

# STIMULANS VOOR DE INZET VAN LKS?

Evaluatie van de verandering in de financieringssysteematiek van  
loonkostensubsidie (LKS)

---

Paul de Hek

Arie-Jan van der Toorn

Mark den Hartog

Maarten de Rooij



# COLOFON

---

**DIT IS EEN UITGAVE VAN**

**SEOR BV**

**© SEOR BV / ROTTERDAM, MAART 2026**

*Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.*

# INHOUDSOPGAVE

---

|                        |                                                                              |    |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----|
| MANAGEMENTSAMENVATTING |                                                                              | 4  |
| 1                      | INLEIDING                                                                    | 7  |
| 1.1                    | Aanleiding                                                                   | 7  |
| 1.2                    | Doel en centrale vraagstelling                                               | 7  |
| 1.3                    | Aanpak                                                                       | 8  |
| 1.4                    | Leeswijzer                                                                   | 8  |
| 2                      | FINANCIERINGSSYSTEMATIEK                                                     | 10 |
| 2.1                    | Achtergrond                                                                  | 10 |
| 2.2                    | Verdeelsystematiek                                                           | 11 |
| 3                      | ONTWIKKELINGEN IN DE INZET VAN LOONKOSTENSUBSIDIE                            | 16 |
| 3.1                    | Introductie                                                                  | 16 |
| 3.2                    | Algemene ontwikkelingen LKS-inzet                                            | 16 |
| 3.3                    | LKS-inzet op individueel niveau                                              | 20 |
| 3.4                    | LKS-inzet op gemeenteniveau                                                  | 28 |
| 4                      | EFFECTEN VAN WIJZIGING IN FINANCIERINGSSYSTEMATIEK                           | 32 |
| 4.1                    | Inleiding                                                                    | 32 |
| 4.2                    | Ontwikkelingen in de inzet van LKS in grote, middelgrote en kleine gemeenten | 32 |
| 4.3                    | Effecten van verandering in financiering op inzet van LKS                    | 34 |
| 5                      | VERDIEPENDE CASESTUDIES GEMEENTEN                                            | 39 |
| 5.1                    | Inleiding                                                                    | 39 |
| 5.2                    | Sequentie- en clusteranalyse                                                 | 39 |
| 5.3                    | Cluster grotendeels hoge LKS-inzet                                           | 42 |
| 5.4                    | Cluster grotendeels lage LKS-inzet                                           | 44 |
| 5.5                    | Cluster vermindering LKS-inzet                                               | 46 |
| 5.6                    | Cluster verhoging LKS-inzet                                                  | 47 |
| 5.7                    | Overkoepelend                                                                | 49 |
| 6                      | CONCLUSIES                                                                   | 51 |
| I                      | DATA EN METHODOLOGIE                                                         | 56 |
| II                     | EXTRA TABELLEN EN FIGUREN                                                    | 61 |
| III                    | AANPAK CASE STUDIES ONDER GEMEENTEN                                          | 75 |

# MANAGEMENTSAMENVATTING

---

## Aanleiding en achtergrond

De loonkostensubsidie (LKS) is een wettelijk instrument binnen de Participatiewet dat werkgevers compenseert voor de verminderde productiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking. Uit eerder onderzoek bleek dat sommige gemeenten terughoudend waren in de inzet van LKS, en dan vooral vanuit financiële overwegingen.<sup>1</sup> De toenmalige financieringssystematiek kende ook een prikkelwerking waarbij gemeenten weinig LKS inzetten voor personen met een lage loonwaarde en bij niet-uitkeringsgerechtigden (*“nuggers”*).<sup>2</sup> De besparing op de uitkering voor mensen met een lage loonwaarde woog financieel niet op tegen de extra kosten van de inzet van LKS. Voor nuggers was sowieso geen sprake van een besparing op de uitkering.

Per 1 januari 2022 is de financieringssystematiek van LKS aangepast.<sup>3</sup> Gemeenten worden vanaf dat moment meer direct gecompenseerd voor hun gerealiseerde LKS-uitgaven. Hierdoor is voor gemeenten duidelijker welk budget zij voor LKS zullen ontvangen. Het doel van deze wijziging was het verhogen van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking en in het bijzonder het vergroten van de arbeidsmarktkansen van mensen met een lage loonwaarde en van mensen zonder uitkering.

## Onderzoeksvraag

Dit onderzoek evalueert in hoeverre de wijziging in de financieringssystematiek heeft doorgewerkt in de inzet van LKS door gemeenten. De centrale vraag van het onderzoek is:

*Welk effect had de verandering van de financieringssystematiek op de inzet van LKS door gemeenten en daaruit volgend op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking?*

## Data en methoden

Het onderzoek combineert kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Voor de kwantitatieve analyses is gebruikgemaakt van CBS-microdata over de periode 2019–2024, waaronder gegevens over LKS-inzet in gemeenten, aangevuld met gemeentelijke kenmerken, en gegevens over de LKS'ers zoals de uitkeringspositie, loonwaarde, persoonskenmerken en baankenmerken. Het causale effect van de systematiekwijziging is geschat met een controlegroepbenadering, waarbij grotere gemeenten worden vergeleken met een synthetische controlegroep van kleinere gemeenten. Daarnaast zijn verdiepende interviews gehouden met gemeenten, geselecteerd op basis van patronen in de kwantitatieve analyse, om beleidskeuzes en uitvoeringspraktijken te duiden.

## Uitkomsten en conclusies

We vinden dat de verandering van de financieringssystematiek er (nog) niet toe heeft geleid dat (grote) gemeenten meer LKS-trajecten zijn gaan inzetten. Er is dan ook geen effect op de totale arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Wel heeft de verandering van de financieringssystematiek ervoor gezorgd dat er nu (iets) meer mensen met een lagere loonwaarde en (iets) meer mensen met een grotere omvang van het contract aan het werk zijn.

---

<sup>1</sup> Inspectie SZW (2016), *Als je ze loslaat, ben je kwijt*; Inspectie SZW (2018), *Aan het werk, voor hoe lang?*

<sup>2</sup> CPB (2019), *Alternatieve financiering van de loonkostensubsidie*.

<sup>3</sup> Zie: Besluit van 22 september 2021 tot wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met de financiering van de loonkostensubsidies, Stb. 2021, 442. De verandering in de LKS financieringssystematiek was onderdeel van het breed offensief dat stelselmatig is ingevoerd vanaf 2021 tot heden.

### *Geen effect van de wijziging in financieringssystematiek op het totaal aantal LKS-trajecten*

De verandering van de financieringssystematiek heeft er (nog) niet toe geleid dat (grote) gemeenten meer LKS-trajecten zijn gaan inzetten. We vinden geen effect op de totale arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking.<sup>4</sup> Uit de casestudies blijkt dat gemeenten vooral LKS inzetten om de doelgroep zo goed mogelijk te helpen. Wel kan er soms financiële druk ontstaan waardoor er andere keuzes gemaakt moeten worden. De wijziging van de financieringssystematiek kan dan helpen ten gunste van LKS-inzet. Daarnaast speelt ook mee dat veranderingen bij gemeenten naar aanleiding van dergelijke wijzigingen traag gaan en dat effecten dus ook tijd nodig hebben om plaats te vinden.

### *De inzet van LKS blijft toenemen, maar de groei zwakt af*

Een verder aandachtspunt is dat de groeivoet van LKS-inzet structureel afneemt. Een indicatie dat het realiseren van extra LKS-plaatsingen steeds moeilijker wordt. Alle gesproken gemeenten beamen dat de (potentiële) LKS-doelgroep steeds lastiger bemiddelbaar wordt, onder andere door steeds complexere problematiek bij de doelgroep. Er zijn ook signalen dat gemeenten met een slechte financiële uitgangspositie meer moeite hebben om hun LKS-inzet te verhogen. De kwantitatieve analyses wijzen ook in deze richting: gemeenten met een cumulatief financieel tekort zien hun relatieve LKS-inzet ten opzichte van andere gemeenten vaker verminderen.

### *Meer inzet van LKS op grond van de Participatiewet, minder tijdelijke LKS*

Er zijn aanwijzingen dat gemeenten vanwege de systematiekwijziging steeds meer LKS op grond van de Participatiewet zijn gaan inzetten ten koste van de inzet van tijdelijke loonkostensubsidies.<sup>5</sup> Deze ontwikkeling is wel al vanaf 2019 zichtbaar, maar lijkt vanaf 2022 te versnellen. LKS op grond van de Participatiewet is voor grotere gemeenten vanaf 2022 financieel aantrekkelijker geworden. Eén gemeente uit de casestudies is gestopt met tijdelijke LKS omdat “forfaitaire LKS in wezen hetzelfde is als tijdelijke LKS en sinds 2022 ook meer direct wordt vergoed”. Daarentegen zijn er ook gemeenten die beide soorten LKS afzonderlijk blijven inzetten, en daarbij een inhoudelijk onderscheid maken tussen tijdelijke LKS (als tijdelijke steun in de rug voor werkgevers) en forfaitaire LKS (als opmaat naar een meer langdurige LKS-inzet).

### *Meer inzet van forfaitaire LKS als voortraject*

Gemeenten zijn meer gaan inzetten op forfaitaire LKS, en dan vooral vanaf 2022. De inzet van forfaitaire LKS als een voortraject lijkt steeds gangbaarder te worden. Dit betekent ook dat steeds minder mensen direct in een regulier LKS-traject starten. Bij twee gemeenten uit de casestudies heeft de systematiekwijziging vooral geleid tot het verbreden van de doelgroep naar mensen die nog geen indicatie hebben en voor wie forfaitaire trajecten worden ingezet. Vanuit de effectmeting vinden we echter geen significant bewijs dat de algemene toename in forfaitaire LKS een gevolg is van de systematiekwijziging.

### *Als gevolg van de stelselwijziging wordt LKS vaker ingezet bij mensen met een lagere loonwaarde en bij mensen met een groter dienstverband*

Een van de doelen van de stelselwijziging was het stimuleren van de inzet van LKS voor andere doelgroepen, met name personen met een lage loonwaarde en niet-uitkeringsgerechtigden. De effectmeting laat zien dat grote gemeenten meer mensen met een lagere loonwaarde en met een groter dienstverband (in termen van deeltijdfactor) plaatsen dan zonder de systematiekwijziging het

---

<sup>4</sup> Hoewel in de periode na 2022 bij grote gemeenten een (iets) hogere LKS-inzet wordt waargenomen dan bij de synthetische controlegroep van kleinere gemeenten, zijn deze verschillen niet overtuigend toe te schrijven aan de stelselwijziging.

<sup>5</sup> Met LKS op grond van de Participatiewet wordt LKS geregeld in artikel 10d van de Participatiewet (gefinancierd vanuit de BUIG) bedoeld. Met tijdelijke LKS wordt LKS geregeld in verordeningen van gemeenten (gefinancierd uit eigen middelen van de gemeente) bedoeld. Zie ook kader 3.2 (paragraaf 3.3.3).

geval was geweest.<sup>6</sup> Er worden geen aanwijzingen gevonden dat (grote) gemeenten noemenswaardig meer nuggers plaatsen vanwege de systematiekwijziging. De gemeenten die we voor de casestudies hebben gesproken, hebben niet bewust (financieel) gestuurd op de inzet van LKS voor specifieke doelgroepen.

---

<sup>6</sup> Het gaat hier om een grotere toename van plaatsingen met lagere loonwaarden, en een kleinere afname van plaatsingen op grotere dienstverbanden.

# 1 INLEIDING

---

## 1.1 AANLEIDING

In 2022 is de financieringssystematiek van de loonkostensubsidie (LKS) gewijzigd. Voor 2022 waren de budgetten voor LKS gebundeld met de budgetten voor de bijstand in de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (vanaf hier: BUIG). Het budget dat een gemeente ontving, was niet geormerkt: er was geen apart deel voor bijstand en een apart deel voor LKS. Het LKS-deel van het budget om uitkeringen in het kader van (o.a.) de Participatiewet en uitgaven aan LKS te bekostigen worden sinds 2022 volledig op basis van de verdeling van historische uitgaven verdeeld. Elk jaar wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bijstands- en LKS-budgetten op macroniveau vastgesteld. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met de groei van de potentiële populatie en indexering van loon- en prijsontwikkelingen. Dit macrobudget LKS wordt vervolgens verdeeld over gemeenten op basis van het aandeel uitgaven aan LKS van een bepaalde gemeente in het totaal aan LKS-uitgaven in het afgelopen jaar. Stel dat een gemeente haar uitgaven aan LKS in een bepaald jaar verhoogt en alle andere gemeenten niets veranderen (en het macrobudget hetzelfde blijft), dan stijgt het budget voor deze gemeente in het volgende jaar precies met de extra uitgaven.

Het idee achter deze wijziging was onder andere om gemeenten meer financiële prikkels te geven om LKS in te zetten voor de bijstandspopulatie die niet volledig zelfstandig het minimumloon kan verdienen. Daarnaast zaten er in de oude systematiek prikkels voor gemeenten om vooral LKS in te zetten voor mensen met hogere loonwaardes en/of mensen naar parttime werk te begeleiden (zodanig dat ze net uit de bijstand stromen). Voor niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) hadden gemeenten juist een negatieve financiële prikkel om LKS in te zetten. De nieuwe systematiek zou deze negatieve prikkels tegen moeten gaan.

## 1.2 DOEL EN CENTRALE VRAAGSTELLING

In dit onderzoek evalueren we de wijziging van de systematiek, en onderzoeken we of de genoemde ideeën achter de regeling in praktijk ook uitwerking hebben gehad.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

*Welk effect had de verandering van de financieringssystematiek op de inzet van LKS door gemeenten en daaruit volgend op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking?*

Hieronder vallen de volgende deelvragen:

### 1. Het effect op gemeenteniveau: Hebben gemeenten hun inzet op LKS aangepast en zo ja, hoe?

- In hoeverre werken er meer mensen met inzet van een LKS? Is vanaf 2022 sprake van een snellere toename dan in de jaren daarvoor?
- In hoeverre zijn er hierbij verschillen tussen gemeenten en patronen waarneembaar naar achtergrondkenmerken?
- In hoeverre reageren gemeenten die voor de wijziging veel LKS inzetten anders op de aanpassing van de financieringssystematiek dan gemeenten die dat minder deden?

- d. Wat zijn de ervaringen van gemeenten met de nieuwe systematiek? Waarom zetten gemeenten nu meer of minder LKS in of gericht op andere doelgroepen?
- e. Welke verandering is te verwachten in de inzet van forfaitaire LKS en in de inzet van tijdelijke loonkostensubsidie en welke verandering is in de praktijk waarneembaar?
- f. In hoeverre zijn er (onbedoelde) neveneffecten?

## 2. Het effect op individueel niveau: zijn er veranderingen in kenmerken van mensen met een arbeidsbeperking die met behulp van LKS werken?

- a. In hoeverre is er een verandering in het type gerechtigden dat geholpen wordt (bijv. het effect op nuggers of mensen met een lage loonwaarde) en zijn er verschillen naar achtergrondkenmerken? Indien mogelijk; zijn er verschillen tussen gemeenten?
- b. Welke verandering is waarneembaar in de uitkeringspositie van de LKS'er, type en omvang contract, loonwaarde, etc.?
- c. Welke verandering is waarneembaar op andere terreinen?

### 1.3 AANPAK

De evaluatie bestaat uit drie onderzoeksactiviteiten: deskresearch, kwantitatieve analyses met CBS-microdata en casestudies met verdiepende interviews binnen gemeenten.

#### 1. Deskresearch

Voor een goede inbedding van het onderzoek in de beleidscontext is een korte deskresearch uitgevoerd naar de belangrijkste beleidsstukken. In deze deskresearch is ook een verdere uitwerking gemaakt van de financiële prikkels (op de gemeentebegroting) bij het inzetten van LKS. Dit geeft een goede basis voor de effectmeting.

#### 2. Analyses CBS-microdata.

De analyses met CBS-microdata zijn met name bedoeld om inzicht te krijgen in de kwantitatieve ontwikkelingen van de LKS-inzet in totaal en voor verschillende doelgroepen. Enerzijds voeren we beschrijvende analyses uit om deze ontwikkelingen in kaart te brengen, anderzijds voeren we een effectmeting uit om de ontwikkelingen zo goed mogelijk te relateren aan de wijziging van de systematiek. De effectmeting maakt gebruik van een '*synthetic control*' methode waarbij we grote gemeenten met kleine gemeenten vergelijken. De wijziging van de systematiek pakt namelijk verschillend uit voor verschillende typen gemeenten. Voor een verdere toelichting op de methode verwijzen we naar hoofdstuk 4 en de bijlage.

#### 3. Verdiepende casestudies

Met behulp van de CBS-microdata is een sequentie- en clusteranalyse uitgevoerd waarbij gemeenten zijn ingedeeld in groepen die een vergelijkbaar patroon doorlopen qua LKS-inzet. Deze analyse vormt de basis voor de verdiepende casestudies, waarbij we met gemeenten in gesprek gaan over de effecten van de veranderingen in de financieringssysteem. Per cluster spreken we 2 à 3 gemeenten, meer algemeen over overwegingen bij het inzetten van LKS, en meer specifiek over welke rol financiële prikkels hierin spelen.

### 1.4 LEESWIJZER

Het rapport is als volgt gestructureerd:

- Hoofdstuk 2 bevat de uitkomsten uit de deskresearch met de achtergrond van de financieringssysteem, en de uitleg van de prikkelwerking.
- Hoofdstuk 3 bevat de beschrijvende ontwikkelingen in de inzet van LKS.



- Hoofdstuk 4 bevat de kwantitatieve effectmeting van de wijziging van de financieringssystematiek.
- Hoofdstuk 5 bevat de uitwerking van de casestudies.
- Hoofdstuk 6 bevat de conclusies aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

## 2 FINANCIERINGSSYSTEMATIEK

---

### 2.1 ACHTERGROND

#### *Beoogde werking instrument loonkostensubsidie*

De in 2015 ingevoerde Participatiewet had tot doel om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen, ook degenen die minder arbeidsvermogen hebben. Instrumenten voor werkgevers om mensen met minder arbeidsvermogen aan te nemen, waaronder de loonkostensubsidie, zijn een belangrijk onderdeel van de Participatiewet. De loonkostensubsidie compenseert de werkgever voor de verminderde productiviteit van de werknemer. Deze verminderde productiviteit wordt vastgesteld via de loonwaarde: het percentage van het minimumloon dat een werknemer op een werkplek kan verdienen. Ook kan, om snelle plaatsing op een werkplek mogelijk te maken, forfaitaire loonkostensubsidie ter hoogte van 50% van het minimumloon worden ingezet gedurende maximaal de eerste zes maanden van een dienstbetrekking. Tijdens die zes maanden moet de loonwaarde worden bepaald. De uitvoering van de loonkostensubsidie is belegd bij gemeenten, die ook de verantwoordelijkheid over de bijstandsuitkeringen hebben. Naast de wettelijke taak en intrinsieke motivatie van gemeenten om personen uit de bijstand (en niet-uitkeringsgerechtigden) aan het werk te helpen, is er ook een financiële prikkel voor gemeenten om personen te begeleiden richting werk. Als door de loonkostensubsidie de kans op het vinden en behouden van werk groter wordt, dan zou dit voor gemeenten door besparing op de bijstandsuitgaven ook vanuit een financiële overweging goed zijn om in te zetten.

#### *Financiële prikkel voor inzetten loonkostensubsidie was in oude situatie soms negatief*

De Inspectie SZW constateerde echter eerder in een aantal rapporten<sup>7</sup> dat gemeenten terughoudend zijn met het inzetten van loonkostensubsidie, en dat sommige gemeenten zelfs onder- en bovengrenzen op de loonwaarde hanteerden bij de inzet van loonkostensubsidie. Opvolgend onderzoek van het CPB legt de prikkels die gemeenten (kunnen) ervaren bloot.<sup>8</sup> Voor een positieve financiële prikkel moet de som aan uitgaven om iemand via LKS aan het werk te helpen (uitgaven LKS + uitgaven begeleiding) kleiner zijn dan de besparing op de bijstandsuitkering. In veel gevallen was dit saldo ook voor 2022 al positief. Echter, hoe lager de loonwaarde van een persoon, hoe negatiever dit saldo uitpakt. De besparing op de bijstandsuitkering is immers onafhankelijk van de loonwaarde, terwijl zowel de kosten van LKS als de kosten aan begeleiding toenemen bij een lagere loonwaarde. Voor niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) was de prikkel per definitie negatief, aangezien er voor deze groep geen directe besparing op de bijstandsuitkering is.<sup>9</sup> Als laatste ontbrak de prikkel om personen meer uren te laten werken als de bijstandsuitkering al volledig was afgebouwd.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Inspectie SZW (2016), *Als je ze loslaat, ben je kwijt* en Inspectie SZW (2018), *Aan het werk, voor hoe lang?*

<sup>8</sup> CPB (2019), *Alternatieve financiering van de loonkostensubsidie*.

<sup>9</sup> Alhoewel de inzet van LKS voor deze groep in sommige gevallen wel kan leiden tot het voorkomen van toekomstige bijstandsuitgaven.

<sup>10</sup> Oftewel als het arbeidsinkomen het niveau van de bijstandsnorm overstijgt. Het precieze punt hangt af van loonhoogte en huishoudsituatie, maar kan bij minimumloon bij werkweken in de orde van grootte van 25-30 uur liggen (Zie o.a. de [‘Uitkering naar werk-berekenaar’ van Nibud](#)).

In dit alles speelt ook mee dat de kosten voor begeleiding uit het gemeentefonds komen, waarover gemeenten bestedingsvrijheid hebben. Het inzetten van begeleiding betekent dus ook het mislopen van middelen die anders elders ingezet hadden kunnen worden, wat de prikkel richting de doelgroep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt (en hogere begeleidingskosten) verder verzwakt.<sup>11</sup>

### *Verandering systematiek moet financiële prikkels voor gemeenten veranderen*

Om bovenstaande negatieve prikkels voor mensen met een lage loonwaarde en nuggers het hoofd te bieden, is besloten om de verdeling van de BUIG-middelen op te splitsen in een bijstands- en LKS-deel. Het LKS-deel wordt volledig op basis van de verdeling van historische uitgaven verdeeld. Wanneer een gemeente in een bepaald jaar LKS inzet, wordt het daar, onder verder gelijke omstandigheden, volledig voor gecompenseerd in het budget in het volgende jaar. Deze verandering in de systematiek is in 2022 ingegaan.

Naast deze wijziging in systematiek zijn er ook andere wijzingen doorgevoerd, zoals het doorlopen van LKS bij ziekte (dat was voorheen niet het geval).<sup>12</sup> Ook zijn er in 2023 in het kader van het Breed Offensief nog enkele relevante wijzigingen doorgevoerd in de Participatiewet die de inzet van LKS raken.<sup>13</sup> Zo is per 1 januari 2023 een expliciete aanvraagmogelijkheid opgenomen in de wet voor loonkostensubsidie. Wanneer een werkgever of potentiële werknemer van oordeel is dat inzet van LKS passend is, kan een formele aanvraag worden ingediend. De gemeente is verplicht hierop een besluit te nemen. Hiermee wordt de rechtspositie van zowel werkgevers als werknemers versterkt, ook in situaties waarin de gemeente zelf geen initiatief neemt. Verder is het sindsdien in meer situaties mogelijk om loonkostensubsidie alsnog tijdens het dienstverband aan te vragen, tot zes maanden na indiensttreding, wanneer pas dan blijkt dat een werknemer met voltijds werk niet het wettelijk minimumloon kan verdienen. Ook is verduidelijkt dat gemeenten geen beperkingen voor de inzet van deze vorm van loonkostensubsidie in hun verordening mogen opnemen.

De kern van deze evaluatie draait om de wijziging in de verdeelsystematiek. We merken hierbij op dat de prikkelwerking uitgaat van het optimaliseren van kosten-baten afwegingen door gemeenten. Vanuit de brede discussie in de economische literatuur weten we dat in de praktijk dit soort puur financiële kosten-baten afwegingen niet altijd expliciet gemaakt worden. Er zijn naast financiële overwegingen uiteraard ook andere overwegingen voor het al dan niet inzetten van LKS. Het onderzoek heeft daar (met name vanuit de interviews) ook aandacht voor.

Het is voor dit onderzoek van belang om zowel de oude als de nieuwe systematiek goed te doorgronden. De onderstaande paragrafen schetsen eerst de opbouw van het BUIG-budget en de verdeelsystematiek naar gemeentegrootte, waarna wordt ingegaan op de verschillen tussen de situatie voor en na 2022.

## **2.2 VERDEELSYSTEMATIEK**

De BUIG is het budget dat gemeenten ontvangen voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004. De loonkostensubsidie wordt ook vanuit deze BUIG-

---

<sup>11</sup> Zie ook SCP (2019), *Eindevaluatie van de Participatiewet* en Significant (2025), *Re-integratiedienstverlening door gemeenten*. Vooral wanneer gemeenten te maken hebben met tekorten, komen financiële overwegingen bovendrijven.

