gekozen aan te sluiten op het bedrag dat het UWV beschikbaar stelt voor jobcoaching. Dit is objectief en leidt naar onze mening tot minder discussie dan een 'intern uurtarief' uit te rekenen bij de pilotorganisaties. Dit tarief zou ook voldoende moeten zijn voor de dekking van begeleidingskosten indien begeleiding in eigen huis wordt georganiseerd.

Uitgaande van dit bedrag komen wij tot de volgende kostprijs (zowel per categorie als een gewogen gemiddelde):

Categorie	Gemiddelde ureninzet op jaarbasis	Tarief per uur	Jaarbedrag
Hoog	82	€ 85	€ 7.000
Midden	50	€ 85	€ 4.250
Laag	19	€ 85	€ 1.600
Gemiddeld (gewogen)	45	€ 85	€ 3.850

Het gemiddeld gewogen bedrag zou toegepast kunnen worden indien de verdeling over de categorieën eenzelfde verdeling kent. De vergoeding voor begeleiding aan een re-integratiebureau of een ander soort organisatie voor arbeidsontwikkeling kan dan bepaald worden door het aantal te begeleiden personen te vermenigvuldigen met het normbedrag. Een andere verdeling van de te begeleiden populatie leidt vanzelfsprekend tot een ander totaalbedrag. Op die manier kan een totaalbudget voor begeleiding vastgesteld worden en heeft de professional de ruimte dit situationeel te alloceren.

Werkplekaanpassing

Uit figuur 6 blijkt dat er naast begeleiding ook veelal een werkplekaanpassing dan wel hulpmiddelen nodig zijn. Ook deze kosten maken idealiter deel uit van de kostprijs voor begeleiding. Soms is daarvoor een eenmalig klein bedrag nodig, dan weer structureel en soms een groter bedrag. Als de aanpassing meerdere jaren meegaat, dan betreft het veelal een investering voor meerdere jaren en volstaat een bedrag voor rente en afschrijving (kapitaallasten). Wij hebben daar in het project niet expliciet naar gekeken. Wel hebben wij vanuit onze eigen kennis en ervaring vanuit de jaarrekeningen van SW-bedrijven een schatting van de jaarlast kunnen maken. Grof geschat komen wij op een gemiddeld (jaar)bedrag van circa € 650 per persoon.

Kortom

Uitgaande van een voldoende grote massa en een verdeling conform ons onderzoek, zou een gemiddeld bedrag van € 3.850 voor begeleiding gerechtvaardigd zijn. Als we rekening houden met een bedrag voor werkplekaanpassing c.a. van € 650 per persoon per jaar dan zou een gemiddeld bedrag van € 4.500 per persoon per jaar moeten volstaan. Nogmaals en wellicht ten overvloede: het betreft een gemiddeld bedrag voor de totale te begeleiden populatie. Het is aan de professional dit bedrag situationeel in te zetten. Externen zouden idealiter geen rechten moeten ontlenen aan dit bedrag per persoon. De berekening is bedoeld voor de financiering, niet voor de allocatie (zie figuur 7). Ook onderkennen we dat zo lang een persoon binnen de doelgroep valt een vorm van begeleiding noodzakelijk is. De gedachte dat de begeleiding afgebouwd zou kunnen worden naar nihil lijkt niet logisch te zijn.

Conclusies en aanbevelingen

Omdat er niet voldoende informatie beschikbaar was omtrent begeleiding hebben we uitgebreider onderzoek gedaan dan vooraf was gepland. Het onderzoek geeft ons tegelijkertijd meer inzicht in de aard, omvang en diepgang van de begeleiding (snoodzaak). Hoewel die inzichten ondergeschikt zijn aan ons oorspronkelijke doel - komen tot een kostprijs voor begeleiding – leek het ons toch goed die inzichten te delen. Tegelijkertijd onderkennen wij dat het onderzoek veel te beperkt is om harde uitspraken te doen over de begeleiding zelf, maar voldoende om een eerste beeld te verkrijgen om te komen tot een kostprijs voor begeleiding. Uit de database zijn uiteraard nog veel meer verbanden te leggen en interessante analyses te maken, maar de basis is te smal daaraan conclusies te kunnen verbinden. Hiertoe zou aanvullend onderzoek wenselijk zijn.

Dit nader onderzoek zou zich – niet limitatief – kunnen richten op de volgende onderwerpen:

- Waar en wanneer wordt de begeleidingsbehoefte bepaald? Is dit een eenmalige exercitie? Gebeurt dit regelmatig en wanneer dan?
- Hoe wordt de begeleidingsbehoefte zo objectief mogelijk bepaald? Is dat in de gemeentelijke toegang ter financiering van de organisatie die de arbeidsontwikkeling invult? Of gebeurt dat juist bij die organisatie? Of zowel in de gemeentelijke toegang als in de organisatie die de arbeidsontwikkeling invult?
- Hoe wordt een database opgebouwd zodat totaal informatie ontstaat zodat daarop gestuurd kan worden? Wat betekent dit voor de ICT-infrastructuur?
- Wat betekent een en ander voor de werkprocessen? Welke registraties zijn relevant? Hoe zit het met privacy-aspecten? Hoe vindt de onderbouwing van de allocatie plaats zodat men niet beticht kan worden van willekeur? Sturen op data vergt een wezenlijke andere werkwijze dan men tot nu toe gewend is.
- Wie stelt de begeleidingsbehoefte vast? Welke eisen moeten daaraan gesteld worden? Is dat per definitie een arbeidsdeskundige?
- Wie mag invulling geven aan de begeleiding? Een gespecialiseerde organisatie? En wat als de inlenende partij zelf de begeleiding verzorgt? Aan welke (objectieve) eisen moet die dan voldoen? Hoe vast te stellen dat er feitelijk invulling aan de begeleiding wordt gegeven? Het doel is immers terugen/of uitval door een adequate begeleiding te minimaliseren. Moet er wellicht een keurmerk (weeren!?) komen?
- Welk bedrag is benodigd voor werkplekaanpassing en hulpmiddelen? Uit nader onderzoek kan nader en meer exact bezien worden welk bedrag hiervoor benodigd is.