<sup>12</sup> Cedris (2021), *Verrekening loonkostensubsidie bij ziekte binnenkort verleden tijd*.

<sup>13</sup> Zie: Wet van 30 november 2022 tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief), Stb. 2022, 499.

budgetten bekostigd. Het macrobudget komt onder andere tot stand door uit te gaan van de realisaties in het voorgaande jaar.<sup>14</sup>

De verdeling van het macrobudget over gemeenten gebeurt afhankelijk van de gemeentegrootte op basis van een objectief verdeelmodel of op basis van historische uitgaven, of een combinatie<sup>15</sup>:

- Voor **grote gemeenten** (meer dan 40.000 inwoners) wordt een objectief verdeelmodel gebruikt. Dit is een econometrisch model waarin voor elk huishouden binnen de verschillende gemeenten de kans op een bijstandsuitkering (volume) en hoogte van de bijstandsuitkering (prijs) wordt geschat op basis van objectieve kenmerken op persoonsniveau, huishoudensniveau en de regionale arbeidsmarkt (e.g. leeftijd, huishoudenssamenstelling, herkomst, zorggebruik en het gebruik van andere uitkeringen). Dit wordt gedaan op basis van gegevens van twee jaar eerder.
- Voor **kleine gemeenten** (minder dan 15.000 inwoners) wordt gekeken naar de uitgaven van twee jaar eerder. Het historisch model biedt meer stabiliteit, aangezien het objectieve, op kenmerken gebaseerde verdeelmodel bij kleine absolute aantallen en beperkte volumes vaak tot grote schommelingen kan leiden, die niet realistisch zijn.
- Voor **middelgrote gemeenten** (15.000 - 40.000 inwoners) geldt een gemengd model: deels historisch, deels objectief.<sup>16</sup>

Om de verdere uiteenzetting overzichtelijk te houden, wordt gefocust op het verschil tussen grote en kleine gemeenten (middelgrote gemeenten worden even buiten beschouwing gelaten, zij zijn feitelijk een tussenvorm van beide benaderingen).

### 2.2.1 Situatie vóór 2022

Voor 2022 waren de budgetten voor LKS gebundeld met de budgetten voor de bijstand. Er was geen apart deel voor bijstand en voor LKS. Gemeenten ontvingen een lumpsumbudget waarin middelen voor zowel bijstand als LKS zaten, waarvan de verdeling afhing van de gemeentegrootte (i.e. objectief of historisch, zoals hierboven beschreven).

Zoals ook benoemd in paragraaf 2.1, was het voor 2022 financieel gezien voor gemeenten optimaal om bijstandsgerechtigden met een relatief hoge loonwaarde en naar parttime werk te begeleiden zodat zij net uit de bijstand stroomden. Dit maximaliseerde de besparing op de bijstandsuitkering, met minimale inzet van LKS en begeleidingskosten. Voor nuggers was de financiële prikkel inherent negatief, aangezien er geen bijstandsuitkering was om op te besparen, terwijl LKS- en begeleidingskosten wel werden gemaakt. Er was evenmin een prikkel om werknemers meer uren te laten werken dan nodig was voor het afbouwen van de bijstandsuitkering, omdat dit enkel tot hogere LKS-kosten leidde zonder verdere bijstandsbesparing.

Deze negatieve prikkelstructuur voor mensen met een lage loonwaarde en nuggers gold met name voor **grote gemeenten**. Het objectieve model garandeerde niet dat werkelijk gemaakte LKS-uitgaven werden gecompenseerd (i.e. het baseerde zich op een inschatting van behoefte (de kans op bijstand of LKS),

---

<sup>14</sup> Daarnaast worden de volgende componenten meegenomen: een inschatting van het effect van de conjunctuur op de bijstand, de effecten van rijksbeleid en van een indexering voor de loon- en prijsontwikkeling. Voor de conjunctuurraming wordt de actuele en onafhankelijke rekenregel van het CPB gevolgd. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/09/30/voorlopige-bijstandsbudgetten-2026-en-definitieve-budgetten-2025-bekend>

<sup>15</sup> Zie ook SEO (2026). *Verdeling bijstandsbudgetten 2026*.

<sup>16</sup> De verhouding tussen verdeling op basis van historische uitgaven en het objectieve verdeelmodel neemt lineair toe met het aantal inwoners, via de formule:  $(\text{aantal inwoners gemeente} - 15.000) / 25.000$ . Zie hiervoor Artikel 3, derde lid, Besluit Participatiewet.

niet op de daadwerkelijk gemaakte kosten). Hierdoor ontbrak een directe, voorspelbare financiële prikkel om extra LKS in te zetten voor deze groepen. Aan de andere kant hadden grote gemeenten ook een voordeel. Omdat het model de kans op bijstand en LKS schatte, en grote gemeenten doorgaans een hogere bijstandsdichtheid hebben, ontvingen zij relatief meer middelen voor LKS terwijl het daadwerkelijke gebruik (de LKS-dichtheid) ongeveer gelijk verdeeld was over de verschillende gemeenteklassen.<sup>17</sup> Voor **kleine gemeenten** die volledig op basis van historische uitgaven werden gefinancierd, gold de negatieve prikkelstructuur voor deze groepen niet. Het budget voor LKS werd voor hen al gebaseerd op de daadwerkelijk gemaakte kosten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat bij kleine gemeenten bespaarde bijstandsuitkeringen twee jaar later voor een daling in het bijstandsbudget zorgde. Ook de positieve prikkel die grote gemeenten hadden voor mensen met een hogere loonwaarde (waarbij de kosten voor LKS lager waren dan de bespaarde bijstandsuitkering) ontbrak hierdoor bij kleine gemeenten. De financiële prikkel voor de inzet van LKS was voor kleine gemeenten dus neutraal.

## 2.2.2 Situatie na 2022

Bij de wijziging in systematiek in 2022 is besloten om de verdeling van de BUIG-middelen op te splitsen in een bijstandsdeel en LKS-deel. Het LKS-deel wordt voor iedere gemeente verdeeld op basis van het aandeel in LKS-uitgaven in het voorgaande jaar. Deze splitsing heeft een belangrijk knelpunt van de oude situatie aangepakt, door van het LKS-budget nu een afzonderlijk en directer gecompenseerd deel te maken. Daarmee wordt de eerder ervaren financiële onzekerheid verminderd, wat de deur opent voor een bredere en minder risicomijdende inzet van LKS, ook voor groepen waarvoor de prikkel voorheen negatief was. Wel is sprake van een jaar vertraging, aangezien de budgetverdeling voor LKS wordt bepaald op basis van de uitgaven aan LKS in het daaraan voorafgaande jaar.

Het is echter niet zo dat de nieuwe systematiek de uitgaven aan LKS direct vergoedt. Doordat het LKS-budget wordt verdeeld op basis van het aandeel van een bepaalde gemeente in de LKS-uitgaven, is het van belang dat gemeenten meebewegen met het landelijk gemiddelde. Als een gemeente wel meer LKS inzet maar toch achterblijft bij het landelijk gemiddelde, dan kan de stijging in hun budget achterblijven bij de hogere kosten aan LKS.

Het objectieve verdeelmodel voor het bijstandsdeel voor **grote gemeenten** is op een aantal onderdelen gecorrigeerd: mensen die twee jaar eerder door LKS volledig uit de uitkering zijn, worden niet meer meegenomen in het bepalen van het objectieve budget (voor 2022 zaten alle huishoudens in het verdeelmodel). Dit is van belang omdat er anders een dubbele correctie zou zijn: én via het LKS-budget, én via de bijstandskans. Daarnaast wordt bij deeltijdplaatsingen de prijscomponent gecorrigeerd voor de verwachte besparing op de uitkering (maar nog wel meegenomen). Voor het bijstandsdeel blijft voor **kleine gemeenten** het historisch aandeel van twee jaar eerder gelden.<sup>18</sup>

Het doel van de nieuwe systematiek was vooral om de negatieve prikkelstructuur die voor grote gemeenten voor bepaalde groepen gold, weg te nemen. Doordat grote gemeenten nu meer direct worden gecompenseerd voor hun LKS-uitgaven, verdwijnt de negatieve prikkel om te differentiëren naar doelgroep met betrekking tot de inzet van LKS. Als we kijken naar de bredere financiële overwegingen van gemeenten, waarbij naast het compenseren van LKS-uitgaven ook de besparing op de bijstandsuitkeringen wordt meegenomen, blijft er een belangrijk verschil bestaan tussen kleine en grote gemeenten. Dit heeft te maken met de verdeling van de bijstandsbudgetten. In de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) van de loonkostensubsidie worden deze verschillen goed duidelijk gemaakt.<sup>19</sup> Bij **kleine gemeenten** wordt het bijstandsgedeelte van het BUIG-budget nog

---

<sup>17</sup> Capel & de Haan (2022), *Vol gas op werken met loonkostensubsidie*.

<sup>18</sup> Zie hiervoor de bijlage behorende bij artikel 6 van het Besluit Participatiewet.

<sup>19</sup> Berenschot (2024), *MKBA Loonkostensubsidie*.

altijd op basis van historische uitgaven verdeeld (twee jaar eerder). Dat betekent dat een succesvolle plaatsing, waarbij de gemeente bespaart op een bijstandsuitkering, ook leidt tot een lager bijstandsbudget. Er is voor kleine gemeenten dus geen positieve financiële prikkel om meer LKS in te zetten. **Grote gemeenten** hebben hier in mindere mate last van, omdat hun bijstandsbudget wordt bepaald via het objectieve verdeelmodel en dus niet direct gelinkt is aan gerealiseerde uitgaven.<sup>20</sup> Met andere woorden: de positieve prikkel om LKS in te zetten is bij grote gemeenten nu bij alle groepen aanwezig, terwijl het bij kleine groepen (met enige vertraging) budgettair neutraal uitpakt.

### 2.2.3 Uitwerking op verschillende gemeenten en doelgroepen

Op basis van de wijzigingen die zijn doorgevoerd, zijn er een aantal verwachtingen te formuleren ten aanzien van de effecten op verschillende groepen. Hieronder noemen we de belangrijkste:

#### 1. Als er een effect van de wijziging in de financieringssystematiek is, zal deze zich met name voordoen bij grote gemeenten.

De wijziging van de systematiek neemt voor grote gemeenten de negatieve prikkel voor mensen met een lage loonwaarde en nuggers weg. Zij worden meer direct gecompenseerd voor hun uitgaven aan LKS, dan in de situatie voor 2022. Voor kleine gemeenten is er met de wijziging van de financieringssystematiek niets veranderd. Voor hen werd het budget voor LKS al gebaseerd op de daadwerkelijk gemaakte kosten. Kijken we naar de bredere financiële overwegingen (zowel kosten LKS als besparing uitkeringen) dan is de prikkel om LKS in te zetten voor grote gemeenten positief en voor kleine gemeenten neutraal.<sup>21</sup> Voor grote gemeenten geldt dat zij nu meer direct worden gecompenseerd voor hun LKS uitgaven, terwijl het saldo van de besparing op de bijstandsuitkering en de verlaging van het bijstandsbudget positief is. Bij kleine gemeenten leidt een besparing op de bijstandsuitkering meer een op een tot een verlaging van het bijstandsbudget, waardoor voor hen de prikkel meer neutraal is. Voor middelgrote gemeenten geldt dat hoe groter de gemeente hoe positiever de prikkel (omdat een groter deel wordt gebaseerd op het objectieve verdeelmodel dan op historische uitgaven).

#### 2. De prikkel om mensen met een lagere loonwaarde via LKS (fulltime) aan het werk te helpen is groter geworden

Een mogelijk effect van de systematiekwijziging is dat er meer mensen met een lagere loonwaarde met LKS worden bemiddeld naar werk. De negatieve prikkel dat een lagere loonwaarde een gemeente meer kost aan LKS terwijl men hier niet voor wordt gecompenseerd is niet meer zo direct aanwezig. Ook is de prikkel om mensen naar parttime werk te begeleiden zodanig dat ze net uit de bijstand stromen kleiner geworden. Het maakt minder uit hoeveel LKS een gemeente moet betalen, aangezien men hier meer direct voor wordt gecompenseerd. Hierbij moeten we wel opmerken dat dit effect mogelijk wat gedempt wordt doordat de begeleidingskosten nog steeds uit het gemeentefonds gefinancierd moeten worden. Mensen met een lagere loonwaarde hebben over het algemeen een grotere begeleidingsbehoefte, waar gemeenten dus niet direct voor worden gecompenseerd.

#### 3. De perverse prikkel om nuggers niet met LKS naar werk te begeleiden is afgenomen

Aangezien gemeenten nu meer direct worden gecompenseerd voor de inzet van LKS, is de negatieve prikkel om nuggers met LKS naar werk te begeleiden verkleind. Een mogelijk effect van de wijziging is

---

<sup>20</sup> Als iemand vanuit de bijstand met LKS aan het werk gaat, wordt hier in het model wel een aanpassing gedaan. Dit is echter altijd kleiner dan de daadwerkelijke besparing op de bijstandsuitkering, omdat via het model alleen de verwachte waarde (bijstandskans \* voorspelde prijs) wordt aangepast. Hierin zit nog steeds een differentiatie naar doelgroepen: hoe hoger de voorspelde bijstandskans vanuit het model, hoe groter de aanpassing op het bijstandsbudget, en hoe lager de netto besparingen voor gemeenten.

<sup>21</sup> Dit is onafhankelijk van de begeleidingskosten. Inclusief deze kosten kunnen de prikkels (zeker voor bepaalde doelgroepen) anders uitvallen.

dus dat gemeenten vaker LKS inzetten voor nuggers. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat er voor gemeenten bij deze groep geen directe positieve financiële baat is in de vorm van besparing op de bijstandsuitkering. Dit zou wel meer indirect kunnen zitten in een eventuele toekomstige besparing, in die zin dat door nuggers met LKS aan het werk te helpen je als gemeente wellicht toekomstige instroom in de bijstand voorkomt.

## 3 ONTWIKKELINGEN IN DE INZET VAN LOONKOSTENSUBSIDIE

---

### 3.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken van de beschrijvende analyses. De belangrijkste vragen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn:

1. Hoe heeft de inzet van LKS zich over de tijd ontwikkeld, en is dit toegenomen sinds de systematiekwijziging? (Paragraaf 3.2)
2. Wordt LKS sinds de systematiekwijziging voor andere doelgroepen ingezet? (Paragraaf 3.3)
3. Hoe verschilt de (ontwikkeling van) LKS-inzet naar type gemeenten? (Paragraaf 3.4)

### 3.2 ALGEMENE ONTWIKKELINGEN LKS-INZET

Een van de hoofdvragen van dit onderzoek is of de LKS-inzet sneller is gaan toenemen sinds de systematiekwijziging. In deze paragraaf wordt deze vraag onderzocht door middel van beschrijvende analyses.<sup>22</sup> De resultaten in dit hoofdstuk hebben betrekking op LKS-trajecten op grond van de Participatiewet (inclusief forfaitaire trajecten).<sup>23</sup> De ontwikkeling van de LKS-inzet is op een maandelijkse basis in kaart gebracht voor de periode 2019-2024. Er is hiervoor gebruik gemaakt van de SRG-data binnen de microdata-omgeving van het CBS.<sup>24</sup>

Er is over deze periode gekeken naar de ontwikkeling van de volgende uitkomstmaten:

1. LKS-instroom (nieuwe LKS-trajecten)
2. LKS lopend bestand
3. LKS-uitstroom (beëindigde LKS-trajecten)

Vervolgens zijn deze uitkomstmaten uitgesplitst naar volume (aantallen), prijs en uitgaven.<sup>25</sup> Er is hiermee een zo compleet mogelijk beeld gegeven van de ontwikkeling in LKS-inzet. De LKS-uitgaven zijn bijvoorbeeld relevant(er) om op te sturen voor de LKS-budgetten, terwijl het aantal LKS'ers meer raakt aan hoeveel mensen er worden bereikt (beleidsdoelstellingen) en de gemiddelde LKS-prijs weer sterk verband houdt met het soort gerechtigde waar LKS voor is ingezet.

---

<sup>22</sup> In het volgende hoofdstuk wordt door middel van een controlegroep geprobeerd inzicht te krijgen in de netto-effectiviteit.

<sup>23</sup> De inzet van tijdelijke loonkostensubsidies is vooral bekeken in relatie tot de inzet van LKS-trajecten op grond van de Participatiewet. Zo komt in paragraaf 3.3 aan bod in hoeverre tijdelijke LKS als voortraject van een LKS-traject wordt ingezet, en hoe dit zich heeft ontwikkeld over de tijd.

<sup>24</sup> De SRG-data hebben bepaalde tekortkomingen. De meest belangrijke is dat administratieve eenheden die LKS-trajecten identificeren vaak onderbroken worden doordat er administratieve wijzigingen plaatsvinden, terwijl het LKS-traject in werkelijkheid niet eindigt. Hiervoor is gecorrigeerd door LKS-trajecten die (administratief) eindigen, maar waarbij de werknemer-werkgever relatie doorloopt, door te laten lopen in de data. Een uitgebreide bespreking van de SRG-data en onze bewerkingen hierop is te vinden in bijlage I.

<sup>25</sup> Een uitgebreide operationalisatie van de uitkomstmaten is te vinden in bijlage I.



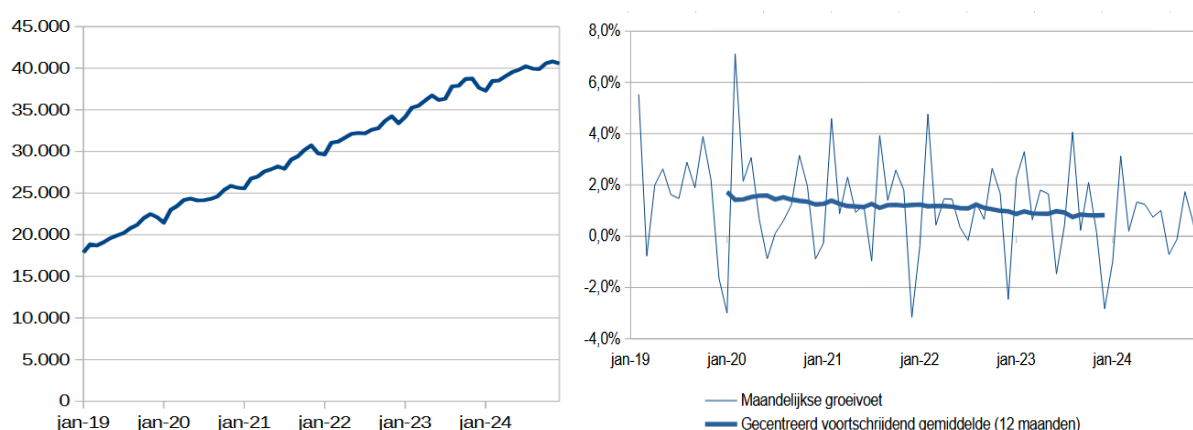
### 3.2.1 Ontwikkelingen in aantallen LKS-trajecten

#### *Een positief lineaire trend in het aantal LKS-trajecten, maar een afnemende groeivoet*

De inzet van LKS, uitgedrukt in het aantal lopende LKS-trajecten in een maand, laat over de periode 2019-2024 een duidelijke toename zien van bijna 20.000 trajecten begin 2019, tot 40.000 trajecten eind 2024 (zie figuur 3.1). Deze ontwikkeling vertoont, met uitzondering van periodieke dalingen halverwege en aan het einde van een kalenderjaar, een vrij constante trend. Na de daling eind 2023 valt het op dat het aantal trajecten zich begin 2024 niet herstelt tot het oude niveau. Ook lijkt de trend iets af te zwakken in 2024, in vergelijking met de jaren 2019-2023. Ondanks de doorgaande groei van het aantal ingezette LKS-trajecten, is er sprake van een afnemende groeivoet (zie onderstaande figuur, rechter paneel).

Belangrijk voor deze evaluatie is dat er *geen* sprake lijkt te zijn van een versnelling van de groei van het aantal ingezette LKS-trajecten. Op basis van een trendbreuktoets, die de groeivoet voor en na 2022 met elkaar vergelijkt, wordt geen significant effect gevonden.<sup>26</sup> Dit betekent niet direct dat er geen effect is van de systematiekwijziging. We weten namelijk niet wat de counterfactual-trend van de groeivoet is. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de groei minder sterk was toegenomen in het geval er geen systematiekwijziging had plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan.

**Figuur 3.1** Ontwikkeling omvang (links) en groeivoet (rechts) van lopend bestand (LKS Participatiewet)



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Alle trajecten die op de eerste en laatste dag van een maand "actief" zijn worden tot het lopende bestand gerekend.

#### *Aantal nieuwe trajecten groeit minder hard dan aantal beëindigde trajecten, geen trendbreuken zichtbaar*

Onderliggend aan de ontwikkeling van het lopende bestand gaat een dynamiek van gestarte en beëindigde trajecten schuil. Waar de groei in het aantal nieuwe LKS-trajecten in 2019 beperkt bleef en het begin van de Covidpandemie een dip liet zien, zien we na de pandemie een groei in het aantal nieuwe trajecten dat iedere maand wordt aangevangen (zie onderstaande figuur<sup>27</sup>). Vanaf de

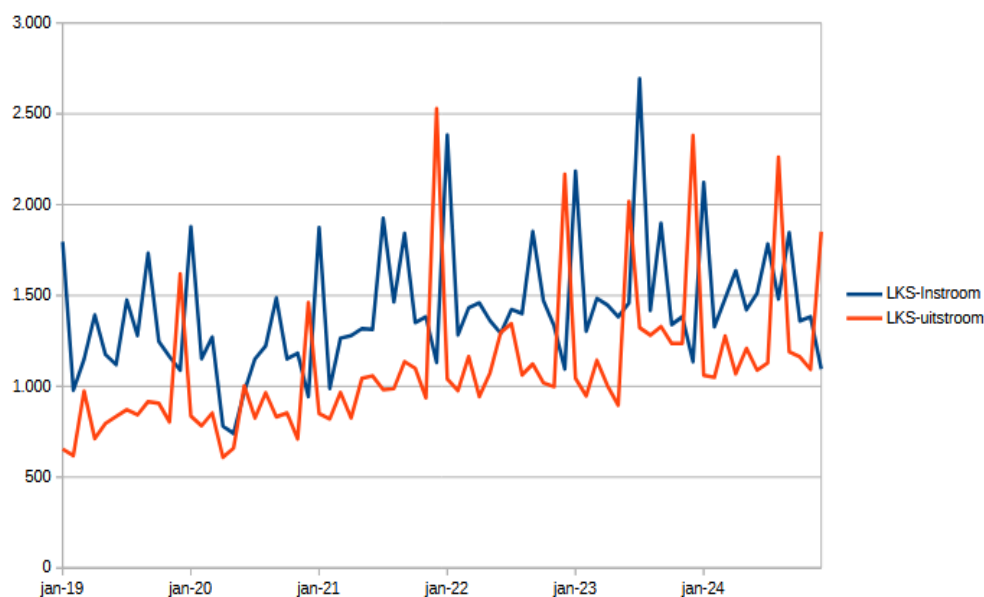
<sup>26</sup> De ontwikkeling van het aantal LKS-trajecten is eveneens in logaritmische termen uitgedrukt (zie figuur I.1 in de bijlage). Wanneer een trendbreuk-toets wordt uitgevoerd vinden we een significant negatief effect bij iedere jaarovergang (dus een lagere groeitrend na ten opzichte van voor 2019, een lagere groeitrend na ten opzichte van voor 2020 enz.). Dat we ieder jaar een negatief effect vinden op de groeitrend (ook in 2022) komt omdat de groeivoet over de tijd afneemt. Dit houdt dus niet per se verband met de systematiekwijziging.

<sup>27</sup> Er zijn duidelijke pieken in de in- en uitstroom zichtbaar rond de (half)jaargrens. Dit soort patronen zijn gebruikelijk bij instroom in banen. Werkgevers laten arbeidscontracten vaak ingaan op een heel of half jaar, en duur van trajecten/arbeidscontracten concentreert zich vaak rond (halve) jaren. Ook administratieve wijzigingen bij gemeenten (die vaak rond de jaargrens plaatsvinden) kunnen invloed hebben op dit patroon.

systematiekwijziging ligt het aantal nieuwe trajecten hoger dan voor 2022. Van een trendbreuk in de groeivoet is echter geen sprake.<sup>28</sup>

Het aantal beëindigde LKS-trajecten neemt eveneens toe en volgt een redelijk vergelijkbaar patroon als het aantal nieuwe trajecten. Opvallend is het substantieel hogere niveau van het aantal beëindigde trajecten vanaf 2023.<sup>29</sup> De groei in het aantal beëindigde trajecten lijkt over de gehele periode wel wat toe te nemen, waardoor ook het saldo tussen nieuwe en beëindigde trajecten afneemt (zie figuur I.3 in de bijlage). Dit verklaart de afvlakkende groeivoet van het lopende bestand wat we eerder concludeerden in figuur 3.1. De afvlakkende groeivoet lijkt dus vooral te komen door de toename in het aantal beëindigde trajecten, en minder door veranderingen in het aantal nieuw gestarte trajecten.

**Figuur 3.2 Ontwikkeling instroom en uitstroom LKS (LKS Participatiewet)**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Alle trajecten die in een maand starten of eindigen worden tot instroom en uitstroom gerekend. Voor LKS-trajecten die bestaan uit een forfaitair en regulier vindt de start van het traject alleen plaats bij aanvang van het forfaitaire deel, en het einde alleen bij afloop van het reguliere deel van het LKS-traject.

### 3.2.2 Algemene ontwikkeling LKS-uitgaven

#### *Duidelijke toename LKS-uitgaven, maar geen duidelijke trendbreuk zichtbaar vanaf 2022*

De groei in het aantal LKS-trajecten heeft ook als gevolg gehad dat de maandelijkse LKS-uitgaven duidelijk zijn toegenomen over de periode 2019-2024.<sup>30</sup> Zo zijn de LKS-uitgaven meer dan verdubbeld in deze periode (zie figuur 3.3). Ook hier valt op dat de LKS-uitgaven eind 2023 dalen en dat de LKS-

<sup>28</sup> Op basis van een trendbreuk-toets kan geen bewijs worden gevonden voor een significant verschillende groeivoet voor en na 2022. Figuur I.2 in de bijlage laat dan ook geen duidelijke breuk zien in de ontwikkeling van de trendgroei voor en na 2022.

<sup>29</sup> Onduidelijk is waar dit door wordt veroorzaakt. Mogelijk houdt dit verband met de WML-stijging in 2023. Ook ligt er vanaf 2023 een nieuw (en nauwkeuriger) proces ten grondslag aan de totstandkoming van de SRG-data. Dit zou er mogelijk ook voor kunnen hebben gezorgd dat er meer LKS-trajecten worden afgesloten (beëindigd).

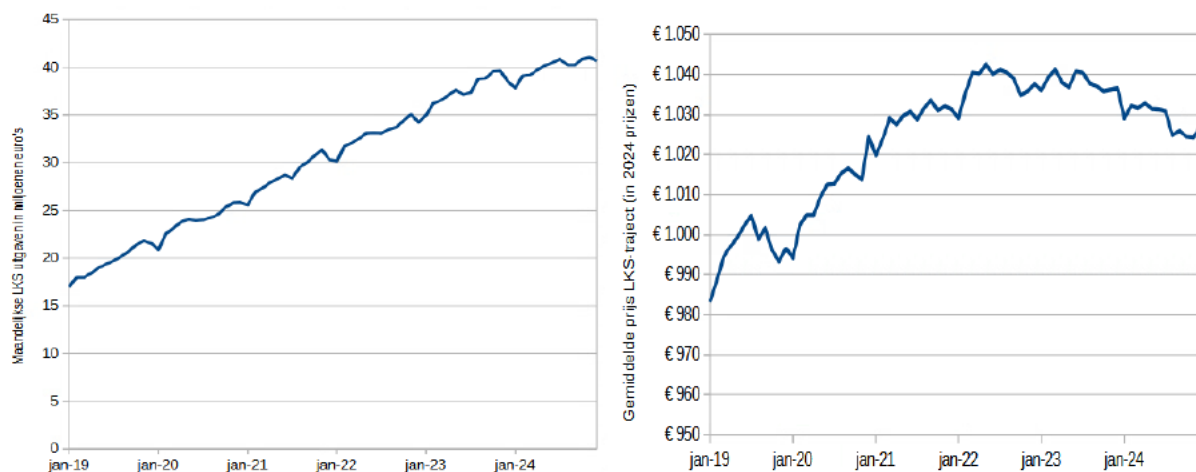
<sup>30</sup> De uitgaven aan LKS zijn berekend door het aantal lopende LKS-trajecten in een maand te vermenigvuldigen met de prijs van het traject. De prijs van een LKS-traject is een combinatie van de deeltijdfactor van de baan, de opgegeven loonwaarde, het van toepassing zijnde WML en een opslag voor de vakantietoelage (8%) en werkgeverslasten (25%). Een uitgebreide uitleg is te vinden in bijlage I.

uitgaven zich begin 2024 niet tot het oude niveau herstellen. Er is geen duidelijke trendbreuk zichtbaar vanaf 2022.

#### *Rol van gemiddelde prijs van een traject in totale uitgaven beperkt, wel kentering trend vanaf 2022*

De rol van de gemiddelde prijs van een traject in de ontwikkeling van de LKS-uitgaven is veel beperkter. Zoals in onderstaande figuur valt af te lezen is de gemiddelde prijs van een LKS-traject vanaf 2019 toegenomen van €985 per maand tot het hoogtepunt van €1.040 per maand in 2022. In 2023 en 2024 daalt de gemiddelde prijs weer licht tot €1.025 per maand. De stijgende trend in de gemiddelde LKS-prijs lijkt vanaf 2022 te veranderen in een dalende trend. De verschillen in de gemiddelde prijs vallen binnen een beperkte bandbreedte.

**Figuur 3.3**    Ontwikkeling maandelijkse LKS-uitgaven (links) en de gemiddelde prijs van een traject (rechts)



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

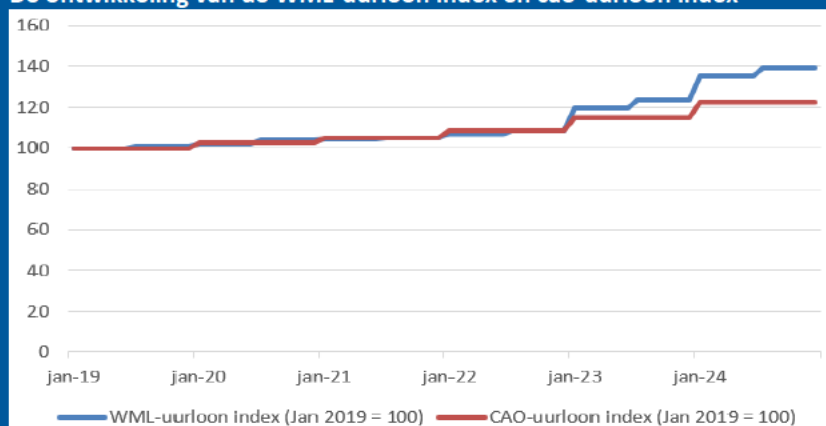
Noot: Alle trajecten die op de eerste en laatste dag van een maand "actief" zijn worden tot het lopende bestand gerekend. De maandelijkse LKS-uitgaven (aantal trajecten lopend bestand \* prijs van een traject) zijn berekend voor het lopende bestand (lopend begin en einde van de maand). Ook de gemiddelde prijs van een traject is berekend voor de trajecten in het lopende bestand. Alle prijzen en uitgaven zijn gecorrigeerd voor een WML-index (WML op 1 januari 2024 = 100).

#### **Kader 3.1: Prijscorrectie op basis van een WML-index**

Voor dit onderzoek is voor inflatie gecorrigeerd door middel van een WML-prijsindex. Er is gekozen om gebruik te maken van een WML-index, en niet van een meer gangbare CAO-loonindex, omdat het WML sterk bepalend is voor de prijs van LKS-trajecten en de lonen van banen waarvoor LKS wordt ingezet. Normaliter verschillen deze twee indices niet sterk van elkaar, maar de stijgingen in het WML zijn vanaf 2022 een stuk hoger dan de gemiddelde CAO-loon stijging (zie onderstaande figuur). Als de LKS-prijs wordt gecorrigeerd op basis van een CAO-loonindex zou dit in een sterk opwaarts prijseffect resulteren (bij benadering het verschil tussen beide lijnen in onderstaande figuur). Dit zou betekenen dat de ontwikkeling van de loonwaarde en de deeltijdfactor, de andere factoren die de LKS-prijs beïnvloeden, nauwelijks van invloed zijn op de ontwikkeling van de LKS-prijs. Figuur I.4 in de bijlage illustreert dit effect.

Er is gebruikgemaakt van verschillende WML-indices, waarbij voor de ontwikkeling in het volwassenen- en het jeugdloon afzonderlijk wordt gecorrigeerd. Er is ook rekening gehouden met de omzetting van een wettelijk minimum maandloon, naar een wettelijk minimum uurloon. Daartoe zijn alle maandlonen teruggerekend tot uurlonen op basis van de normale arbeidsduur in een sector (36, 38 of 40 uur). De LKS-prijzen, en lonen, zijn vervolgens gecorrigeerd op basis van de leeftijd en sector waarin iemand werkt.

De ontwikkeling van de WML-uurloon index en cao-uurloon index



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Voor deze illustratie is gebruik gemaakt van het WML-loon voor volwassenen. Voor de WML-index is het WML-maandloon over de periode 2019-2024 omgerekend tot een uurloon op basis van een normale arbeidsduur van 38 uur.

### 3.3 LKS-INZET OP INDIVIDUEEL NIVEAU

De centrale vraag in deze paragraaf is of LKS sinds de systematiekwijziging voor andere doelgroepen wordt ingezet. De groepen waarvan het CPB<sup>31</sup> concludeerde dat de financiële prikkel met name negatief uitpakte komen onder meer terug. Het gaat dan om mensen met een (zeer) lage loonwaarde en nuggers. Om in kaart te brengen of LKS voor andere doelgroepen is ingezet wordt de samenstelling van de LKS-instroom op verschillende peilmomenten vergeleken. Voor elk jaar tussen 2019 en 2024 is gekeken naar de LKS-instroom tussen september en november.<sup>32,33</sup>

#### 3.3.1 Persoonskenmerken

Allereerst is gekeken naar de samenstelling van de LKS-instroom naar geslacht, leeftijdsgroep, opleidingsniveau, herkomst<sup>34</sup>, zorgkosten<sup>35</sup> en huishoudsamenstelling. In figuur I.5 (bijlage II) is de samenstelling van de LKS-instroom te zien en hoe deze verandert.

#### *Beperkte verschuivingen in samenstelling LKS-instroom, weinig samenhang met systematiekwijziging*

Over het geheel genomen laten de resultaten zien dat de samenstelling van de instroom op deze kenmerken slechts beperkte verschuivingen kent. Waar veranderingen zichtbaar zijn, lijken deze bovendien niet samen te hangen met de systematiekwijziging die in 2022 is doorgevoerd.

<sup>31</sup> CPB (2019), *Alternatieve financiering van loonkostensubsidies*.

<sup>32</sup> Er is gekozen om te werken met intervallen om de aantallen te vergroten en een robuustere analyse te kunnen doen. LKS-instroom is gedefinieerd als een nieuw LKS-traject in de periode september-november van een kalenderjaar. Als een LKS-traject wordt aangevangen met een periode van forfaitaire LKS, dan wordt alleen de start van de forfaitaire periode als instroom geteld.

<sup>33</sup> Het aandeel van de deelgroepen wordt steeds uitgedrukt als percentage van de totale instroom op dat peilmoment (jaar).

<sup>34</sup> Uitgedrukt in het aantal ouders dat in het buitenland is geboren, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/07/cbs-introduceert-nieuwe-indeling-bevolking-naar-herkomst>

<sup>35</sup> De data met betrekking tot zorgkosten reikt slechts tot en met 2022. LKS'ers zijn ingedeeld op basis van zorgkostenkwartielen. Deze kwartielen zijn gebaseerd op de zorgkostenverdeling van de gehele Nederlandse populatie met een basisverzekering in de periode 2019-2022. Hierbij is voor inflatie gecorrigeerd.

De grootste verandering is zichtbaar bij de leeftijdsverdeling. Het aandeel jongeren (tot 27 jaar) is toegenomen van iets boven de 30% in 2019 tot zo'n 45% in 2024. Daar tegenover staan dalingen in de groepen 27–35 jaar en 55 jaar of ouder.<sup>36</sup> Deze ontwikkeling werd echter al ingezet voor 2022, wat samenhang met de systematiekwijziging niet aannemelijk maakt. Deze algemene trend kan vermoedelijk het beste worden verklaard doordat jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder de Participatiewet zijn komen te vallen. Als gevolg van de toename in het aandeel jongeren, neemt ook het aandeel LKS'ers met een lager opleidingsniveau toe.<sup>37</sup>

Wat betreft zorgkosten is in 2022 een lichte stijging te zien van het aandeel LKS'ers dat in de categorie met de hoogste zorgkosten valt. Tegelijkertijd is een lichte daling te zien in het kwartiel met de laagste zorgkosten. Dit zou kunnen duiden op een (kleine) verschuiving van de doelgroep na de systematiekwijziging, richting wat "complexere" gevallen.

De verdeling naar herkomst is redelijk stabiel gebleven: ruim 60% van de nieuwe LKS-instroom heeft geen migratieachtergrond. Er worden geen grote veranderingen gevonden voor wat betreft de man-vrouw verdeling en de huishoudsamenstelling.

### 3.3.2 Werk- en uitkeringsverleden

Om een verder beeld te krijgen van de mensen die aan nieuwe LKS-trajecten beginnen is gekeken naar hun werk- en uitkeringsverleden. Hiervoor wordt primair gekeken naar de werk- en uitkeringssituatie in de zes maanden direct voorafgaand aan de start van het LKS-traject. Er is hierbij gekeken naar de dominante sociaaleconomische categorie, oftewel de bron waaruit het grootste deel van het inkomen afkomstig was.<sup>38</sup>

#### *Geen toename zichtbaar van het aandeel nuggers*

Allereerst is gekeken naar de ontwikkeling van het aandeel "nuggers", de niet-uitkeringsgerechtigden, in de LKS-instroom. De nuggers zijn terug te vinden in de categorie "overig zonder inkomen" (zie onderstaande figuur).<sup>39</sup> Zij vormen een kleine groep in de totale instroom, en hun aandeel verandert vrijwel niet over de jaren. Het idee dat nuggers meer bereikt zouden gaan worden doordat de systeemwijziging een perverse prikkel voor deze groep weg nam, is buiten een beperkte toename in 2023 niet terug te zien.

#### *Stijging van het aandeel werknemers, vermoedelijk ook door herinstroom*

Het grootste deel van de nieuwe LKS'ers bestaat uit werknemers en ontvangers van een bijstandsuitkering. Opvallend is dat het aandeel werknemers tussen 2019 en 2023 duidelijk is toegenomen, van ongeveer 30% in 2019 naar 40% in 2023. Tegelijkertijd is het aandeel ontvangers van een bijstandsuitkering gedaald. Tussen 2021 en 2022 lijkt bovendien een (sterkere) verschuiving plaats te vinden. Het is de vraag in hoeverre dit is toe te schrijven aan de systematiekwijziging.

Er is verder ingezoomd op deze groep werknemers. Uit deze analyse blijkt dat 35-40% van de werknemers die aan een nieuw LKS-traject zijn begonnen, in de zes maanden ervoor nog op een ander

---

<sup>36</sup> Hieraan ten grondslag ligt een toename in het *aantal* jongeren (<27 jaar), en een afname in het *aantal* LKS'ers in de oudere leeftijdsgroepen, vooral in de categorieën 27–35 jaar en 55 jaar of ouder.

<sup>37</sup> Ruim 75% van de jongeren (<27) binnen de onderzoekspopulatie heeft een laag opleidingsniveau. Ter vergelijking: in de categorie 27-35 heeft een ongeveer 50% een laag opleidingsniveau.

<sup>38</sup> De data voor deze kenmerken reikte tot en met 2023. Het laatste peilmoment in 2024 is hier dus niet meegenomen.

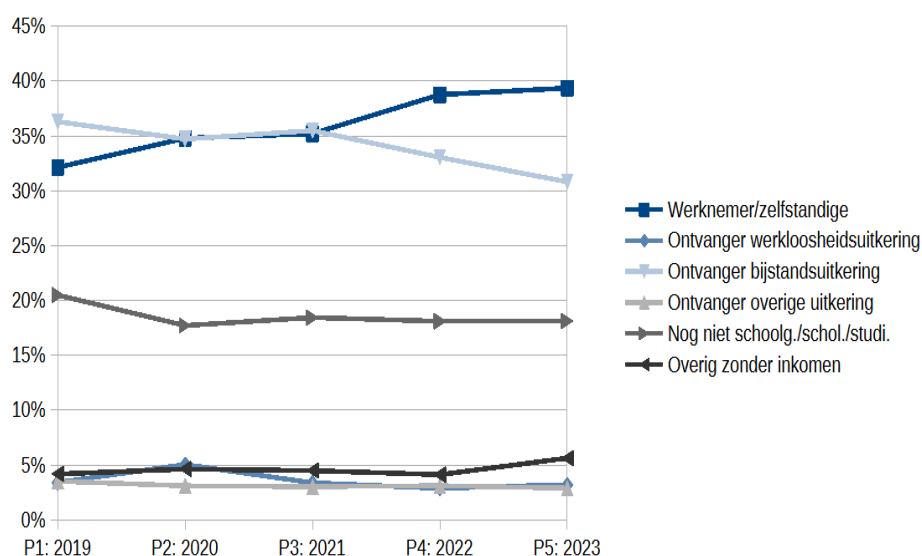
<sup>39</sup> In de context van het onderzoek worden nuggers gedefinieerd als personen die met LKS aan het werk zijn gegaan en daarvoor geen recht hadden op een uitkering en op zoek waren naar werk. Dit wordt verder geoperationaliseerd als zijnde personen die geen inkomen uit uitkering of werk ontvingen, en ook niet stonden ingeschreven als scholier of student. Een kanttekening hierbij is dat ook personen met een recht op uitkering tot de groep "geen inkomen" kunnen behoren als zij geen gebruik maken van de uitkering.

LKS-traject werkzaam zijn geweest. Deze groep kan getypeerd worden als herinstromers, mensen die snel na afloop van een LKS-traject op een nieuwe LKS-traject worden geplaatst. Dit percentage neemt toe over de jaren, maar er lijkt weinig verband te zijn met de systematiekwijziging (zie ook figuur I.6 in de bijlage). Herinstroom speelt dus een vermoedelijke rol in de toename van het aandeel werknemers dat aan een nieuw LKS-traject begint.

Omdat er steeds meer mensen werkzaam zijn op LKS neemt ook de dynamiek toe (meer in- en uitstroom, zie ook voorgaande paragraaf). LKS-trajecten eindigen bijvoorbeeld omdat tijdelijke arbeidsovereenkomsten eindigen. Deze LKS'ers zullen, als hun situatie dit toelaat of vereist, opnieuw worden geplaatst. Gemeenten zullen bovendien geneigd zijn dit te doen omdat er op dat moment nog een redelijke binding bestaat met de arbeidsmarkt. Mogelijk is deze prikkel sterker geworden sinds de systematiekwijziging. Dat een steeds groter aandeel van de nieuwe LKS-trajecten wordt ingezet voor mensen die opnieuw worden geplaatst, kan ook betekenen dat er een toenemende druk is op de uitvoeringsorganisaties. Een groter deel van hun capaciteit wordt besteed aan herplaatsingen, in plaats van aan nieuwe LKS'ers.

Ook andere ontwikkelingen kunnen een rol spelen, zoals een toename van werknemers die al een langere tijd in dienst waren bij een werkgever en waarvan de werkgever besloot om een aanvraag tot loonkostensubsidie te doen.<sup>40</sup> Dit is echter pas sinds 1 januari 2023 uitgebreid, en kan de toename in 2022 dus niet verklaren.

**Figuur 3.4** Sociaaleconomische categorie in de zes maanden voor de start van het LKS-traject



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

### Weinig verschuivingen binnen het uitkeringsverleden

Er treden rondom de systematiekwijziging nauwelijks veranderingen op in het uitkeringsverleden van de LKS-doelgroep. Zowel voor als na de systematiekwijziging is ongeveer 20-25% van de doelgroep

<sup>40</sup> In het kader van het *Breed Offensief* is het sinds 1 januari 2023 mogelijk voor werkgevers om loonkostensubsidie alsnog tijdens het dienstverband aan te vragen, tot zes maanden na indiensttreding, wanneer pas dan blijkt dat een werknemer met voltijds werk niet het wettelijk minimumloon kan verdienen. Deze personen zouden dus al als “werknemer” geregistreerd staan. Zie <https://vng.nl/publicaties/handreiking-breed-offensief>.



langdurig afhankelijk geweest van een uitkering (voornamelijk bijstand) in de drie jaar voor de start van het LKS-traject. Dit aandeel is nauwelijks veranderd.<sup>41</sup>

#### *De hoogte van bijstandsuitkeringen van nieuwe LKS'ers is nauwelijks veranderd*

Doordat gemeenten vanwege de systematiekwijziging worden gecompenseerd voor hun LKS kan het voor gemeenten interessanter zijn geworden om mensen met een kleine(re) bijstandsuitkering te helpen. Daartoe is de LKS-instroom ingedeeld op basis van de hoogte van hun bijstandsuitkering. Op basis van de analyse worden geen aanwijzingen gevonden dat er sprake is van enige verschuiving.<sup>42</sup>

#### *Grootste deel van instroom opgenomen in doelgroepregister voor banenafpraak via de praktijkroute*

Ook is bekeken op basis van welke grondslag personen bij aanvang van het LKS-traject waren opgenomen in het doelgroepregister voor de banenafpraak. Een groeiend aandeel LKS'ers komt in het doelgroepregister terecht via de praktijkroute (Verminderde loonwaarde) en de Vso/Pro route. Het aandeel nieuwe LKS'ers die al via een indicatie banenafpraak in het doelgroepregister stonden, loopt terug (zie figuur I.8 in de bijlage).

#### *Ook toename in aandeel LKS-plaatsingen met een beschikking beschut werk*

Tot slot is gekeken naar het aandeel personen dat een beschikking beschut werk had. Interessant is dat een groter wordend aandeel van de nieuwe LKS-plaatsingen is gericht op mensen met een beschikking beschut (zie figuur I.8 in de bijlage).

### 3.3.3 Het LKS-traject

#### *Toename in gebruik van forfaitaire LKS en in doorstroom richting regulier LKS-traject*

Gemeenten hebben de mogelijkheid om verschillende vormen van LKS in te zetten. Het gaat dan om reguliere of forfaitaire LKS op grond van de Participatiewet, en de tijdelijke loonkostensubsidie (zie kader 3.2). Daarbij geldt forfaitaire LKS vaak als voortraject van een regulier LKS-traject. Vanaf 2019 is een duidelijke stijging zichtbaar in het gebruik van forfaitaire LKS (met of zonder opvolging), met name vanaf 2022 (zie onderstaande figuur).<sup>43</sup> Deze toename gaat ook gepaard met een grotere doorstroom van forfaitaire LKS (het aandeel forfaitaire trajecten dat geen opvolging krijgt neemt af). Mogelijk speelt mee dat gemeenten meer zijn gaan inzetten op forfaitaire LKS omdat zij weten dat ze hiervoor zullen worden gecompenseerd in hun LKS-budget. De extra inzet op forfaitaire LKS heeft gezorgd voor een terugloop in de directe start in een regulier LKS-traject. Tijdelijke loonkostensubsidies worden nagenoeg niet als voortraject ingezet.

#### **Kader 3.2: Verschillende vormen van LKS onderscheiden**

Gemeenten kunnen verschillende vormen van LKS inzetten. Zo is er LKS geregeld in artikel 10d van de Participatiewet en gefinancierd uit de BUIG. Deze vorm van LKS kan starten met maximaal zes maanden forfaitaire LKS ter hoogte van 50 procent WML. In dit onderzoek worden deze varianten **LKS op grond van de Participatiewet (of reguliere LKS)** en **forfaitaire LKS** genoemd. Reguliere LKS-trajecten zijn op (een vastgestelde) loonwaarde gebaseerd. Als forfaitaire LKS-trajecten worden opgevolgd door een regulier LKS-traject (op grond van de Participatiewet) wordt gesproken over forfaitaire LKS ingezet als voortraject van een regulier LKS-traject, of forfaitaire LKS opgevolgd door een regulier LKS-traject.

<sup>41</sup> Om een breder beeld te krijgen van het uitkeringsverleden van LKS-instromers, is gekeken naar het aantal maanden in de drie jaar voor de start van het LKS traject dat iemand het grootste deel van zijn of haar inkomen ontving vanuit een uitkering (figuur I.7 in de bijlage).

<sup>42</sup> Voor deze analyse is gekeken naar de bijstandsuitkeringen in de zes maanden voor de start van een LKS-traject. Het gemiddelde is berekend over alleen de maanden waarin daadwerkelijk een bijstandsuitkering is ontvangen. Figuur I.7 in de bijlage (rechter paneel) geeft de verdeling weer voor de hoogte van de bijstandsuitkering die men had in de zes maanden voor de start van het traject. Bijstandsbedragen zijn gecorrigeerd voor inflatie met referentiejaar 2024.

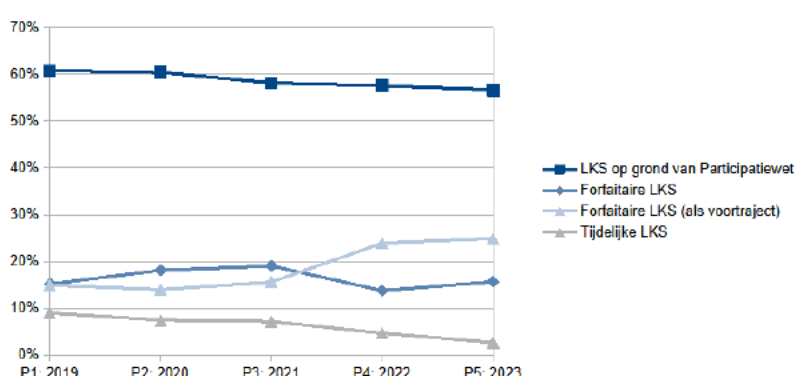
<sup>43</sup> Totale aandeel forfaitaire LKS: 2019: 30%, 2020: 32%, 2021: 34%, 2022: 38%, 2023: 41%.

Daarnaast is er nog een variant van LKS geregeld in verordeningen van gemeenten en gefinancierd uit eigen middelen van gemeenten (het Gemeentefonds). In dit onderzoek wordt dit **tijdelijke LKS** genoemd. Deze vorm van LKS, zo geven een aantal geïnterviewde gemeenten aan, wordt als tijdelijke maatregel ingezet om een werkgever even te helpen bij het in dienst nemen van iemand, en leidt in principe niet tot een loonwaardemeting. LKS op grond van de Participatiewet (gefinancierd uit de BUIG) is vaker bedoeld voor langdurige inzet. Deze keuze komt verder nog ter sprake in hoofdstuk 5.

### *Gebruik tijdelijke loonkostensubsidies steeds minder relevant, daling versnelt vanaf 2022*

Buiten dat is het gebruik van tijdelijke loonkostensubsidies over de periode 2019-2024 steeds minder relevant geworden, ten koste van LKS op grond van de Participatiewet. Ondanks dat de daling van tijdelijke LKS (als aandeel van het totaal aantal LKS-trajecten) al vanaf 2019 zichtbaar is, lijkt deze afname te versnellen vanaf 2022.<sup>44</sup> Het ligt voor de hand dat dit samenhangt met de systematiekwijziging, omdat LKS onder de Participatiewet vanaf dat moment financieel aantrekkelijker is geworden.

**Figuur 3.5** Type voorziening



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

### *Structurele toename in aantal plaatsingen met een lage(re) loonwaarde*

Met de systematiekwijziging verandert de financiële prikkel voor gemeenten dusdanig dat het financiële resultaat van LKS-inzet voor mensen met een lagere loonwaarde aantrekkelijker zou zijn geworden. Er bestaat echter geen duidelijke trendbreuk in het aandeel plaatsingen met een lage(re) loonwaarde. Wel vindt er een toename plaats, maar lijkt deze toename van meer structurele aard te zijn. Daar tegenover staat een duidelijk afname van trajecten met een hoge(re) loonwaarde. Dit blijkt uit een analyse waarbij LKS-trajecten zijn opgedeeld in drie categorieën: lager dan 50%, precies 50% en hoger dan 50% (zie onderstaande figuur).

### *Structurele toename in aantal plaatsingen met een lage(re) loonwaarde ook zichtbaar na afloop forfaitair voortraject*

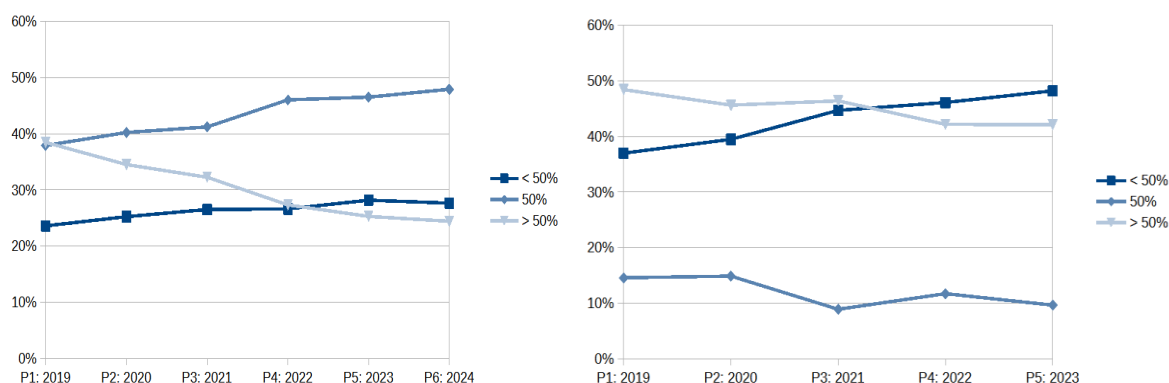
Ook vinden we, analoog aan de toename van forfaitaire LKS-trajecten, een toename van de categorie “precies 50%”. Omdat de forfaitaire (voor)trajecten het zicht op de ontwikkeling van de loonwaarden wat vertroebelen is ook de loonwaarde acht maanden na de start van LKS gebruikt. Op dat moment is de loonwaarde doorgaans officieel vastgesteld. Hieruit blijkt dat de eerdere gevonden ontwikkelingen ook gelden wanneer de LKS-trajecten na acht maanden worden bekeken: het aandeel plaatsingen met lage loonwaarde neemt toe, terwijl het aandeel met hogere loonwaarde afneemt.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Bovendien daalt het aantal nieuwe LKS-trajecten op basis van tijdelijke LKS ook in aantallen. In de laatste 3 maanden van 2019 tot en met 2023 nam dit aantal af van 410 naar 128.

<sup>45</sup> Wel speelt hier een mogelijk selectie-effect omdat alle LKS-trajecten die hoogstens zeven maanden duren niet worden meegenomen. Dit effect kan echter twee kanten op uitvallen. Kortere trajecten (die dus niet worden meegenomen)



**Figuur 3.6 Aandeel loonwaarde-categorieën bij start LKS-traject (links) en na acht maanden (rechts)**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

### *Nieuwe plaatsingen op basis van bepaalde-tijd contracten komen (relatief) steeds vaker voor*

Er worden steeds meer nieuwe plaatsingen gerealiseerd op basis van arbeidsovereenkomsten met een bepaalde tijd. Dit zorgt er mede voor dat er relatief minder gebruik wordt gemaakt van uitzendconstructies. Het aantal plaatsingen op vaste contracten of op oproepbasis lijkt redelijk stabiel te zijn over de tijd. Van een trendbreuk lijkt geen sprake (zie figuur I.9).

### *Structurele daling van plaatsingen op voltijdbanen en toename van plaatsingen op (kleine) deeltijdbanen*

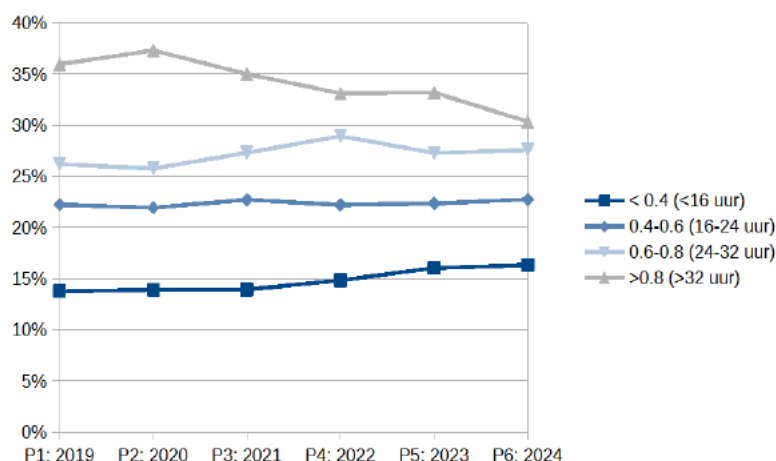
LKS wordt ook in steeds grotere mate ingezet voor banen met een klein aantal uren (<16 uur), ten opzichte van de voltijds arbeidsduur in een sector of bedrijf (de zogenoemde deeltijdfactor). Ook het aandeel plaatsingen op banen van 24-32 uur neemt toe (60-80% van een voltijdbaan). Daartegenover staat een duidelijke afname van het aandeel plaatsingen op grote(re) banen (>32 uur). De toename van de kleinste banen lijkt ook samen te vallen met de systematiekwijziging in 2022, maar dit geldt niet voor de afname in de grootste banen (deze is structureler van aard).

Hoe verhoudt zich dit tot de systematiekwijziging? Voor de systematiekwijziging concludeerde het CPB dat er voor gemeenten een prikkel bestond om mensen aan het werk te helpen met een urenaantal dat net genoeg was om uit de bijstand te komen. Daarmee bespaarden gemeenten maximaal op het bijstandsbudget met minimale inzet van LKS (en begeleiding).<sup>46</sup> In de nieuwe systematiek is deze negatieve prikkel wat verlaagd, gezien de LKS-kosten ten alle tijden (met een jaar vertraging) worden gecompenseerd. Wat hierover in ieder geval kan worden geconcludeerd, is dat het aandeel plaatsingen met minstens 80% van een voltijddienstverband in aandeel is afgenomen. Dit lijkt er in ieder geval niet op te wijzen dat het aandeel plaatsingen waarbij men meer dan volledig uit de bijstand geraakt toeneemt. Het zou theoretisch kunnen dat de systematiekwijziging erin heeft geresulteerd dat het financieel aantrekkelijker is geworden LKS in te zetten voor kleine deeltijdbanen. Een andere mogelijke verklaring kan worden gezocht in de toenemende complexiteit van de doelgroep, iets wat we eerder ook terugzagen in het aandeel plaatsingen met een lage(re) loonwaarde, of dat zou kunnen worden afgeleid uit het toegenomen aantal plaatsingen van mensen met een beschikking beschut werk. Het beeld van een toenemende complexiteit van de doelgroep wordt ook bevestigd in de interviews die zijn gehouden met gemeenten, waarover meer in hoofdstuk vijf.

kunnen vroegtijdig zijn afgerond omdat de LKS'ers nog niet klaar bleken te zijn voor een baan, of juist omdat diegene al vrij snel weer in staat bleek het WML te verdienen.

<sup>46</sup> CPB (2019), *Alternatieve financiering van loonkostensubsidies*.

**Figuur 3.7 Ontwikkeling deeltijdfactor banen bij aanvang LKS-traject**

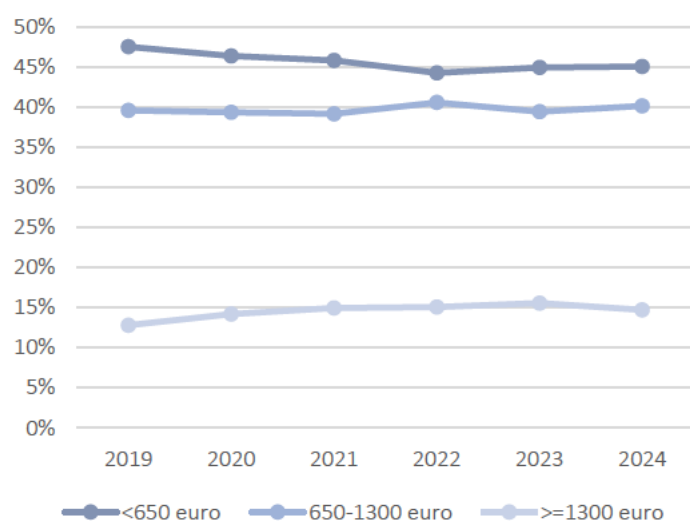


Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

### *Lichte afname goedkoopste trajecten en lichte toename duurste trajecten, maar geen trendbreuk*

De verdeling van LKS-trajecten naar prijs is vrij constant over de periode 2019-2024. Er lijkt een lichte toename te zijn van de duurste trajecten. Dit gaat gepaard met een lichte afname van de goedkoopste trajecten. Van een trendbreuk is hier geen sprake (zie onderstaande figuur). Dit wijst erop dat de toename in het aandeel trajecten met een lage loonwaarde én de afname in het aandeel grote(re) banen elkaar ongeveer in evenwicht houdt.

**Figuur 3.8 LKS-prijs (links) en het gemiddelde uurloon binnen een traject (rechts)**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

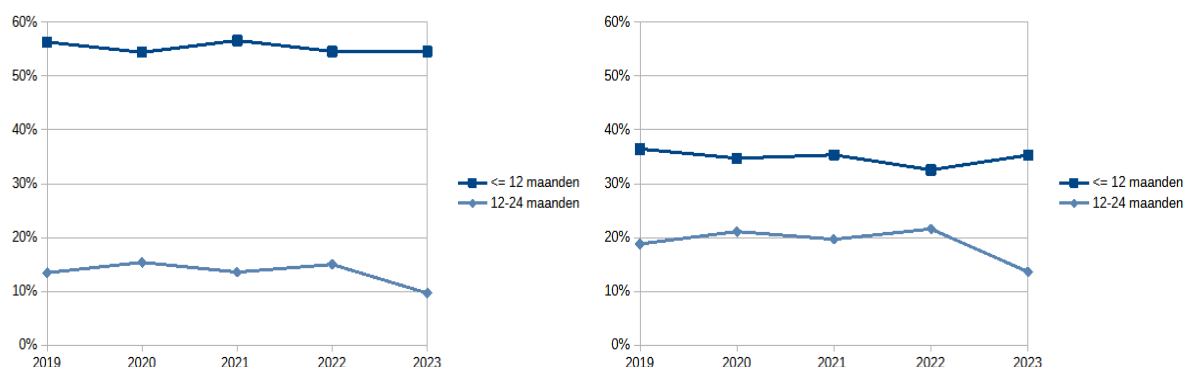
### *Ongeveer de helft van reguliere LKS-trajecten duurt minstens twee jaar, weinig veranderingen over tijd*

Voor afgeronde trajecten binnen de onderzoeksperiode bedraagt de gemiddelde duur ongeveer 13 maanden.<sup>47</sup> Wanneer uitsluitend reguliere LKS-trajecten worden bekeken, ligt het gemiddelde iets

<sup>47</sup> Het gaat hier om alle LKS-trajecten op grond van de Participatiewet. Dit kunnen forfaitaire LKS-trajecten zijn, die niet worden opgevolgd, forfaitaire LKS-trajecten die wel worden opgevolgd door een regulier LKS-traject, en reguliere LKS-trajecten die niet voorafgegaan zijn door een forfaitair traject.

hoger, rond de 17 maanden.<sup>48</sup> Een behoorlijk deel van de trajecten heeft een behoorlijke trajectduur: van de reguliere LKS-trajecten duurt zo'n 40-50% langer dan twee jaar. Er is daarbij weinig verandering zichtbaar over de tijd. Dit blijkt uit een analyse waarin per startjaar is gekeken naar het aandeel trajecten dat binnen 12 maanden of binnen 12 tot 24 maanden is afgesloten. De overige trajecten zijn dus ofwel afgerond en duurden minstens 24 maanden, of zijn nog niet afgerond.<sup>49</sup>

**Figuur 3.9** Aandeel LKS-trajecten dat is afgerond binnen 12 of 12-24 maanden, voor alle LKS-trajecten gestart in een jaar (links) en voor alle reguliere LKS-trajecten gestart in een jaar (rechts)



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: De dip in de categorie 12-24 maanden in 2023 heeft te maken met het aflopen van de onderzoeksperiode.

### 3.3.4 Na het LKS-traject

Tot slot is ook gekeken naar wat er gebeurt nadat een LKS-traject eindigt.<sup>50</sup> Hiervoor is gekeken naar de periode van zes maanden na LKS-uitstroom en hoeveel maanden iemand een baan of bijstandsuitkering had. Omdat we zes maanden vooruitkijken, betekent dit dat de LKS-trajecten die in 2024 eindigen niet kunnen worden gevolgd, en 2023 daardoor het laatste jaar is dat is meegenomen. De onderstaande figuren geven steeds gegevens weer voor 3 peiljaren: 2019, 2021, en 2023.

#### *Veelal uitstroom naar een baan, en weinig terugval op (gedeeltelijke) bijstand of LKS*

Het merendeel van de mensen wiens LKS-traject eindigt blijft in de zes maanden erna aan het werk (ca. 80%, zie figuur 3.10, links). Van hen heeft het grootste deel een baan *zonder* LKS in die periode (ongeveer 70%).<sup>51</sup> Ook een gedeeltelijke terugval op een bijstandsuitkering komt niet vaak voor. Slechts 7% van de mensen die in de zes maanden na het LKS-traject een baan heeft, ontvangt in één of meer maanden een bijstandsuitkering (zie figuur 3.11, links). Een klein deel (15-20%) van de uitstroom heeft in de maanden na het einde van het LKS-traject geen baan (donkere panelen figuur 3.10).

<sup>48</sup> Reguliere trajecten zijn LKS-trajecten op grond van de Participatiewet die voorafgegaan worden door een forfaitair traject, in welk geval dit als één traject wordt beschouwd, of LKS-trajecten die niet voorafgegaan worden door een forfaitair traject. Forfaitaire LKS-trajecten die geen opvolging krijgen worden dus niet meegerekend.

<sup>49</sup> We kiezen voor deze opzet omdat veel trajecten aan het einde van de onderzoeksperiode nog lopend zijn, waardoor het lastig is trends in de trajectduur over de tijd te identificeren. Om eventuele veranderingen in duur in kaart te brengen, is daarom per startjaar gekeken naar het aandeel trajecten dat binnen 12 maanden of binnen 12 tot 24 maanden is afgerond.

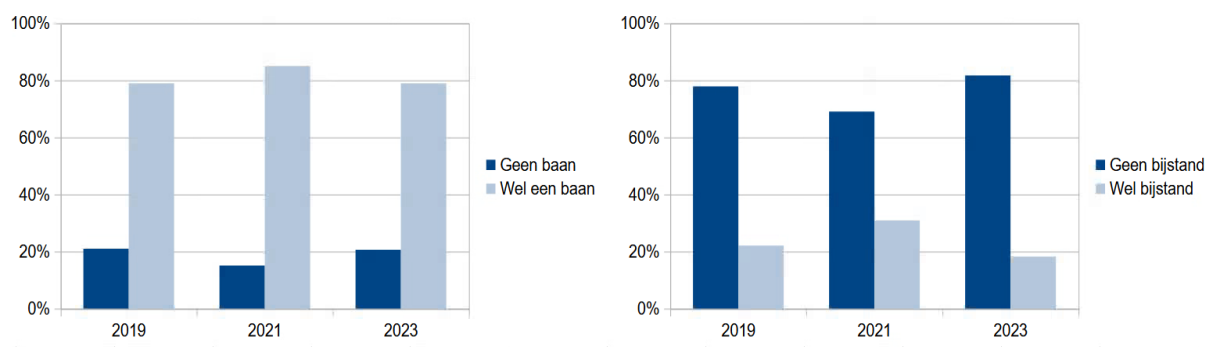
<sup>50</sup> Voor deze analyse zijn ieder kalenderjaar alle LKS-trajecten die tussen september en november van dat jaar eindigen samengenomen. LKS-trajecten kunnen bijvoorbeeld eindigen omdat de arbeidsovereenkomst eindigt, of omdat iemand de volledige loonwaarde (100%) bereikt. LKS kent geen wettelijke beperkingen voor de duur van een traject.

<sup>51</sup> De precieze percentages voor personen die een baan hebben zonder LKS in die periode zijn 70% voor de uitstroom in 2019, 73% voor de uitstroom in 2021, en 70% voor de uitstroom in 2023. Een deel, ongeveer 30%, heeft dus in de zes maanden na het einde van het LKS-traject een baan, met een nieuw LKS-traject.

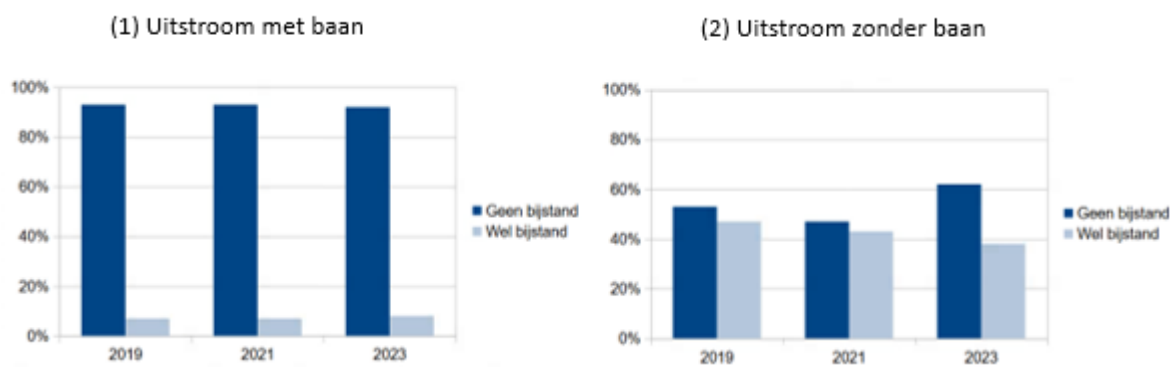
### Aandeel dat na LKS geen baan heeft én geen bijstand ontvangt neem toe

Een groot deel van de mensen van wie het LKS-traject stopt ontvangt in de zes maanden erna in geen enkele maand een bijstandsuitkering (zo'n 70-80%, zie figuur 3.10, rechts). Onder mensen die na afloop van het LKS-traject geen baan hebben ontvangt echter een afnemend aandeel een bijstandsuitkering (zie figuur 3.11, rechts). De personen die dus niet uitstromen naar een baan, lijken in mindere mate terug te vallen op de bijstand.<sup>52</sup> Let wel: het gaat hier om een beperkte groep van de totale uitstroom die geen baan hebben in de zes maanden na uitstroom (10-15%).

**Figuur 3.10** Aandeel personen dat in de zes maanden na einde LKS-traject minstens 1 maand een baan had (links), en minstens 1 maand een bijstandsuitkering ontving (rechts)



**Figuur 3.11** Aandeel personen dat in de zes maanden na einde LKS-traject een baan had én een bijstandsuitkering ontving (links), en het aandeel personen dat in de zes maanden na uitstroom geen baan had én bijstand ontving (rechts)



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

## 3.4 LKS-INZET OP GEMEENTENIVEAU

In deze paragraaf komt aan bod hoe de (ontwikkeling van) LKS-inzet verschilt naar type gemeenten. We doen hiertoe enkele beschrijvende analyses van de LKS-inzet op gemeenteniveau. De centrale maatstaf die hiervoor wordt gebruikt is de LKS-inzet per 10.000 inwoners.<sup>53</sup> In totaal zijn er 336 unieke

<sup>52</sup> Het kan hier gaan om mensen die terugvallen op een WW- of andere uitkering, of mensen die geen geregistreerd inkomen hebben.

<sup>53</sup> Aantal LKS-trajecten in het lopende bestand in een tijdsperiode / (aantal inwoners in de leeftijdscategorie 15-65 / 10.000). Deze maatstaf is minder gevoelig voor de omvang van het aantal inwoners van een gemeente, of voor verschillende groei- of krimp cijfers van een gemeente, en kan daarmee goed worden gebruikt voor een vergelijking tussen gemeenten. Een nadeel van deze maatstaf is dat het minder vertelt over de inzet van LKS in een gemeente in relatie tot de potentiële doelgroep. Deze potentiële doelgroep is echter niet goed af te bakenen. En noemers die meer vertellen over de potentiële

gemeenten die we de gehele periode hebben kunnen volgen.<sup>54</sup> Dit is een opmaat naar de effectmeting in hoofdstuk 4, waarin we gebruik maken van de verschillen in prikkelwerking tussen kleinere en grotere gemeenten.

### 3.4.1 Ontwikkelingen LKS-inzet naar type gemeenten

#### *LKS-inzet per 10.000 inwoners sterk gestegen van 15 trajecten begin 2019 tot 35 trajecten eind 2024*

De ontwikkeling van het gemiddelde aantal LKS-trajecten (per 10.000 inwoners) in gemeenten vertoont hetzelfde patroon als de ontwikkeling van het aantal lopende LKS-trajecten (figuur 3.1). Waar het gemiddelde aantal LKS-trajecten begin 2019 nog op 15 lag, is dit inmiddels toegenomen tot 35 (zie figuur I.10 in de bijlage). Ook hier is geen duidelijke trendbreuk zichtbaar en lijkt de groei af te vlakken in 2024.

#### *Vrij grote spreiding in LKS-inzet tussen gemeenten*

Achter dit gemiddelde gaat een vrij grote variatie schuil, want gemeenten verschillen nogal in hun LKS-inzet. Om dit te illustreren is november 2021, vlak voor de systematiekwijziging, als peilmoment genomen. In deze maand bedroeg de gemiddelde LKS-inzet (lopende bestand) 26 LKS-trajecten per 10.000 inwoners. Het mediane aantal bedroeg op dat moment 23 LKS-trajecten. Dit betekent een wat scheve verdeling, met name vanwege enkele uitschieters naar boven. Het kwart van de gemeenten met de minste LKS-inzet heeft ten hoogste 16 LKS-trajecten per 10.000 inwoners in haar lopende bestand, terwijl het bovenste kwart van de gemeenten 34 of meer trajecten heeft, met uitschieters tot 75 trajecten per 10.000 inwoners. De LKS-inzet van de gemeenten in het bovenste kwart bedraagt dus minstens twee keer zoveel als de LKS-inzet van de gemeenten in het laagste kwart.

#### *Toename in absolute verschillen in LKS-inzet tussen gemeenten, relatieve verschillen gedaald*

Het is daarnaast interessant te bezien hoe deze spreiding zich over de tijd heen heeft ontwikkeld.<sup>55</sup> Gemeenten hebben sinds de systematiekwijziging namelijk niet alleen een sterkere prikkel gekregen om meer LKS in te zetten, maar ook om “mee te bewegen met het gemiddelde”.<sup>56</sup>

De absolute verschillen in LKS-inzet per 10.000 inwoners tussen gemeenten zijn vanaf 2019 fors toegenomen. Waar het verschil in aantal LKS-trajecten tussen gemeenten op het 25<sup>ste</sup> percentiel en het 75<sup>ste</sup> percentiel in 2019 nog op 10 lag, is dit inmiddels toegenomen tot bijna 20 LKS-trajecten per 10.000 inwoners (zie figuur 3.12). De verschillen tussen de gemeenten op het 10<sup>de</sup> en 90<sup>ste</sup> percentiel laat een nog groter verschil zien: een verschil dat toenam van 20 tot bijna 40 LKS-trajecten per 10.000 inwoners. Tegelijkertijd zijn de verschillen tussen gemeenten in verhouding tot de gemiddelde LKS-inzet gedaald

---

doelgroep, zoals de omvang van de bijstandspopulatie of het aantal inschrijvingen in het doelgroepregister (DGR) in een gemeente, hebben te maken met endogeniteit. Extra inzet van LKS leidt namelijk direct tot minder bijstandsgerechtigden en meer DGR-inschrijvingen (via de Praktijkroute). Dit levert instabieler tijdreeksen op omdat de noemer (sterk) meebeweegt in de onderzoeksperiode.

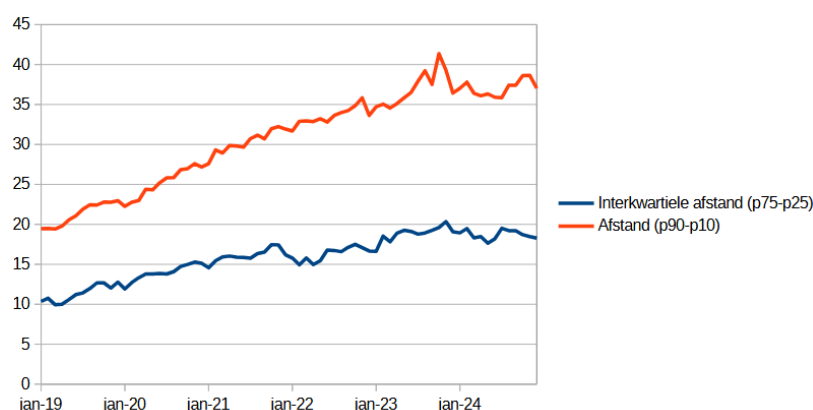
<sup>54</sup> Gemeenten die door gemeentelijke herindelingen in de loop van de periode 2019-2024 ophouden te bestaan (door fusies) zijn over de gehele periode weggelaten. Ook nieuw ontstane gemeenten zijn niet meegenomen. Zodoende kan de LKS-inzet van alle gemeenten gedurende 6 jaar worden gevolgd. Van de 359 unieke gemeentecodes over de periode 2019-2024 kunnen er uiteindelijk 336 gemeenten voor de volledige 6 jaar worden gevolgd. Voor meer informatie zie paragraaf 4.3.

<sup>55</sup> We gebruiken hier drie maatstaven voor. Twee maatstaven die de absolute spreiding meten: de interkwartiele afstand (het verschil tussen het 25<sup>ste</sup> en 75<sup>ste</sup> percentiel), en de afstand tussen het 10<sup>de</sup> en 90<sup>ste</sup> percentiel. Ook gebruiken we een maatstaf die de relatieve spreiding meet: de variatiecoëfficiënt (de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde).

<sup>56</sup> Als een gemeente dit immers niet doet, zal het budgetaandeel in de totale LKS-uitgaven afnemen. Een mogelijk gevolg is dat de LKS-inzet in gemeenten naar elkaar (naar het gemiddelde) is toe bewogen. Tegelijkertijd kunnen gemeenten die al problemen hadden om LKS-inzet te realiseren verder achterop zijn geraakt doordat de andere gemeenten zijn gaan versnellen. Op voorhand valt niet te zeggen of de verschillen groter of kleiner zijn geworden.

(zie figuur I.11 in de bijlage). Dit betekent dat de verschillen tussen gemeenten wel kleiner zijn geworden in verhouding tot de gemiddelde inzet.

**Figuur 3.12 De ontwikkeling van de spreiding in LKS-inzet per 10.000 inwoners**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Alle trajecten die op de eerste en laatste dag van een maand "actief" zijn worden tot het lopende bestand gerekend.

### **Verschillen in LKS-inzet vooral groot naar aantal inwoners in een gemeente (+) en mate van stedelijkheid (-)**

De verschillen in LKS-inzet zijn vooral sterk naar twee gemeentekennmerken: aantal inwoners en mate van stedelijkheid. Kleine gemeenten zijn relatief sterk vertegenwoordigd onder de gemeenten met minder dan 15 LKS-trajecten per 10.000 inwoners, en relatief weinig vertegenwoordigd bij de gemeenten met 30 of meer LKS-trajecten.<sup>57</sup> In tabel 3.1 valt af te lezen dat 19% van de gemeenten minder dan 15 LKS-trajecten per 10.000 inwoners inzetten, terwijl 26% van de kleine gemeenten dit doet. Tegelijkertijd zet 32% van de gemeenten 30 of meer LKS-trajecten per 10.000 inwoners in, terwijl slechts 17% van de kleine gemeenten dit doet.

Ook de mate van stedelijkheid lijkt een rol te spelen. Hoe hoger de adressendichtheid (mate van stedelijkheid) in een gemeente, hoe lager het gemiddeld aantal LKS-trajecten per 10.000 inwoners is. Dit is opvallend aangezien grote gemeenten juist relatief veel LKS inzetten. Dit kan worden verklaard doordat de grens van een grote gemeente op 40.000 inwoners ligt en hier veel gemeenten onder vallen die als matig of weinig stedelijk te boek staan.

Middelgrote en grote gemeenten verschillen een stuk minder van elkaar. De mate van LKS-inzet per 10.000 inwoners hangt ook in minder sterke mate samen met het cumulatieve tekort op de bijstandsbegroting.<sup>58</sup> Ook lijkt het onderdeel zijn van een Gemeenschappelijke Regeling weinig samen te hangen met de LKS-inzet.

<sup>57</sup> Of de verschillen in LKS-inzet afhankelijk zijn van het type gemeente is onderzocht door de LKS-inzet van verschillende type gemeenten met elkaar te vergelijken op peilmoment november 2021, vlak voor de systematiekwijziging.

<sup>58</sup> Gemeenten met een cumulatief tekort op de bijstandsbegroting hebben een negatief saldo op het BUIG-budget in de periode 2019-2024. Dit is berekend door het totaal aan alle ontvangen BUIG-budgetten te verminderen met het totaal aan bijstands- en LKS-uitgaven. Deze indicator meet of gemeenten langdurige overschotten- of tekorten hebben. Er is niet gekozen om naar de overschotten of tekorten van individuele jaren te kijken, omdat gemeenten met langdurige overschotten (tekorten), soms een tekort (overschot) in een enkel jaar laten zien.

**Tabel 3.1 LKS-inzet per 10.000 inwoners per november 2021, uitgesplitst naar verschillende type gemeenten**

| Type gemeente                                   | <15 LKS-trajecten | 15-30 LKS-trajecten | ≥30 LKS-trajecten |      |
|-------------------------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|------|
| Totaal                                          | 19%               | 49%                 | 32%               | 100% |
| Kleine gemeente                                 | 26%               | 57%                 | 17%               | 100% |
| Middelgrote gemeente                            | 19%               | 46%                 | 35%               | 100% |
| Grote gemeente                                  | 17%               | 51%                 | 32%               | 100% |
| Zeer sterk stedelijk                            | 32%               | 50%                 | 18%               | 100% |
| Sterk stedelijk                                 | 27%               | 47%                 | 26%               | 100% |
| Matig stedelijk                                 | 21%               | 42%                 | 37%               | 100% |
| Weinig stedelijk                                | 15%               | 52%                 | 33%               | 100% |
| Niet stedelijk                                  | 8%                | 55%                 | 37%               | 100% |
| Cumulatief tekort op<br>BUIG-budget             | 19%               | 48%                 | 32%               | 100% |
| Onderdeel van<br>Gemeenschappelijke<br>regeling | 18%               | 51%                 | 31%               | 100% |

*Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).*



## 4 EFFECTEN VAN WIJZIGING IN FINANCIERINGSSYSTEMATIEK

---

### 4.1 INLEIDING

Er lijkt geen sprake te zijn van een versnelling van de groei van het aantal ingezette LKS-trajecten. Maar, dit betekent niet dat we kunnen concluderen dat er geen effect is van de systematiekwijziging op het aantal ingezette trajecten. Mogelijk was de groeivoet minder sterk toegenomen als er geen systematiekwijziging had plaatsgevonden. Er zijn immers allerlei factoren die de inzet van LKS mede verklaren. Met de effectmeting proberen we de situatie wat er zou zijn gebeurd zonder de wijziging in de systematiek zo goed mogelijk te reproduceren om het effect vast te kunnen stellen.

Voor de effectmeting maken we gebruik van verschillen in gemeenten in de mate waarin de financiële prikkels zijn veranderd door de nieuwe systematiek. Zoals eerder beargumenteerd, verandert de financiële prikkel om LKS in te zetten (nagenoeg) niet voor kleine gemeenten (<15.000 inwoners) omdat hun budget zowel voor als na 2022 historisch wordt verdeeld. Tegelijkertijd heeft de nieuwe financieringssysteem ervoor gezorgd dat voor grote gemeenten de negatieve financiële prikkel voor het inzetten van LKS is verdwenen. De verandering in financiële prikkel binnen middelgrote gemeenten hangt af van de (relatieve) grootte van de gemeente. Hoe groter de gemeente, des te groter de verandering. Voor de kleinste middelgrote gemeenten is er dus weinig veranderd, voor de grootste middelgrote gemeenten is de verandering bijna even groot als bij de grote gemeenten.

De ontwikkeling van de LKS-inzet in kleine gemeenten en in de kleinere middelgrote gemeenten dienen daarom als *counterfactual* voor wat er in grote gemeenten zou zijn gebeurd als er geen beleidswijziging had plaatsgevonden. Met een vergelijking van kleine(re) en grote gemeenten meten we het effect van de verandering in financieringssysteem op de inzet van LKS.

### 4.2 ONTWIKKELINGEN IN DE INZET VAN LKS IN GROTE, MIDDELGROTE EN KLEINE GEMEENTEN

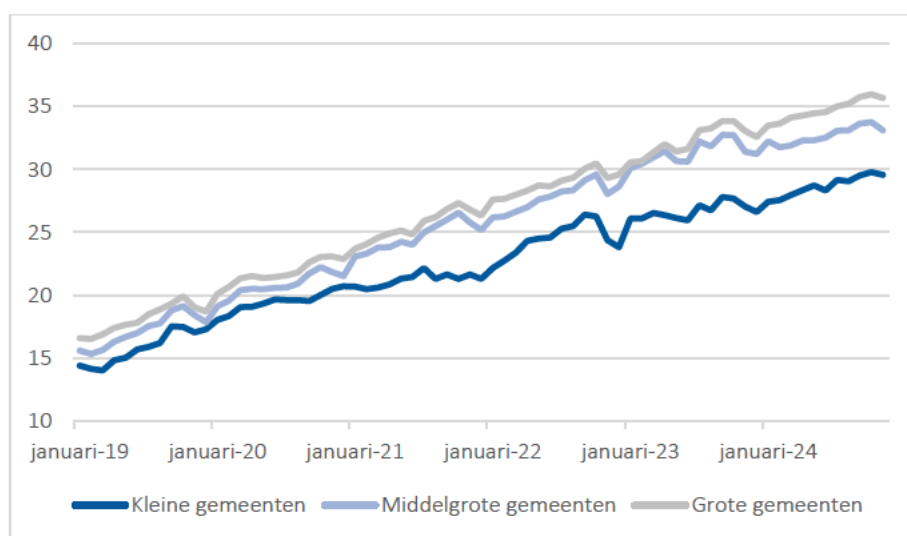
In de effectmeting maken we onderscheid tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. In deze paragraaf geven we eerst een beeld van de (gemiddelde) ontwikkelingen in de inzet van LKS in deze drie categorieën van gemeenten.

De inzet van LKS meten we op verschillende manieren. Naast het aantal LKS-trajecten (per 10.000 inwoners) kijken we ook naar (het effect van de verandering in financieringssysteem op) ontwikkelingen in de prijs van een LKS-traject en de totale uitgaven aan LKS (prijs van trajecten x aantal trajecten). Daarnaast kijken we naar het aantal LKS-trajecten (per 10.000 inwoners) dat ingezet is voor verschillende doelgroepen, die in aanmerking komen voor LKS. De doelgroepen die we hier onderscheiden zijn: personen met een lage loonwaarde (< 50%), niet-uitkeringsgerechtigden

(nuggers)<sup>59</sup>, personen met indicatie beschut werk en twee deelgroepen in het doelgroepregister, te weten personen met indicatie banenafpraak en jongeren met een arbeidsbeperking uit het vso/pro.<sup>60</sup>

Figuur 4.1 laat de ontwikkelingen zien in het gemiddeld aantal LKS-trajecten per 10.000 inwoners.<sup>61</sup> Kleine gemeenten zetten gemiddeld minder LKS-trajecten in dan grote gemeenten. Het verschil in LKS-inzet is in 2019 en 2020 redelijk stabiel, maar neemt toe in het jaar 2021. Vanaf 2022 blijft het verschil weer vrij stabiel. De toename in het verschil in LKS-inzet in 2021 komt omdat de (gemiddelde) inzet van LKS in kleine gemeenten stagneert, terwijl die in grote gemeenten in dezelfde mate blijft toenemen als in de jaren daarvoor. De inzet van LKS-trajecten (per 10.000 inwoners) in middelgrote gemeenten ontwikkelt zich vergelijkbaar met die in grote gemeenten. Alleen in 2024 zien we een iets groter verschil ontstaan.

**Figuur 4.1** Ontwikkelingen in het aantal LKS-trajecten (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

De ontwikkelingen in de prijs van een LKS-traject in de drie groepen van gemeenten wordt getoond in figuur 4.2. Hier zien we ook een verschil in ontwikkeling tussen grote en middelgrote gemeenten aan de ene kant en kleine gemeenten aan de andere kant. Hier lijkt het verschil wel ongeveer te ontstaan rondom het tijdstip van de wijziging in de financieringssysteem van LKS. Waar de prijs in kleine gemeenten daalt, blijft deze in de grotere gemeenten vrij constant.

De uitgaven aan LKS-trajecten (per 10.000 inwoners) in de drie groepen gemeenten vertonen een vergelijkbaar patroon als de ontwikkelingen in het aantal LKS-trajecten, met een iets groter verschil tussen de kleine en de grotere gemeenten door het verschil in prijs (figuur 4.3).

De ontwikkelingen in aantal LKS-trajecten voor de verschillende deelgroepen staan in de figuren I.14 tot en met I.17 in de bijlage. Ook voor de deelgroepen zien we vaak een wat afwijkend patroon, in hoogte en/of in groei, bij kleine gemeenten. Opvallend zijn de trendbreuken voor kleine gemeenten bij mensen met de indicatie beschut werk en bij niet-uitkeringsgerechtigden. Beide trendbreuken – een

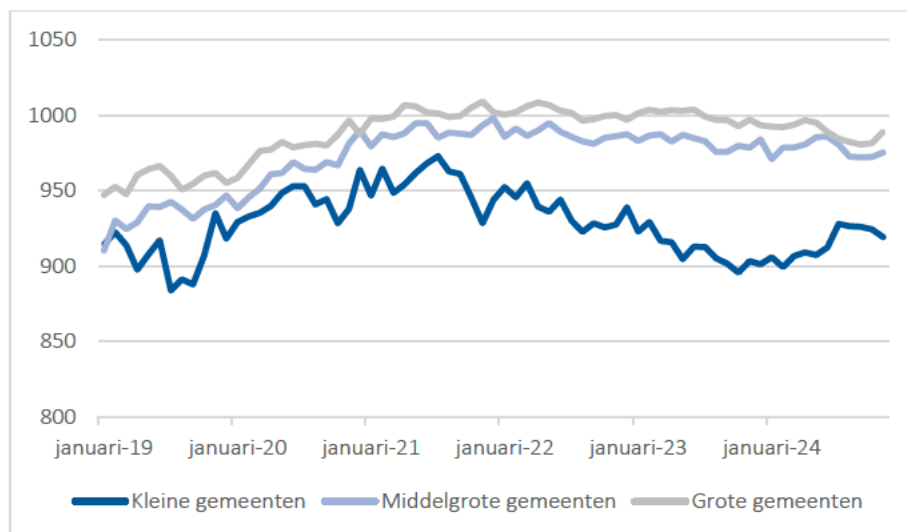
<sup>59</sup> Zie voetnoot 38 voor de gebruikte definitie van nuggers.

<sup>60</sup> De personen in het doelgroepregister zijn onderverdeeld in de deelgroepen: indicatie banenafpraak, verminderde loonwaarde, vso/pro en de rest. Omdat we al kijken naar personen met een lage loonwaarde en het aantal personen in de restcategorie in onze dataset beperkt is, kiezen we voor de twee genoemde deelgroepen.

<sup>61</sup> In figuur 4.1 wordt de relatieve inzet van LKS getoond (per 10.000 inwoners). In absolute zin zetten grotere gemeenten veel meer LKS in dan kleinere gemeenten omdat zij veel meer inwoners hebben. In de periode 2019-2024 hebben grote gemeenten ongeveer 73% van de totale LKS-inzet voor hun rekening genomen, middelgrote gemeenten 25% en kleine gemeenten 2%. Zie figuur I.13 in de bijlage.

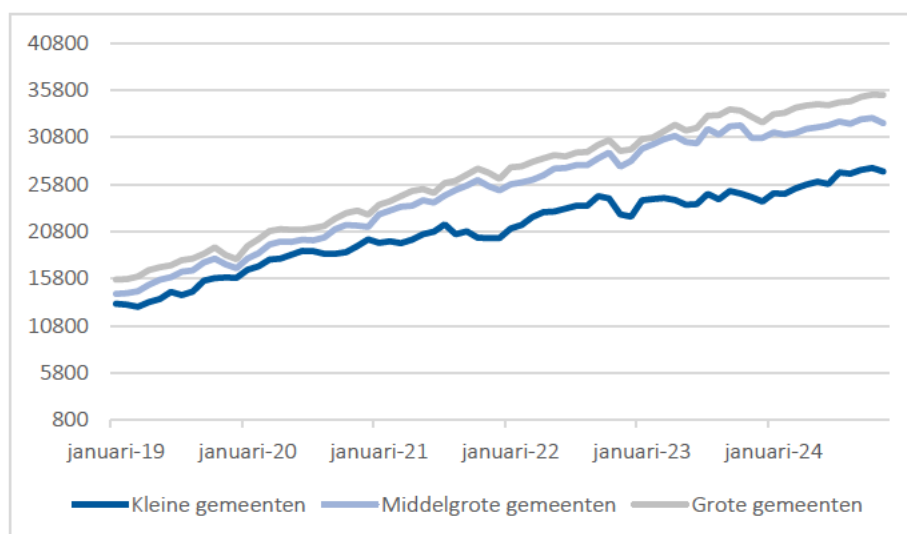
sterke stijging bij mensen met de indicatie beschut werk en een ingezette daling bij niet-uitkeringsgerechtigden – doen zich voor rond het tijdstip van de verandering in de financieringssysteem.

**Figuur 4.2** Ontwikkelingen in de prijs van een LKS-traject



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur 4.3** Ontwikkelingen in de uitgaven aan LKS-trajecten (per 10.000 inwoners)



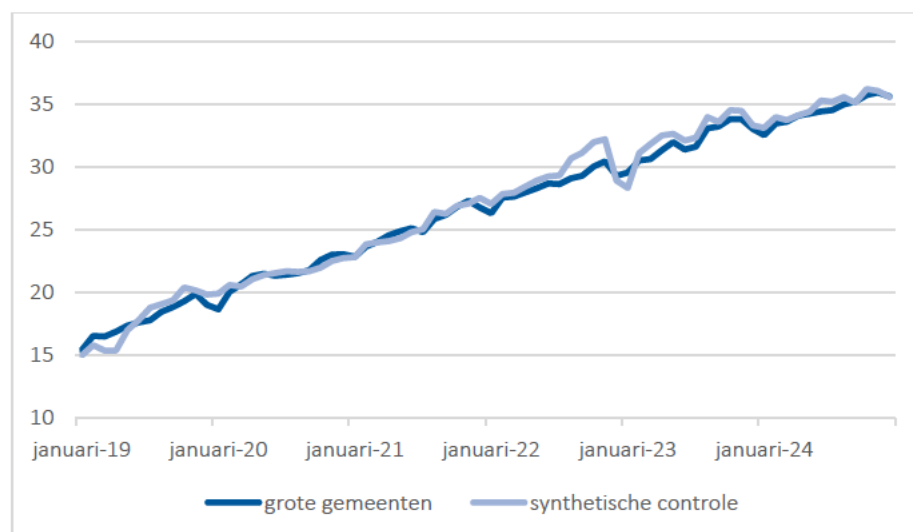
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

### 4.3 EFFECTEN VAN VERANDERING IN FINANCIERING OP INZET VAN LKS

Voor het meten van de effecten van de verandering in de financieringssysteem op de inzet van LKS vergelijken we steeds de ontwikkeling in de inzet van LKS in de grote gemeenten (als een groep, dus de gemiddelden over alle grote gemeenten) met de ontwikkeling in de inzet van LKS in een synthetische controlegemeente. Deze controlegemeente bestaat uit een gewogen gemiddelde van kleine gemeenten aangevuld met een deel van de middelgrote gemeenten. In de uitkomsten die hier gepresenteerd worden, gebruiken we de 20% kleinste middelgrote gemeenten. De reden dat we ook middelgrote gemeenten in de controlegroep meenemen, is dat het aantal kleine gemeenten beperkt

is, waardoor de uitkomsten van de effectmetingen als we alleen kleine gemeenten meenemen wat gevoelig(er) zijn voor de specificatie van de effectmeting.<sup>62</sup>

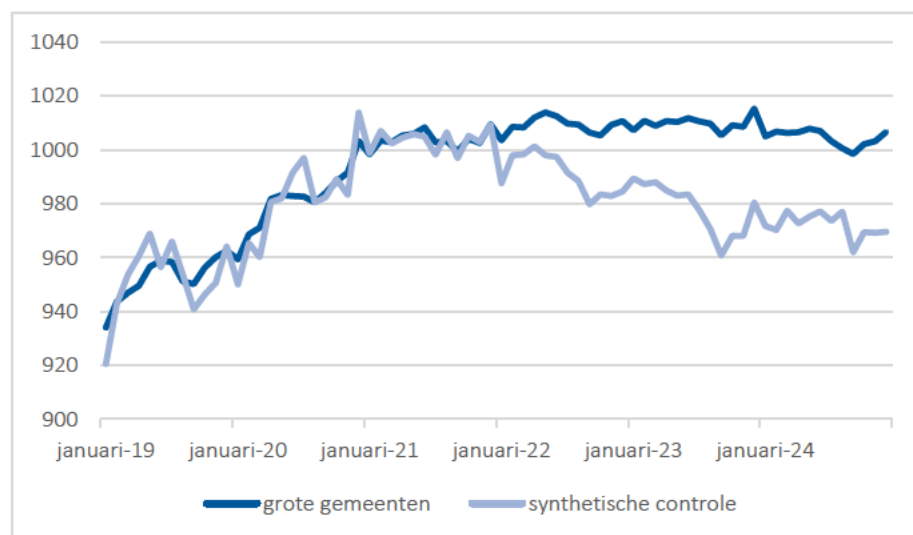
**Figuur 4.4** Effect op het aantal LKS-trajecten (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

We vinden geen effect van de verandering in financieringssysteem op de inzet van **het aantal LKS-trajecten** (per 10.000 inwoners) in grote gemeenten. Figuur 4.4 laat zien dat de ontwikkeling van het gemiddelde aantal LKS-trajecten per 10.000 inwoners in grote gemeenten vanaf 2022 niet verschilt van de ontwikkeling in de synthetische controlegemeente. Eind 2024 zetten grote gemeenten gemiddeld per maand ongeveer 35 LKS-trajecten in per 10.000 inwoners. De verandering in financieringssysteem heeft hierop geen invloed gehad.

**Figuur 4.5** Effect op de prijs van een LKS-traject



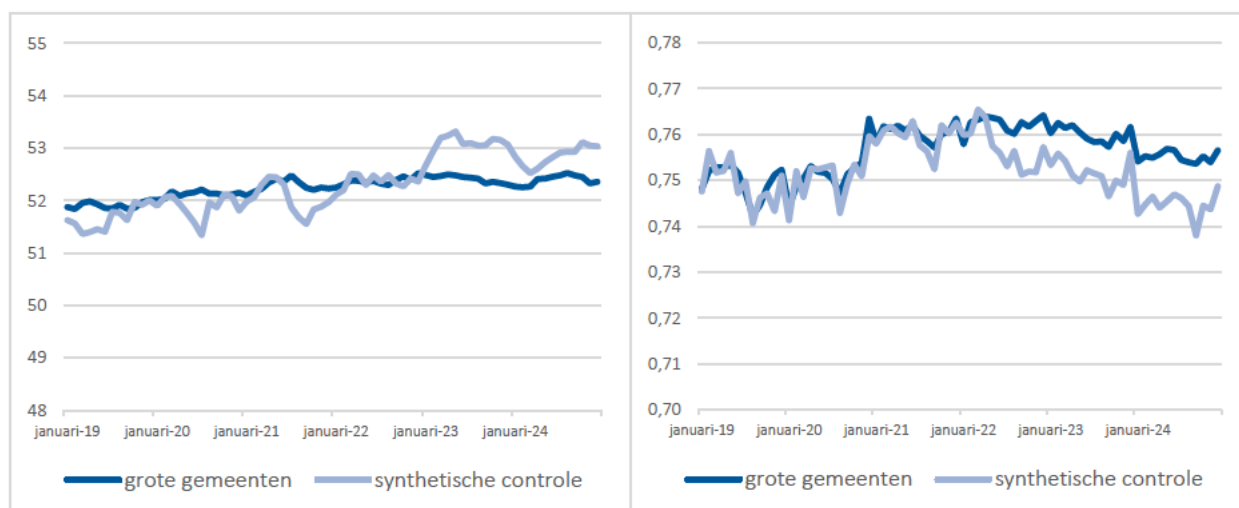
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

De ontwikkeling van de (gemiddelde) **prijs van een LKS-traject** in grote gemeenten vanaf 2022 is wel anders dan de ontwikkeling van de (gemiddelde) prijs in de synthetische controlegemeente, zie figuur

<sup>62</sup> We hebben de effectmetingen ook gedaan met alleen kleine gemeenten in de controlegroep en met de 35% kleinste middelgrote gemeenten. Dit geeft vergelijkbare uitkomsten.

4.5.<sup>63</sup> Waar de prijs in de controlegemeente vanaf 2022 een dalende trend vertoont<sup>64</sup>, blijft de prijs van een LKS-traject in de grote gemeenten vrij constant. Dit wijst erop dat grote gemeenten door de wijziging in financiering minder druk ervaren om de prijs van LKS-trajecten te verlagen. Hierdoor helpen grote gemeenten meer mensen met een lagere loonwaarde en met een groter dienstverband (in termen van deeltijdfactor) dan zonder de systematiekwijziging het geval was geweest.

**Figuur 4.6** Effecten op loonwaarde (links) en deeltijdfactor (rechts)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

Afzonderlijke effectmetingen op de gemiddelde loonwaarde en de gemiddelde deeltijdfactor laten dit zien (figuur 4.6). De gemiddelde loonwaarde in grote gemeenten blijft ongeveer gelijk, terwijl die in de controlegemeente (vanaf 2023) toeneemt.<sup>65</sup> De gemiddelde deeltijdfactor neemt in de grote gemeenten vanaf 2022 iets af, maar minder snel dan in de controlegemeente.<sup>66</sup>

Ondanks het verschil in prijs is er geen (significant) effect van de financieringswijziging op de **LKS-uitgaven** (per 10.000 inwoners) in grote gemeenten. Dit is te zien in figuur 4.7. De onzekerheid over het effect op het aantal LKS-trajecten is te groot ten opzichte van het effect op de prijs om een effect op de uitgaven te kunnen meten.

Naast een effect op de gemiddelde loonwaarde van de verandering in financieringssysteem, vinden we ook een vermoedelijk effect op het aantal LKS-trajecten voor **mensen met een lage loonwaarde** (per 10.000 inwoners) in grote gemeenten.<sup>67</sup> In grote gemeenten worden vanaf een bepaald moment meer LKS-trajecten ingezet bij mensen met een lage loonwaarde dan in de controlegemeente (figuur 4.8). Eind 2024 werken er in grote gemeenten gemiddeld ongeveer twee mensen met een lage loonwaarde (per 10.000 inwoners) meer met LKS dan in de controlegemeente.

<sup>63</sup> De verschillen vanaf april 2023 zijn significant (op 5%-niveau).

<sup>64</sup> Deze daling kan het gevolg zijn van een daling in het potentieel van mensen dat in aanmerking komt voor LKS of door een toenemende druk op de gemeentelijke financiën (ondanks dat LKS-uitgaven op historische uitgaven worden gefinancierd).

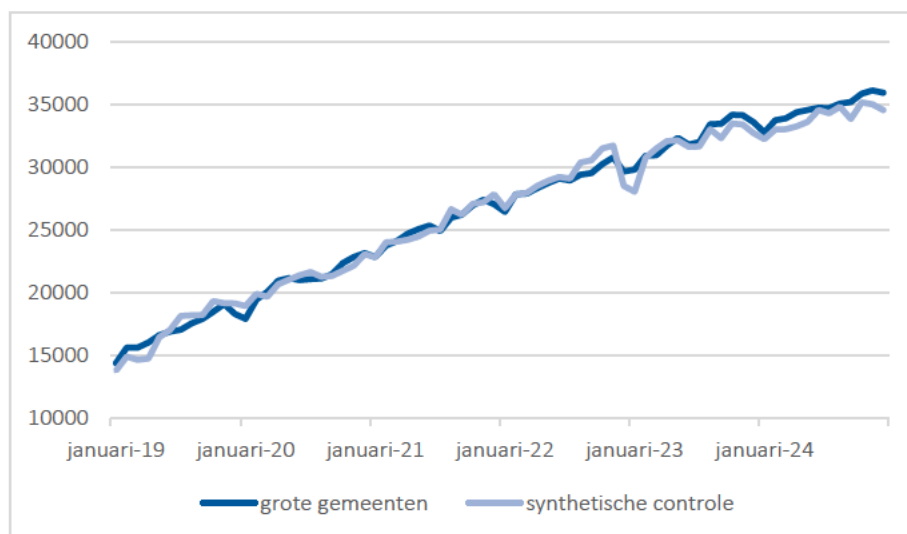
<sup>65</sup> De verschillen vanaf 2023 zijn grotendeels significant op 5%- en 10%-niveau.

<sup>66</sup> De verschillen zijn grotendeels (nog) niet significant, maar komen daar wel steeds dichterbij in de buurt.

<sup>67</sup> De verschillen zijn (nog) niet significant, maar komen daar wel steeds dichterbij in de buurt. Daar komt bij dat in de twee andere scenario's – met alleen kleine gemeenten in de controlegroep en met de 35% kleinste middelgrote gemeenten in de controlegroep – de verschillen vanaf een bepaald moment wel significant zijn.

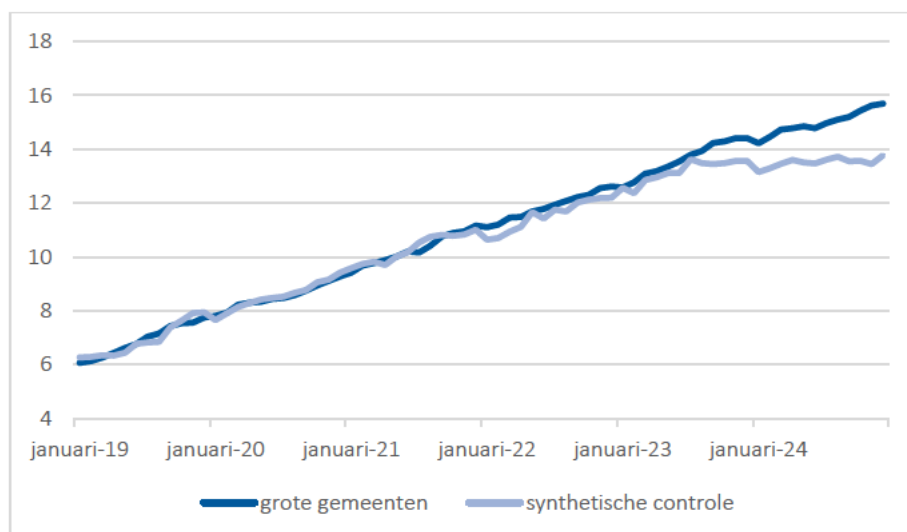


**Figuur 4.7** Effect op de LKS-uitgaven (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur 4.8** Effect op aantal LKS-trajecten voor mensen met een lage loonwaarde (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

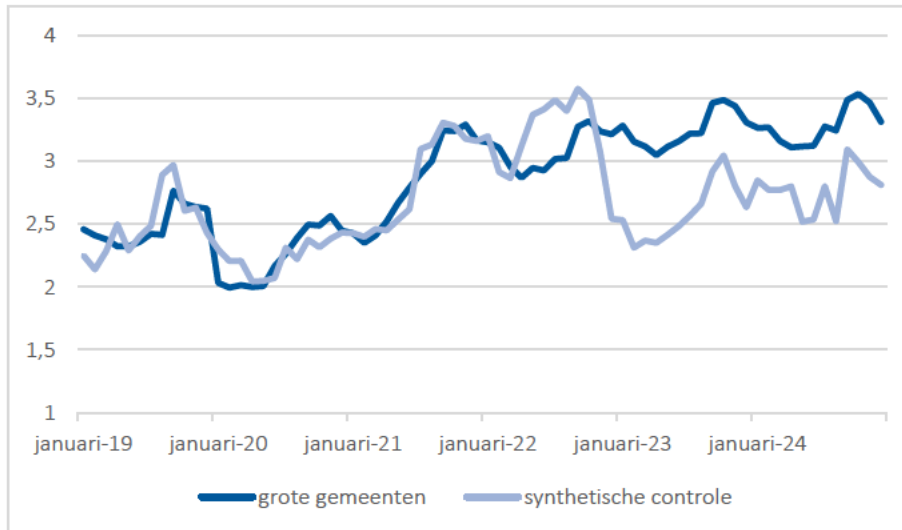
We vinden geen significant effect van de verandering in financieringssysteem op de inzet van het aantal LKS-trajecten voor **niet-uitkeringsgerechtigden** (per 10.000 inwoners) in grote gemeenten (figuur I.18 in de bijlage). Wel zien we een klein verschil ontstaan in de inzet van LKS-trajecten voor nuggers vanaf 2022 tussen grote gemeenten en de synthetische controlegemeente. Maar het verschil is niet significant. Dus mogelijk hebben grote gemeenten door de verandering in financiering iets vaker LKS ingezet voor niet-uitkeringsgerechtigden, maar de mate van onzekerheid hierover is (te) groot.

Ook in de inzet van LKS-trajecten voor **personen met indicatie beschut werk, personen met indicatie banenafpraak en jongeren met een arbeidsbeperking uit het vso/pro** lijkt niet of nauwelijks te zijn veranderd door de financieringswijziging (figuren I.19 tot en met I.21 in de bijlage). Hoewel er vanaf 2022 enig verschil ontstaat tussen grote gemeenten en de synthetische controlegemeente in de inzet van LKS-trajecten voor personen met indicatie beschut werk, zijn ook hier de verschillen niet significant.

De beschrijvende analyses laten zien dat gemeenten meer zijn gaan inzetten op forfaitaire LKS. Om te bepalen of deze toename verband houdt met de wijziging in de financieringssysteem, hebben we ook een effectmeting gedaan op het aantal forfaitaire LKS-trajecten (per 10.000 inwoners). Deze

effectmeting laat zien dat er geen bewijs is dat de wijziging in financiering heeft geleid tot meer inzet van forfaitaire LKS-trajecten. Hoewel grote gemeenten op een gegeven moment wel gemiddeld iets meer forfaitaire LKS-trajecten zijn gaan inzetten dan de controlegemeente (figuur 4.9), zijn de verschillen niet significant.

**Figuur 4.9** Effect op aantal forfaitaire LKS-trajecten (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

## 5 VERDIEPENDE CASESTUDIES GEMEENTEN

---

### 5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk zoomt dieper in op de ervaringen van individuele gemeenten met de verandering van de financieringssystematiek. Op basis van een sequentie- en clusteranalyse worden gemeenten ingedeeld in clusters die een bepaald patroon van LKS-inzet doorlopen. Vervolgens zijn binnen deze clusters interviews gehouden met gemeenten. De interviews zijn dus ingestoken als casestudies: vanuit de data zijn verschillende clusters geselecteerd op basis van de relatieve ontwikkelingen in LKS in gemeenten. Binnen deze clusters zijn steeds twee of drie gemeenten gesproken. Omdat het in totaal gaat om elf gemeenten waarmee gesproken is, zijn het niet direct representatieve inzichten voor alle gemeenten in Nederland. Wel geeft het een duidelijke inkleuring aan de resultaten uit de kwantitatieve analyses. Vragen die centraal stonden in de interviews hadden betrekking op (veranderingen in) het beleid rondom LKS in gemeenten, welke factoren van invloed zijn op de inzet van LKS en of de financieringssystematiek hierin iets heeft veranderd.

Na de indeling van gemeenten (paragraaf 5.2) werken we in de daaropvolgende paragrafen de casestudies uit. Per casestudie laten we eerst globaal zien hoe de inzet van LKS zich de afgelopen jaren in de betreffende gemeente heeft ontwikkeld, en behandelen we vervolgens de uitkomsten uit de interviews. Om anonimiteit te waarborgen, wordt niet vermeld om welke gemeenten het gaat.

### 5.2 SEQUENTIE- EN CLUSTERANALYSE

Om tot een typering van gemeenten te komen, is gebruik gemaakt van sequentie- en clusteranalyse op CBS-microdata. Het onderzoeksobject is de individuele gemeente en we onderzoeken de patronen in LKS-inzet van individuele gemeenten. Gemeenten worden samengenomen in groepen met vergelijkbare patronen. In de bijlage wordt een uitgebreide uitleg gegeven van de sequentie- en clusteranalyse die hiervoor is toegepast.

#### *De minderheid van gemeenten behoudt hun relatieve positie qua LKS-inzet gedurende de gehele periode*

Voor de sequentieanalyse zijn gemeenten iedere maand over de periode januari 2019 – december 2024 ingedeeld in de 25% gemeenten met de laagste LKS-inzet, de 50% gemeenten met een gemiddelde inzet of de 25% gemeenten met de hoogste inzet. Over de tijd kan op deze manier dus bekeken worden of gemeenten relatief meer LKS zijn gaan inzetten. De gemeenten die over de periode 2019-2024 tot dezelfde categorie blijven behoren zijn in de minderheid. Een grove schatting zou zijn dat ongeveer één op de drie gemeenten niet van categorie wisselt. De meerderheid van gemeenten verandert haar relatieve positie dus ergens in de loop van 2019-2024. Van de gemeenten die van status wisselen, doet het gros van de gemeenten dit door één categorie op te schuiven. Er zijn niet veel gemeenten die in de categorie met lage inzet starten en in de categorie met hoge inzet eindigen. Andersom geldt hetzelfde. (Figuur I.8 in de bijlage bevat alle sequenties van individuele gemeenten).



### *Een kwart van de gemeenten laat een verandering zien in hun relatieve positie qua LKS-inzet vanaf 2022*

Vervolgens zijn alle gemeenten geclusterd naar de vergelijkbaarheid van de patronen die zij doorlopen over de periode 2019-2024.<sup>68</sup> Het resultaat is dat gemeenten in zeven clusters zijn onderverdeeld (zie onderstaande figuur). Ook is de samenstelling van de LKS-instroom in de gemeenten van deze clusters in kaart gebracht, en hoe deze is veranderd na de systematiekwijziging (zie I.1 en I.2 in de bijlage). Op deze manier beschrijven we de zeven clusters op basis van het patroon dat zij doorlopen hebben en de opvallende veranderingen in de kenmerken van de LKS-doelgroep. We omschrijven de zeven clusters als volgt:

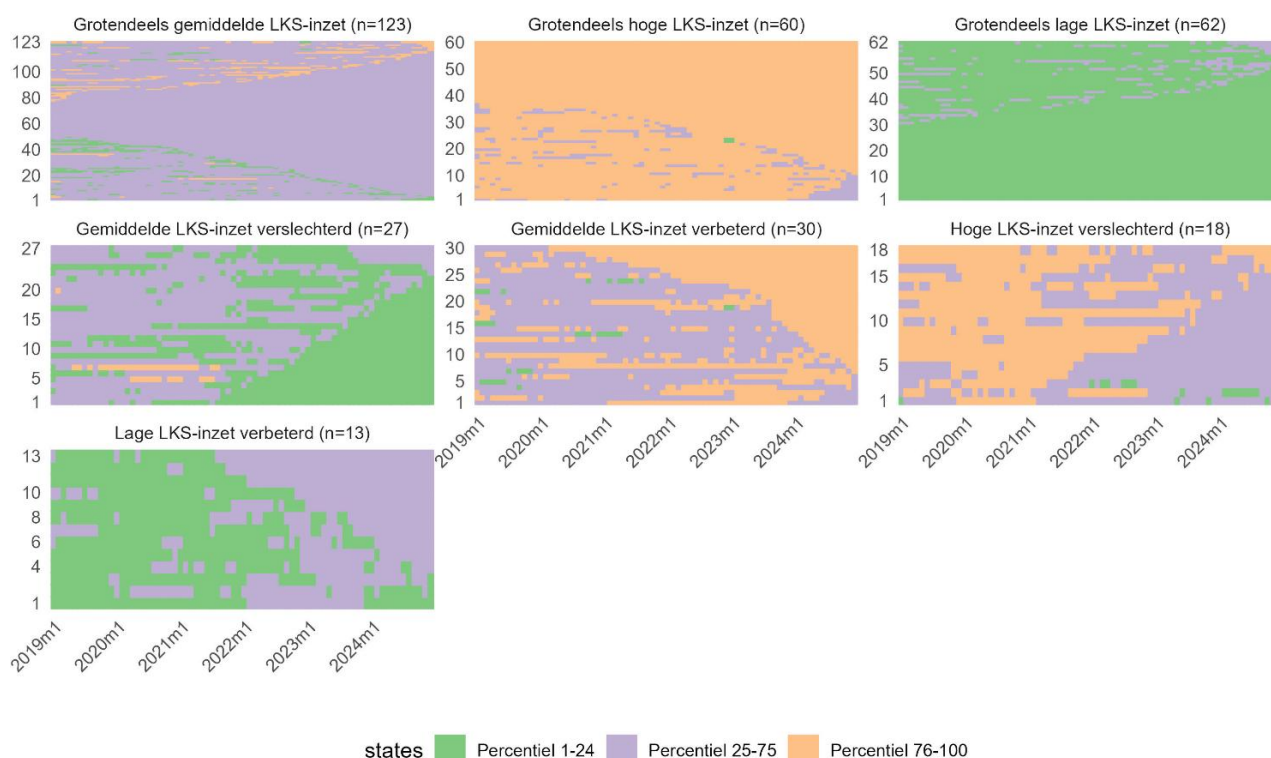
1. *Gemeenten die (grotendeels) gemiddelde LKS-inzet hebben (37% van alle gemeenten).* Een deel van de gemeenten in dit cluster heeft de volledige zes jaar tot deze categorie behoord. De meerderheid heeft echter een korte periode gehad waarin de gemeente tot de categorie hoge of lage LKS-inzet behoorde.
2. *Gemeenten die (grotendeels) hoge LKS-inzet hebben (18%).* Dit cluster kenmerkt zich doordat gemeenten nagenoeg de gehele periode tot de hoge LKS-inzet categorie behoorden. De gemeenten in dit cluster zetten tot aan 2022 relatief weinig LKS in voor jongeren en relatief veel voor lager opgeleiden.
3. *Gemeenten die (grotendeels) lage LKS-inzet hebben (19%).* Deze gemeenten hebben nagenoeg de volledige periode een lage LKS-inzet. De gemeenten in dit cluster hebben vanaf de systematiekwijziging een relatief sterke toename gezien van duurdere LKS-trajecten, waarschijnlijk gedreven door plaatsing van mensen met hogere uurlonen.
4. *Gemeenten met een gemiddelde inzet die hun relatieve positie hebben zien verminderen (8%).* Deze gemeenten behoorden nagenoeg de gehele periode 2019-2021 tot de gemeenten met een gemiddelde LKS-inzet en zagen hun positie verminderen vanaf de systematiekwijziging. De gemeenten in dit cluster kenmerken zich doordat zij zowel voor als na 2022 relatief veel LKS inzetten met hoge loonwaardes. Bovendien wijkt dit cluster af doordat de forfaitaire trajecten die zijn ingezet vanaf de systematiekwijziging minder vaak worden opgevolgd met een regulier traject.
5. *Gemeenten met een gemiddelde inzet die hun relatieve positie hebben verhoogd (9%).* Deze gemeenten hebben hun LKS-inzet dusdanig verhoogd dat zij van de categorie gemiddelde LKS-inzet naar de categorie hoge LKS-inzet zijn gegaan. De groei in LKS-inzet lijkt vooral te zitten bij LKS-trajecten met hogere uurlonen.
6. *Gemeenten met een hoge inzet die hun relatieve positie hebben zien verminderen (5%).* Dit cluster kenmerkt zich doordat gemeenten vanuit de categorie hoge LKS-inzet terugvallen naar de groep gemeenten met een gemiddelde LKS-inzet. De gemeenten in dit cluster wijken af doordat de forfaitaire trajecten die zijn ingezet vanaf de systematiekwijziging minder vaak worden opgevolgd met een regulier traject.
7. *Gemeenten met een lage inzet die hun relatieve positie hebben verhoogd (4%).* Het kleinste cluster, bestaande uit dertien gemeenten, heeft haar LKS-inzet dusdanig vergroot dat zij niet langer tot de gemeenten met een lage LKS-inzet worden gerekend, maar tot de groep gemeenten met een gemiddelde LKS-inzet. Opvallend is dat de gemeenten in dit cluster afwijken van het gemiddelde door relatief meer LKS te zijn gaan inzetten voor mensen met lagere zorgkosten. Het aandeel

---

<sup>68</sup> Bij het bereken van de afstand tussen patronen, ofwel hoe verschillend de patronen zijn, is een methode gekozen waarbij de nadruk ligt op de *timing* van de overgangen (de *Dynamic Hamming Distance*). Een voorbeeld: Stel 2 gemeenten maken de overgang van lage LKS-inzet naar gemiddelde LKS-inzet. De eerste gemeente doet dit in 2020, de tweede gemeente in 2022. Andere methoden zouden dit als 2 vergelijkbare patronen zien, omdat het patroon laag-gemiddeld bij beide gemeenten voorkomt. Door meer gewicht toe te kennen aan de timing van de verandering, zullen deze gemeenten in onze opzet minder snel als “vergelijkbaar” worden gezien. Daarnaast hebben we een hoger tijdsgewicht toegekend aan de periode 2022-2024, hetgeen betekent dat overgangen in deze periode meer gewicht krijgen, en dus eerder worden gedetecteerd in de clustering.

beëindigde LKS-trajecten dat wordt opgevolgd door een periode zonder werk is relatief sterk toegenomen in dit cluster.

**Figuur 5.1** Sequenties per cluster



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

We hebben ook specifiek gekeken welke typen gemeenten tot welke clusters behoren. We richten ons eerst op de gemeenten die grotendeels een lage LKS-inzet hebben of deze na de systematiekwijziging krijgen. Daarna richten we ons op de gemeenten die tot de koplopers (gaan) behoren. Hieruit ontstaat het volgende beeld.

#### *Kleine gemeenten hebben relatief vaak een lage LKS-inzet of zien hun positie daartoe verminderen*

Gemeenten met grotendeels een lage LKS-inzet, of die hun positie hebben zien verminderen tot een lage LKS-inzet, zijn relatief vaak klein (< 15.000 inwoners) en minder vaak groot (≥ 40.000 inwoners). Dit valt af te lezen uit tabel 5.1: kleine gemeenten vertegenwoordigen 11% van het totaal, terwijl zij 15% en 37% van de clusters “grotendeels lage LKS-inzet” en “gemiddelde LKS-inzet verminderd” vertegenwoordigen. Onder gemeenten die hun gemiddelde positie hebben zien verminderen na de systematiekwijziging zijn relatief weinig (zeer) sterk stedelijke gemeenten, terwijl deze groep juist sterk is vertegenwoordigd bij de gemeenten die vrijwel de gehele periode een lage LKS-inzet hadden. Ook hebben gemeenten die hun positie hebben zien verminderen vaak een cumulatief tekort op het BUIG-budget. Onder gemeenten die vanuit een lage LKS-inzet hun relatieve positie hebben verhoogd, zijn relatief veel grote gemeenten en relatief weinig gemeenten met een cumulatief tekort op hun BUIG-budget.

#### *Geen duidelijke karakteristieken van gemeenten die tot de koplopers (gaan) behoren*

Onder de gemeenten die een groot deel van de periode 2019-2024 tot de koplopers behoorden, zijn grote gemeenten sterk vertegenwoordigd. Verder springt er geen gemeentekarakteristiek echt uit in dit cluster. Gemeenten met een gemiddelde LKS-inzet voor 2022, die hun relatieve positie hebben verhoogd, vallen op doordat zij vaker een cumulatief tekort hebben op hun BUIG-budget. Gemeenten

die hun relatief lage LKS-inzet hebben verhoogd, zijn relatief vaak onderdeel van een gemeenschappelijke regeling.

**Tabel 5.1 Verdeling gemeentekennmerken naar clusters**

| Type gemeente                             | Grotendeels gemiddelde LKS-inzet | Grotendeels hoge LKS-inzet | Grotendeels lage LKS-inzet | Gemiddelde LKS-inzet verminderd | Gemiddelde LKS-inzet verhoogd | Hoge LKS-inzet verminderd | Lage LKS-inzet verhoogd | Totaal |
|-------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------|--------|
| Kleine gemeente                           | 7%                               | 5%                         | 15%                        | 37%                             | 10%                           | 6%                        | 0%                      | 11%    |
| Middelgrote gemeente                      | 51%                              | 47%                        | 52%                        | 48%                             | 57%                           | 61%                       | 38%                     | 51%    |
| Grote gemeente                            | 41%                              | 48%                        | 33%                        | 15%                             | 33%                           | 33%                       | 62%                     | 39%    |
| Zeer sterk stedelijk                      | 7%                               | 5%                         | 10%                        | 4%                              | 3%                            | 6%                        | 8%                      | 7%     |
| Sterk stedelijk                           | 18%                              | 20%                        | 31%                        | 11%                             | 17%                           | 33%                       | 23%                     | 21%    |
| Matig stedelijk                           | 16%                              | 23%                        | 25%                        | 19%                             | 30%                           | 22%                       | 31%                     | 21%    |
| Weinig stedelijk                          | 39%                              | 38%                        | 28%                        | 44%                             | 33%                           | 33%                       | 31%                     | 36%    |
| Niet stedelijk                            | 20%                              | 13%                        | 7%                         | 22%                             | 17%                           | 6%                        | 8%                      | 15%    |
| Cumulatief tekort op BUIG-budget          | 46%                              | 43%                        | 41%                        | 56%                             | 33%                           | 44%                       | 15%                     | 43%    |
| Onderdeel van Gemeenschappelijke regeling | 28%                              | 35%                        | 33%                        | 26%                             | 30%                           | 33%                       | 62%                     | 32%    |

Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

#### *Selectie van clusters voor interviews met gemeenten*

Om de verdiepende casestudies inzichtelijk te houden, kiezen we voor de volgende clusters waarbinnen we interviews met gemeenten houden:

- Cluster grotendeels hoge LKS-inzet
- Cluster grotendeels lage LKS-inzet
- Clusters waar de LKS-inzet is verminderd (combinatie van clusters 'Gemiddelde inzet verminderd' en 'Hoge inzet verminderd')
- Clusters waar de LKS-inzet is verhoogd (combinatie van clusters 'Lage inzet verhoogd' en 'Gemiddelde inzet verhoogd')

We kiezen er dus voor om geen interviews te houden met gemeenten die de gehele periode een gemiddelde LKS-inzet hebben gehad. Deze gemeenten zijn voor de ontwikkeling in inzet n.a.v. de systematiekwijzing minder interessant.

### **5.3 CLUSTER GROTEDEELS HOGE LKS-INZET**

#### *Werking van instrument loonkostensubsidie in de praktijk*

Binnen dit cluster zijn twee gemeenten gesproken: een grote gemeente (>40.000 inwoners) en een kleine gemeente (<15.000 inwoners). Beide gemeenten (h)erkennen het beeld dat ze relatief veel LKS inzetten ten opzichte van andere gemeenten. In de grote gemeente wordt hierbij toegelicht dat men al vroeg stopte met de instroom in de sociale werkvoorziening en in ging zetten op ondersteuning met onder andere de loonkostensubsidie. Het instrument is inmiddels stevig verankerd in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Daarbij is enerzijds de doelgroep verbreed en kan LKS niet alleen worden ingezet voor mensen met een arbeidsbeperking, maar ook voor mensen met bijvoorbeeld een taalachterstand. Anderzijds is er sinds twee jaar een afspraak met de uitvoering dat als iemand die niet tot de LKS-doelgroep behoort al een jaar in de caseload zit en ondanks actieve begeleiding het niet gelukt is om

iemand richting werk te bemiddelen, LKS kan worden ingezet. Het is niet zo dat de gemeente standaard LKS inzet voor specifieke doelgroepen, plaatsing zonder LKS is altijd het eerste doel.

De kleine gemeente voert de Participatiewet volledig zelf uit en zit niet in een gemeenschappelijke regeling. Alleen de loonwaardemetingen worden door een externe partij uitgevoerd. Het uitgangspunt van de gemeente is: LKS wordt toegepast als het nodig is. Men redeneert daarbij altijd vanuit het klantperspectief. Of LKS nodig is, is altijd een wisselwerking tussen de klantmanager, de werkgever en de eventuele jobcoach. Er is bij deze gemeente geen specifiek beleid wanneer er wel of niet LKS wordt ingezet, maar de mogelijkheid van het inzetten van LKS staat wel goed op het netvlies in de organisatie. Ook voor deze gemeente geldt dat deze werkwijze er sinds de start van het instrument al is geweest.

### *Effecten van en ervaringen met de wijziging in de financieringssystematiek*

Gegeven het feit dat beide gemeenten ook voor de systematiekwijziging al een relatief hoge inzet hadden, is er qua (beleid op) LKS niet veel veranderd in beide gemeenten. Wel geven beide gemeenten aan dat ze nu beter worden gecompenseerd voor de bestaande inzet. In die zin zijn beide gemeenten dus positief over de systematiekwijziging. De grote gemeente geeft daarbij aan dat als de systematiek niet was gewijzigd, men wel in de problemen had kunnen komen. In de oude situatie nam de druk van de hoge LKS-inzet toe. De wijziging van de systematiek heeft gezorgd voor meer financiële ademruimte, en daardoor meer mogelijkheden om in te blijven zetten op LKS.

Verder geven beide gemeenten aan dat niet expliciet wordt gestuurd op aantallen LKS. Inzet van LKS past, zoals in de vorige alinea beschreven, binnen het bredere beleid van de gemeenten om de bijstandsafhankelijkheid te verminderen. Daarbij is het perspectief van de klant leidend en niet de financiën. Daar zit uiteraard wel een grens aan. De grote gemeente geeft aan dat ze al jaren rond het omslagpunt van een klein overschot en een klein tekort opereren. Als er een groot tekort zou zijn op de bijstandsbudgetten, dan had er in de oude situatie wellicht meer financiële druk op de LKS-inzet geweest, en had de wijziging meer impact kunnen hebben.

### *Inzet op specifieke doelgroepen*

In beide gemeenten zien we cijfermatig wat veranderingen in welke groepen worden bemiddeld. Beide gemeenten geven echter aan dat dit niet komt door gericht beleid vanuit de gemeenten, maar vooral door de veranderende bijstandspopulatie. Het meest duidelijk is dit bij de jongeren. Beide gemeenten zien een stijging van het aantal jongeren in de bijstandsgroep. Bij de grote gemeente ziet men ook dat er meer mensen met een lagere loonwaarde worden geplaatst, wat ook wordt toegeschreven aan de veranderende populatie. De gemeente herkent binnen de populatie een groeiende groep die moeilijk bemiddelbaar is. Vooral jongeren en statushouders vragen extra aandacht. De kleine gemeente noemt daarbij specifiek een toename in verslavingsproblematiek. Beide gemeenten geven dus aan dat er niet expliciet gestuurd wordt op het benutten van LKS voor verschillende doelgroepen en mensen met verschillende loonwaardes.

### *Gebruik van forfaitaire LKS*

Landelijk zien we een groei in de inzet van forfaitaire LKS sinds de verandering in de systematiekwijziging. Bij de grote gemeente is deze trend niet direct terug te zien, bij de kleine gemeente wel. De kleine gemeente geeft aan dat hier niet heel bewust op wordt gestuurd, maar dat het altijd een inschatting is van de consultant. Er wordt dus per situatie bekeken of forfaitaire LKS nuttig is. De grote gemeente geeft inderdaad aan beperkt gebruik te maken van forfaitaire LKS. Men zet vooral in op maatwerk in overleg met de verschillende partijen. Soms kan daarbij een forfaitair LKS-traject helpen, maar vaak wil de werkgever ook weten waar hij aan toe is.

### *Duur van de LKS-trajecten*

In de grote gemeente is de afgelopen jaren sterk(er) ingezet op de doorontwikkeling naar werk zonder LKS. Binnen de gemeente was hier tot nu toe nog niet zoveel zicht op. Onder andere door het ontwikkelen van een dashboard om de LKS-inzet beter te monitoren, hopen ze ook meer concrete

handvatten te hebben om de doorstroom naar regulier te bevorderen. Bij de kleine gemeente wordt genoemd dat de loonwaardemetingen door de externe partij standaard voor één jaar vaststaan. Na een jaar moet dus opnieuw een loonwaardemeting gedaan worden. Mede door dit systeem is het voor de gemeente lastig te achterhalen hoelang de LKS-trajecten gemiddeld duren. Als er een nieuwe loonwaardemeting wordt gedaan, is er ook een nieuwe startdatum. Het verschil tussen echt nieuwe trajecten en verlengingen is daardoor lastig te onderscheiden. Gevoelsmatig denkt de gemeente wel dat de meeste LKS trajecten voor langere tijd lopen (en dus meerdere malen verlengd worden).

#### *Overige punten m.b.t. het LKS systeem*

De grote gemeente noemt dat de samenloop van verschillende vergoedingen en budgetten binnen het sociale domein (zoals begeleidingsvergoedingen, beschut werk en BUIG-middelen) zorgt voor complexiteit en onoverzichtelijkheid. Overigens ligt dit ook deels op het niveau van de gemeente zelf, waarbij de herverdeling van middelen naar verschillende onderdelen van het sociale domein complex is.

## 5.4 CLUSTER GROTENDEELS LAGE LKS-INZET

#### *Werking van instrument loonkostensubsidie in de praktijk*

Binnen dit cluster zijn twee gemeenten gesproken: een grote gemeente en een kleine gemeente. De kleine gemeente binnen dit cluster heeft de uitvoering van de Participatiewet volledig belegd bij een uitvoeringsorganisatie (gemeenschappelijke regeling). Dit betekent dat een groot deel van het budget wordt doorgezet naar deze organisatie, die de taken van de Participatiewet uitvoert. Deze organisatie opereert voor een groot deel zelfstandig: het heeft een eigen bestuur en een eigen directeur. Er zijn vier gemeenten bij deze organisatie aangesloten, twee grote gemeenten, een middelgrote gemeente, en een kleine gemeente. De grote gemeente werkt niet met een uitvoeringsorganisatie, maar wel met een werkontwikkelbedrijf waarbij ook andere gemeenten zijn aangehaakt, en waarbij ook veel mensen met LKS werkzaam zijn.

Voor beide gemeenten geldt dat LKS zeker voor 2022 vooral werd ingezet bij mensen die al een indicatie banenafpraak hadden. Voor de grote gemeente geldt dat zij vooral LKS inzetten voor personen die bij het werkontwikkelbedrijf of bij de gemeente zelf in dienst waren (oude WSW/nieuw beschut werk groep). Bij de uitvoeringsorganisatie van de kleine gemeente was men voor 2022 vrij streng als het ging om de inzet van LKS: dit werd eigenlijk alleen gedaan als er al een indicatie was.

#### *Effecten van en ervaringen met de wijziging in de financieringssystematiek*

Ondanks dat beide gemeenten een lage LKS inzet hebben en daar weinig verandering in is gekomen sinds 2022, noemen beide gemeenten wel dat er iets is veranderd door de systematiekwijziging.

Zoals gezegd zit de kleine gemeente in een uitvoeringsorganisatie met meerdere gemeenten. De invloed van de individuele gemeenten op het beleid van de uitvoeringsorganisatie is beperkt: de uitvoeringsorganisatie maakt de keuzes en die zijn hetzelfde voor alle gemeenten. Er is ook geen ander signaal van gemeenten gekomen naar aanleiding van de systematiekwijziging. Binnen de uitvoeringsorganisatie is er wel wat veranderd door de systematiekwijziging. Al voor 2022 waren er discussies binnen de organisatie of men LKS niet breder zou moeten inzetten dan alleen voor de groep met een indicatie. Dit was vooral een juridische discussie, waarbij de vraag was of er vanuit de wet wel ruimte was om LKS breder in te zetten. Argumenten tegen verbreding zagen enerzijds op verdringing (een bredere groep toegang geven tot LKS zorgt voor verdringing van andere groepen op de arbeidsmarkt), en het financiële aspect: meer LKS-inzet had gevolgen voor de middelen. Na de wijziging van de systematiek viel dit laatste argument weg en werd de roep om verbreding luider. Nadat juridisch was uitgezocht dat er ruimte in de wet is om LKS breder in te zetten, is men begonnen met een nieuwe aanpak. Deze nieuwe aanpak ziet er ongeveer als volgt uit: er wordt direct bij de poort een intensieve jobhunting gedaan (2 à 3 maanden) waarbij actief wordt gekeken waar een persoon aan het werk kan.



Als er na die intensieve periode geen werk wordt gevonden, dan worden deze personen eigenlijk direct bij het werkontwikkelbedrijf geplaatst (dit willen ze in de toekomst verbreden met andere werkgevers) met een loonkostensubsidie (vaak via een forfaitair traject). Deze aanpak is echter pas vrij recent helemaal in werking getreden, en men ziet pas het afgelopen jaar in de cijfers dat er ook daadwerkelijk meer LKS wordt ingezet. Verder wordt nog genoemd dat de uitvoeringsorganisatie in het verleden nog wel werkte met tijdelijke LKS, maar dat dit sinds de systematiekwijziging niet meer gebeurt. Forfaitaire LKS is volgens de respondent in wezen hetzelfde als tijdelijke LKS, en wordt sinds 2022 dus ook meer direct vergoed, waardoor de functie van tijdelijke LKS minder relevant is geworden.

Ook bij de grote gemeente is er actie ondernomen naar aanleiding van de verandering van de financieringssystematiek. De wijziging van de systematiek was aanleiding om iemand van Cedris uit te nodigen om uitleg te geven over de wijzigingen in de wet, hoe zij scoorden ten opzichte van andere gemeenten en aan welke 'knoppen' men kon draaien om de inzet te vergroten. Verder is men op werkbezoek geweest bij een gemeente die juist een relatief hoge LKS-inzet had. Men is hierdoor met name meer gaan inzetten op LKS bij reguliere werkgevers. Waar LKS vóór 2022 vooral bij het sociaal ontwikkelbedrijf werd gebruikt, is in 2023 een succesvolle pilot gestart met forfaitaire trajecten bij reguliere werkgevers. Deze leidden vaak tot uitstroom naar werk zonder LKS en is inmiddels structureel beleid. Ook is het beleid regionaal geharmoniseerd: voor acht gemeenten is de LKS-aanvraag nu gestandaardiseerd en eenvoudig toegankelijk via het werkgeversservicepunt (WSP).

Ondanks deze ontwikkelingen is de relatieve LKS-inzet in beide gemeenten nauwelijks veranderd. Bij de kleine gemeente komt dit mede doordat veranderingen zich over meerdere gemeenten binnen de uitvoeringsorganisatie verspreiden en omdat de nieuwe werkwijze pas recent volledig is ingevoerd.<sup>69</sup> De grote gemeente herkent eveneens dat de inzet relatief niet is gegroeid. Dit komt onder andere doordat mensen vaak zonder LKS aan het werk komen, mede dankzij een gunstige arbeidsmarkt. Daarnaast is de gemeente een BUIG-overschotgemeente en ervaart zij geen financiële druk, al wordt benadrukt dat dit niet leidend is. Tot slot kiest men (nog) niet voor een 'LKS-tenzij'-beleid: eerst wordt gekeken of iemand zonder subsidie aan het werk kan, voordat LKS wordt ingezet.

### *Inzet op specifieke doelgroepen*

Beide gemeenten geven aan niet specifiek op bepaalde doelgroepen in te zetten, en ook niet te sturen op loonwaardes (zowel voor als na 2022). De verbreding van de inzet van LKS in beide gemeenten geldt voor alle doelgroepen waarvoor LKS kan worden ingezet, ook nuggers. Hierin is niet direct iets veranderd met de systematiekwijziging. Bij de grote gemeente wordt in dit kader nog genoemd dat de politieke werkelijkheid ook een belangrijke rol hierin speelt. Er zit op dit moment een coalitie die het belangrijk vindt dat iedereen in de samenleving meedoet.

Bij de uitvoeringsorganisatie van de kleine gemeente speelt een specifiek vraagstuk rond begeleidingskosten. De bijdrage van individuele gemeenten wordt vastgesteld via een formule die vooral is gebaseerd op de omvang van de bijstandspopulatie; de inzet van LKS telt hierin niet mee. Extra LKS-inzet leidt daardoor niet tot extra compensatie voor begeleidingskosten. Tegelijkertijd vallen de financiële baten van LKS (lagere bijstandsuitgaven) bij de individuele gemeente, niet bij de uitvoeringsorganisatie. Wat voor de gemeente financieel gunstig kan zijn, pakt voor de uitvoeringsorganisatie juist ongunstig uit: zij maken wel de extra kosten, maar zien de opbrengsten niet terug en kunnen deze niet één op één doorbelasten. Tot op heden leidt dit niet tot terughoudendheid in de LKS-inzet, omdat de organisatie financieel nog uitkomt. Op langere termijn vormt deze constructie echter wel een risico. De respondent benadrukt dat dit specifiek is voor deze organisatie en dus niet per se voor andere uitvoeringsorganisaties geldt.

---

<sup>69</sup> We hebben ook gekeken hoe de andere gemeenten binnen deze uitvoeringsorganisatie het doen qua LKS-inzet. We zien daarbij dat twee gemeenten een gemiddelde inzet hebben, en één gemeente haar inzet heeft verhoogd in de jaren na 2022.

### *Overige punten m.b.t. het LKS systeem*

De uitvoeringsorganisatie van de kleine gemeente noemt een risico van de systematiekwijziging dat gemeenten LKS meer als default voor bepaalde groepen gaan inzetten. Dat kan positief zijn, maar gaat wat voorbij aan het doel van de loonkostensubsidie. De respondent noemt in dit verband ook dat er werkgevers zijn die hier een verdienmodel van maken. De respondent geeft een voorbeeld van contractonderhandelingen met een grote werkgever. Zij hadden in de conceptovereenkomst gezet dat als na een forfaitair traject in de loonwaardemeting zou blijken dat er geen LKS nodig was, ze niet verder zouden gaan met die persoon. Uiteraard ging de uitvoeringsorganisatie hier niet in mee. Er zijn ook voorbeelden bekend waarbij werkgevers alleen nog maar mensen met LKS vanuit de gemeente willen aannemen. Voor dit soort zaken moet goed worden opgepast.

## **5.5 CLUSTER VERMINDERING LKS-INZET**

### *Werking van instrument loonkostensubsidie in de praktijk*

Binnen dit cluster zijn drie gemeenten gesproken: een kleine gemeente (<15.000 inwoners) een middelgrote gemeente (tussen de 15.000 en 40.000 inwoners) en een grote gemeente (>40.000 inwoners).

De kleine gemeente in dit cluster heeft de uitvoering van de Participatiewet belegd bij een grotere gemeente in de regio. Dit geldt zowel voor de uitbetaling van de uitkeringen als voor de inzet van voorzieningen zoals LKS. Het beleid wordt nog wel door de kleine gemeente zelf vastgesteld maar komt voor 95% overeen met het beleid in de grote gemeente.

De middelgrote gemeente zat lange tijd in een gezamenlijke regeling met een andere gemeente wat betreft de uitvoering van de Participatiewet, maar is daar in 2019 mee gestopt. Reden hiervoor was om het beleid van de gemeente dichterbij de inwoner te brengen, en zodat het gemeentebestuur meer invloed op het beleid kon uitoefenen. De uitvoering van alle taken binnen het sociale domein (Jeugdzorg, WMO, Participatiewet) zijn ondergebracht in een aparte organisatie (met zelfstandig bestuur). Dit vanuit het idee van een meer integrale aanpak.

De grote gemeente in dit cluster werkte tot 2016 met een uitvoeringsorganisatie, maar belegt de uitvoering van de Participatiewet sinds dat jaar intern bij de afdeling Werk en Inkomen.

### *Effecten van en ervaringen met de wijziging in de financieringssystematiek*

In alle drie de gemeenten valt op dat er zowel voor als na de invoering van de Participatiewet geen strikt beleid is ten aanzien van de inzet van LKS. In alle gemeenten wordt genoemd dat LKS geen doel op zich is en dat er altijd eerst wordt gekeken of personen het op eigen houtje kunnen. LKS wordt vooral ingezet voor personen die al een indicatie hebben, en voor personen van wie wordt ingeschat dat ze het zonder ondersteuning niet gaan redden. Dit is volgens de respondenten altijd maatwerk, en er is geen duidelijke standaard wanneer LKS wel of niet wordt ingezet. Verder valt op dat in alle drie de gemeenten de respondenten niet echt op de hoogte waren van hoe de systematiek precies is gewijzigd. Ze noemen dus ook geen van alle effecten van de wijziging van de financieringssystematiek. Ook noemen ze allemaal dat er vanuit de gemeente niet gestuurd wordt op aantallen of financiën als het gaat om LKS. Dit kan deels gerelateerd zijn aan de positie van de gemeenten qua BUIG-budget: alle drie zitten of rond het gemiddelde of hebben een overschot.

Zowel de grote als de middelgrote gemeente noemen wel dat het beleid erop is gericht om zoveel mogelijk duurzame plaatsingen te bewerkstelligen. Dit leidt er bijvoorbeeld bij de middelgrote gemeente toe dat er in de eerste drie maanden wat meer terugval is, maar op lange termijn juist minder. De grote gemeente noemt in dit kader nog wel een nadeel van de huidige systematiek: omdat ze zich vooral op duurzame plaatsingen richten, is hun aandeel LKS wat lager ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Als voorbeeld noemt men gemeenten die standaard LKS inzetten voor bepaalde



doelgroepen waardoor hun aandeel in het totaal sterk stijgt. Omdat zij inhoudelijk een andere keuze maken kan dat dus wel nadelig uitpakken voor hun gemeente.

De middelgrote en grote gemeenten binnen dit cluster noemen allebei dat men ook gebruik maakt van LKS buiten het wettelijke LKS-instrument om. In de ene gemeente wordt dit tijdelijke LKS genoemd, in de andere gemeente 'gemeentelijke LKS'. Deze LKS wordt dus vanuit andere middelen gefinancierd dan vanuit de BUIG-middelen. In de middelgrote gemeente wordt genoemd dat dit vooral bedoeld is als steuntje in de rug voor werkgevers om bij twijfel toch iemand aan te nemen, maar niet met het idee om meer permanent LKS in te gaan zetten (wat volgens de respondent met forfaitaire LKS vaker het geval is). In de grote gemeente is het bedoeld voor trajecten van circa 24 maanden die niet in aanmerking komen voor de wettelijke subsidie. Via deze regeling kan de gemeente in samenwerking met werkgevers toch duurzame plekken creëren voor kandidaten die anders buiten de boot zouden vallen.

De kleine gemeente in dit cluster noemt dat de uitvoeringsorganisatie (de grote gemeente waar ze de uitvoering van de Participatiewet hebben belegd) altijd vrij progressief is geweest met de inzet van LKS, en dat hier niet veel verandering in is gekomen sinds 2022. Ook voor 2022 werd de nut en noodzaak van het zoveel mogelijk laten participeren van mensen ingezien, ook al kostte dat wellicht wat meer. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de bijstandspopulatie laag is in deze gemeente, ongeveer 100 personen. Het aandeel LKS kan dus behoorlijk fluctueren.

#### *Inzet op specifieke doelgroepen*

Aangezien de gemeenten in dit cluster geen specifiek beleid hebben op LKS, geldt dit ook voor verschillende doelgroepen. Ook hier geldt dat het vooral maatwerk is. Ze erkennen wel dat de ene doelgroep meer begeleidingskosten met zich meebrengt dan de andere doelgroep. Ook gezien het feit dat er niet veel druk staat op de financiën binnen de gemeenten, was en is er geen specifiek beleid op de inzet voor bepaalde doelgroepen en/of loonwaardes. Een van de respondenten noemt wel dat de begeleidingskosten best kunnen oplopen. Deze respondent kan zich dus voorstellen dat dit bij andere gemeenten wel kan gaan knellen, en dat er dan actie op wordt ondernomen.

Wel erkennen alle gemeenten dat de gehele groep in de bijstand lastiger te bemiddelen is naar werk. Dit heeft meerdere oorzaken: de krappe arbeidsmarkt waardoor mensen die het zelf kunnen ook zelfstandig een baan vinden, meer instroom van jongeren door onder andere verandering van de Wajong in 2015 en stapeling van problematiek.

#### *Overige punten m.b.t. het LKS-systeem*

Ook in dit cluster is er een gemeente die het niet wenselijk vindt dat sommige gemeenten standaard LKS inzetten voor bepaalde doelgroepen. Dat schiet volgens deze respondent het doel van LKS voorbij. Daarnaast wordt door een gemeente genoemd dat de loonwaardemeting te complex is, en er externe partijen zijn die hier geld aan verdienen. Deze respondent pleit voor een meer eenvoudige meting, bijvoorbeeld door met bredere categorieën aan loonwaardes te werken. Als laatste wordt door een gemeente genoemd dat er nu wel een ondergrens van de loonwaarde bestaat, maar geen bovengrens. In theorie kan iemand een loonwaarde krijgen van 98% wat vragen oproept over de doelmatigheid en het passende gebruik van LKS. Een cap aan de bovenkant zou volgens deze respondent overwogen kunnen worden.

## **5.6 CLUSTER VERHOOGING LKS-INZET**

#### *Werking van instrument loonkostensubsidie in de praktijk*

Binnen dit cluster zijn vier gemeenten gesproken: een kleine gemeente, een middelgrote gemeente en twee grote gemeenten. Er zijn verschillen tussen de gemeenten hoe de uitvoering is georganiseerd.

In de kleine gemeente verloopt de inzet van LKS via een sociaal ontwikkelbedrijf. Dit bedrijf verzorgt zowel de plaatsingen bij werkgevers als eventuele aanvullende begeleiding, zoals jobcoaching. In enkele gevallen komt de vraag voor een plaatsing rechtstreeks vanuit een werkgever. De middelgrote gemeente werkt deels samen met een uitvoeringsorganisatie, maar onderhoudt daarnaast ook directe lijnen tussen de gemeente en werkgevers. Een van de grote gemeenten heeft de uitvoering van vrijwel alle taken onder de Participatiewet belegd bij een uitvoeringsorganisatie. Deze organisatie is verantwoordelijk voor zowel de toeleiding, de plaatsing als de administratieve afhandeling van LKS. De andere grote gemeente voert een groot deel van de werkzaamheden zelf uit, maar besteedt de begeleiding van geplaatste kandidaten uit aan een re-integratiepartner.

Wat betreft inzet zien we in de data bij deze gemeenten een behoorlijk aandeel (en een toename van het aantal) forfaitaire trajecten, met name als voortraject naar een regulier traject. Dit komt ook terug in de interviews. De kleine gemeente geeft aan dat plaatsingen in principe altijd via forfaitaire LKS plaatsvinden, voor een half jaar of een jaar, waarbij de garantie op een dienstverband wordt gegeven voor zowel de werknemer als de werkgever. Daarna wordt de loonwaardemeting gedaan. De middelgrote gemeente werkt op eenzelfde wijze, waar forfaitaire trajecten worden gezien als een manier om werknemer en werkgever de ruimte te geven om aan elkaar te wennen zonder direct een loonwaardemeting te hoeven uitvoeren. In deze gemeente wordt bovendien aangegeven dat LKS in de praktijk vaak blijvend is; er is dus weinig uitstroom (waardoor het lopend bestand in principe blijft groeien).

Ook in een van de grote gemeenten wordt veel gebruikgemaakt van forfaitaire trajecten. Een belangrijke reden hiervoor is het beperken van administratieve lasten voor werkgevers. Kandidaten worden voor zes maanden geplaatst, waarbij de loonwaardemeting ergens binnen deze periode plaatsvindt. Na vaststelling van de loonwaarde wordt LKS in principe toegekend zonder vastgestelde einddatum, ook wanneer sprake is van een contract voor bepaalde tijd. Dit biedt werkgevers volgens de respondenten meer zekerheid, omdat het traject niet telkens ter discussie staat. Herbeoordelingen vinden alleen plaats als daar aanleiding voor is. Ook deze gemeente geeft aan dat uitstroom zeer beperkt is. Sporadisch kiest een werknemer er zelf voor om zonder LKS bij een andere werkgever aan de slag te gaan, maar dit komt weinig voor. Het lopende bestand blijft hierdoor bij hen dus ook groeien.

### *Effecten van en ervaringen met de wijziging in de financieringssystematiek*

In geen van de gemeenten wordt de stijgende inzet toegeschreven aan de wijziging in de financieringssystematiek. Tegelijkertijd komt wel vaak terug (direct of indirect) dat men door de nieuwe systematiek beter wordt gecompenseerd voor de inzet.

In de kleine gemeente wordt de stijging gekoppeld aan een bredere toekomstvisie op werk en inkomen die in 2021 is vastgesteld. Wel wordt de meer directe compensatie van LKS-uitgaven genoemd als welkome bijkomstigheid. In dit verband wordt ook aangegeven dat de gemeente meer beschutte werkplekken realiseert dan de formele taakstelling. Dit brengt extra kosten met zich mee. Het verschuiven van kandidaten van beschut werk naar regulier werk met LKS kan in sommige gevallen financiële ruimte creëren, waarbij de directe compensatie van LKS-uitgaven mooi uitkomt. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren bij de middelgrote gemeente. Ook hier wordt de stijging niet direct gekoppeld aan de systematiekwijziging, maar aan een (eerdere) beleidswijziging waarbij de gemeenteraad heeft besloten de taakstelling voor beschut werk los te laten. In de jaren daarvoor werden structureel meer mensen geplaatst dan formeel vereist. Door breder te sturen op wat inwoners nodig hebben, is er meer ruimte ontstaan voor andere instrumenten, waaronder LKS.

In een van de grote gemeenten was weinig bekendheid met de wijziging in de financieringssystematiek. Respondenten geven aan pas via andere gemeenten te hebben gehoord dat er iets was veranderd. De stijging van de inzet wordt hier vooral verklaard doordat ze sinds een aantal jaar bezig zijn met de praktijkroute. Als groot voordeel werd hierbij genoemd dat plaatsing kan plaatsvinden voordat loonwaarde en inzetbaarheid volledig zijn vastgesteld en, misschien belangrijker nog, zonder aanmerking in het doelgroepregister. De geïnterviewden noemen in dit kader wel dat dan dus besparing

op bijstand wordt gerealiseerd, en dat LKS-uitgaven vervolgens worden gecompenseerd. Dit lijkt dit geen motief vooraf maar wel een gunstige uitwerking voor de gemeente.

In de andere grote gemeente was bij de respondenten weinig zicht op de veranderingen in de inzet van LKS voor en na 2022. Wel wordt er binnen de uitvoeringsorganisatie expliciet gestuurd op het aantal LKS-trajecten. Het aantal ingezette trajecten fungeert hier sinds 2023 als KPI binnen de begroting. Of dit direct samenhangt met de wijziging van de systematiek was voor de respondenten lastig te achterhalen. Wel waren er in het verleden sentimenten binnen de organisatie dat je terughoudend moest zijn met inzet van LKS vanwege de negatieve financiële prikkel. Deze sentimenten zijn er nu niet meer.

### *Inzet op specifieke doelgroepen*

In de gemeenten zie je cijfermatig wat veranderingen in welke groepen worden bemiddeld, maar de gemeenten geven aan dat dit niet het gevolg is van expliciet doelgroepenbeleid. In alle gemeenten komt naar voren dat inzet als 'maatwerk' wordt gezien

Wel worden verschillende contextuele en demografische factoren genoemd die de inzet voor bepaalde groepen beïnvloeden. Zo geeft de middelgrote gemeente aan dat er relatief veel praktijkscholen (PRO) in de regio aanwezig zijn, leidend tot meer inzet voor jongeren. Een van de grote gemeenten zet ook LKS in voor personen met een taalachterstand, waaronder statushouders. Daarbij wordt expliciet genoemd dat niet alle gemeenten dit doen; het is nog een beetje grijs gebied. De kleine gemeente zet ook LKS in voor statushouders. Ook binnen dit cluster erkennen de gemeenten dat de doelgroep in de bijstand met steeds complexere problematiek te maken heeft en steeds lastiger te bemiddelen is.

### *Overige punten m.b.t. het LKS systeem*

Ook in de gesprekken met een aantal gemeenten in dit cluster wordt ingegaan op de wenselijkheid op het verbreden van de doelgroep LKS. Een van de grote gemeenten benoemt dat het toevoegen van een taalachterstand als expliciete grond voor LKS landelijk overwogen zou kunnen worden. Hiermee kan een doelgroep worden bereikt die in potentie kan doorstromen naar beter betaalde functies, maar momenteel door taalbelemmeringen blijft hangen in laagbetaald werk en onvoldoende perspectief ervaart. De middelgrote gemeente geeft juist aan dat het ze geen goed idee lijkt statushouders formeel onder de doelgroep te laten vallen. Het risico bestaat volgens deze gemeente dat middelen te veel versnipperen en minder beschikbaar blijven voor mensen met de grootste ondersteuningsbehoefte. Voor statushouders bestaan bovendien andere instrumenten die beter aansluiten bij hun situatie. Verder wijst de middelgrote gemeente op het ontbreken van structurele vergoeding voor begeleidingskosten. Juist in de beginfase van een traject is goede begeleiding volgens hen cruciaal, terwijl men nu vaak moet puzzelen met beschikbare middelen.

## **5.7 OVERKOEPELEND**

De interviews met gemeenten zijn nadrukkelijk ingestoken als inkleuring van de uitkomsten uit de kwantitatieve analyses. De kleine N (11 gesproken gemeenten) maakt het niet mogelijk om conclusies te trekken die gelden voor alle gemeenten. Wel geven we hieronder een aantal algemene lijnen die uit de gesprekken naar voren komen.

### *Inzet van LKS vaak maatwerk waarbij de keuze ligt in het samenspel tussen consulent, werkzoekende en werkgever*

In de gemeenten die voor dit onderzoek zijn gesproken is het beleid voor het al dan niet inzetten van LKS niet concreet afgebakend. De gesproken gemeenten hebben geen beleid waarbij LKS bijvoorbeeld voor een bepaalde doelgroep als standaard wordt ingezet. Deze keuze ligt altijd bij de consulent, die in combinatie met de werkgever en werkzoekende een afweging maakt. Vanuit de interviews weten we echter ook dat er gemeenten zijn die wel specifiek doelgroepenbeleid hanteren. Zij worden door

meerdere gemeenten als voorbeeld aangehaald, maar de meesten staan hier niet direct positief tegenover. Men vindt dat LKS een middel moet blijven en geen doel. De redenen voor inzet van LKS gaan bij de gesproken gemeenten dan ook vaker over het zo goed mogelijk helpen van de doelgroep, dan over financiële argumenten. Dat neemt niet weg dat er soms financiële druk kan ontstaan waardoor er andere keuzes gemaakt moeten worden.<sup>70</sup>

#### *Weinig gemeenten zien veranderingen in beleid t.a.v. LKS door de wijzigingen in de financieringssystematiek*

De kennis van de financieringssystematiek verschilt sterk per gemeente. Logischerwijs staat dit bij kleinere gemeenten wat minder vaak goed op het netvlies dan bij grotere gemeenten. Veel van de gemeenten zijn wel positief over de huidige financieringssystematiek, waarbij vaak wordt genoemd dat het positief is dat de LKS-uitgaven nu direct worden gecompenseerd.<sup>71</sup>

Over het algemeen zien maar weinig van de gesproken gemeenten een effect van de systematiek op veranderingen in beleid rondom LKS. Opvallend is dat vooral in het cluster dat een lage LKS-inzet heeft (wat na 2022 niet is veranderd) wel een meer directe relatie wordt gezien. In deze gemeenten lijkt het vooral invloed gehad te hebben op voor welke doelgroepen LKS mag worden ingezet. Voor de wijziging deed men dat eigenlijk alleen voor personen met een indicatie banenafpraak en/of beschut werk, na de wijziging heeft men dat breder getrokken en is men dus vooral meer forfaitaire LKS gaan inzetten. Er worden verschillende redenen genoemd waarom dit nog niet in de cijfers terug is te zien. In het cluster dat wel een stijging heeft doorgemaakt in LKS-inzet sinds 2022 heeft dit volgens de gemeenten allerlei verschillende oorzaken, geen van allen direct gerelateerd aan de systematiekwijziging.

#### *Potentiële doelgroep LKS steeds lastiger te bemiddelen*

Vrijwel alle gemeenten zijn het erover eens dat de potentiële doelgroep voor LKS (vooral de bijstandspopulatie) steeds lastiger te bemiddelen is naar werk. Enerzijds is dit te wijten aan de instroom van andere groepen sinds de invoering van de Participatiewet, maar veel gemeenten zien ook dat de doelgroep met steeds complexere (multi-)problematiek te maken krijgt. De krapte op de arbeidsmarkt kan hier ook een rol in spelen, aangezien mensen die het zelfstandig kunnen in de huidige arbeidsmarkt wel aan het werk komen, en dus de lastiger bemiddelbare doelgroep overblijft. Geen van de gesproken gemeenten geeft aan specifiek beleid te hebben of te hebben gehad op inzet van LKS voor bepaalde doelgroepen, of te sturen op inzet voor bepaalde loonwaardes. Gemeenten erkennen dat de inzet van LKS voor bepaalde doelgroepen meer vraagt in termen van begeleiding, maar lopen daar op dit moment nog niet tegen grote problemen aan. Er zijn een paar gemeenten die noemen dat begeleidingsvergoeding gekoppeld aan de inzet wenselijk zou zijn.

---

<sup>70</sup> Ondanks dat in de selectie van gemeenten rekening is gehouden met overschotten/tekorten op het BUIG-budget, lijken in de interviews weinig gemeenten te zitten die recent een groot tekort op het BUIG-budget hadden.

<sup>71</sup> Dit is theoretisch niet helemaal correct, aangezien er alleen wordt gecompenseerd voor het aandeel LKS-uitgaven.

## 6 CONCLUSIES

---

In deze paragraaf worden conclusies getrokken door middel van het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

*De hoofdvraag: Welk effect had de verandering van de financieringssystematiek op de inzet van LKS door gemeenten en daaruit volgende op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking?*

De verandering van de financieringssystematiek heeft er (nog) niet toe geleid dat (grote) gemeenten meer LKS-trajecten zijn gaan inzetten. Er is dan ook geen effect op de totale arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Uit de casestudies blijkt dat de redenen voor inzet van LKS vooral gaan over het zo goed mogelijk helpen van de doelgroep. Wel kan er soms financiële druk ontstaan waardoor er andere keuzes gemaakt (moeten) worden. De wijziging van de financieringssystematiek kan dan helpen ten gunste van LKS-inzet. Daarnaast speelt ook mee dat veranderingen bij gemeenten naar aanleiding van de systematiekwijziging traag gaan en dat effecten dus ook tijd nodig hebben om plaats te vinden.

Wel is in grote gemeenten door de wijziging de samenstelling van de groep mensen met een arbeidsbeperking die met behulp van LKS werken enigszins veranderd. Er zijn nu meer mensen met een lagere loonwaarde en meer mensen met een grotere omvang van het contract aan het werk dan er zouden zijn zonder de wijziging. De grote gemeenten hebben hierdoor gemiddeld (iets) meer uitgegeven aan een LKS-traject. Mogelijk hebben grote gemeenten door de verandering in financieringssystematiek ook iets vaker LKS ingezet voor niet-uitkeringsgerechtigden, maar de gevonden effecten zijn klein en niet significant.

*Het effect op gemeenteniveau: Hebben gemeenten hun inzet op LKS aangepast en zo ja, hoe?*

**a) In hoeverre werken er meer mensen met inzet van LKS? Is vanaf 2022 sprake van een snellere toename dan in de jaren daarvoor?**

De beschrijvende analyses laten duidelijk zien dat er over de periode 2019-2024 steeds meer mensen aan het werk zijn gegaan met behulp van een loonkostensubsidie. Het lopende bestand is in deze periode om en nabij verdubbeld. De groeivoet neemt echter wel structureel af. Van een snellere toename van LKS-inzet vanaf 2022 is geen sprake.

Ook vinden we dat er steeds meer nieuwe LKS-trajecten worden gestart, zonder dat er daarbij sprake is van een duidelijke trendbreuk rond 2022. Tegelijkertijd neemt het aantal beëindigde trajecten wat sneller toe over de gehele periode, waardoor de groei van het lopende bestand per saldo afneemt.

De totale uitgaven aan LKS laten een vergelijkbaar beeld zien. We vinden een duidelijke toename van de LKS-uitgaven, maar van een trendbreuk lijkt geen sprake. De groei in uitgaven wordt grotendeels gedreven door een toename in het aantal trajecten. De gemiddelde prijs van een LKS-traject speelt daarin een beperkte rol.

De effectmeting geeft geen aanwijzingen dat grote gemeenten meer LKS-trajecten hebben ingezet door de wijziging in financieringssystematiek. Wel geven grote gemeenten door de wijziging gemiddeld (iets) meer uit aan een traject. Door de relatief grote onzekerheid van het effect op het aantal ingezette LKS-trajecten vinden we ook geen (significant) effect op de uitgaven aan LKS.

**b) In hoeverre zijn er hierbij verschillen tussen gemeenten en patronen waarneembaar naar achtergrondkenmerken?**

We vinden een vrij grote spreiding tussen gemeenten in het aantal LKS-trajecten dat wordt ingezet (per 10.000 inwoners), met enkele uitschieters naar boven. De LKS-inzet van de gemeenten die tot het bovenste kwart behoren, bedraagt bijvoorbeeld minstens twee keer zoveel als de LKS-inzet van de gemeenten die tot het laagste kwart behoren. Deze verschillen tussen gemeenten nemen toe, maar we vinden daarbij geen grote veranderingen rond de systematiekwijziging. De verschillen in LKS-inzet tussen gemeenten zijn vooral groot naar aantal inwoners in een gemeente (grote gemeenten hebben meer LKS-inzet per 10.000 inwoners) en mate van stedelijkheid (met name zeer sterk stedelijke gemeenten hebben relatief weinig LKS-inzet). Er worden geen verschillen gevonden tussen gemeenten met een cumulatief tekort of overschot op het budget voor bijstand en LKS, en ook is er weinig samenhang met onderdeel zijn van een Gemeenschappelijke Regeling.

Door naar de patronen in LKS-inzet van individuele gemeenten te kijken, is onderzocht hoe gemeenten hun relatieve positie qua LKS-inzet hebben zien veranderen over de periode 2019-2024. Daaruit blijkt dat driekwart van de gemeenten hun relatieve positie ten opzichte van andere gemeenten niet heeft zien veranderen. Deze gemeenten behoren een groot deel van 2019-2024 tot de gemeenten met een lage, gemiddelde of hoge LKS-inzet. De LKS-inzet in deze gemeenten is dus niet beneden- of bovengemiddeld toegenomen. Een kwart van de gemeenten heeft hun relatieve positie zien verbeteren of verslechteren vanaf 2022. Wat opvalt is dat kleine gemeenten relatief vaak voor langere tijd een relatief lage LKS-inzet hebben, of dat deze gemeenten hun relatieve positie daartoe hebben zien verslechteren. Gemeenten met een cumulatief overschot op hun BUIG-budget behoren relatief vaak tot de clusters van gemeenten die hun relatieve positie verbeteren, terwijl gemeenten met een cumulatief tekort hun relatieve positie vaker hebben zien verslechteren.

**c) In hoeverre reageren gemeenten die voor de wijziging veel LKS inzetten anders op de aanpassing van de financieringssystematiek dan gemeenten die dat minder deden?**

We zien in de interviews een aantal verschillen tussen clusters met meer of minder (groei in) LKS-inzet. Opvallend is dat de meest directe link tussen de financieringssystematiek en de inzet van LKS terugkomt bij het cluster dat zowel voor als na 2022 een lage LKS-inzet had. Beide gemeenten hebben concreet iets veranderd naar aanleiding van de systematiekwijziging (verbreden van de doelgroep), maar dit heeft om verschillende redenen nog geen effect gehad. In de clusters die al een hoge inzet hadden (ook voor 2022) wordt de verandering vooral gezien als een terechte compensatie voor de hoge inzet die men al had, en niet direct als een prikkel om iets te veranderen. In de clusters die wel een stijging zagen, was dat bij de gesproken gemeenten aan andere zaken te danken dan aan de wijziging van de financieringssystematiek.

**d) Wat zijn de ervaringen van gemeenten met de nieuwe systematiek? Waarom zetten gemeenten nu meer of minder LKS in of gericht op andere doelgroepen?**

Voor vrijwel alle gesproken gemeenten zijn de ervaringen met de nieuwe systematiek positief. Veel gemeenten vinden het positief dat de LKS-uitgaven nu meer direct gecompenseerd worden. Slechts twee van de in totaal elf gesproken gemeenten gaven aan dat er een directe relatie was tussen beleid op LKS-inzet en de verandering van de systematiek. Opvallend genoeg zijn dit de gemeenten die een relatief lage inzet hebben, die niet (relatief) is veranderd sinds 2022. Dit kan ook deels te maken hebben met het feit dat veranderingen langzaam gaan binnen gemeenten. Een van de gemeenten die de directe relatie tussen de systematiek en het beleid ziet, noemt dat men pas het afgelopen jaar (2025) een effect van de beleidswijzigingen terugziet in de cijfers. Ook voor de inzet op specifieke doelgroepen vinden we vanuit de interviews niet dat hier veel is veranderd door de systematiekwijziging. Veel gemeenten wijzen er wel op dat er andere gemeenten zijn die meer standaard LKS inzetten op bepaalde doelgroepen (zoals statushouders), maar de meeste respondenten vinden dit voor hun eigen gemeente geen goed idee. Ze wijzen daarbij op het feit dat ze altijd eerst willen kijken of iemand zonder LKS aan het werk kan.

**e) Welke verandering is te verwachten in de inzet van forfaitaire LKS en in de inzet van tijdelijke loonkostensubsidie en welke verandering is in de praktijk waarneembaar?**

De beschrijvende analyses laten duidelijk zien dat gemeenten steeds meer LKS op grond van de Participatiewet zijn gaan inzetten, ten koste van tijdelijke loonkostensubsidies. Deze ontwikkeling is al vanaf 2019 zichtbaar, maar lijkt vanaf 2022 te versnellen. Het ligt voor de hand dat dit samenhangt met de systematiekwijziging, omdat LKS op grond van de Participatiewet vanaf dat moment financieel aantrekkelijker is geworden.

We vinden bovendien dat gemeenten meer zijn gaan inzetten op forfaitaire LKS (met of zonder opvolging), en dan met name vanaf 2022. Ook neemt de doorstroom naar reguliere (op loonwaarde gebaseerde) LKS toe. De inzet van forfaitaire LKS als een voortraject lijkt daarmee steeds gangbaarder te worden binnen gemeenten. Dit betekent ook dat steeds minder mensen direct in een regulier LKS-traject starten. Er lijkt weinig substitutie plaats te vinden tussen forfaitaire LKS en tijdelijke LKS, omdat tijdelijke LKS nagenoeg niet als voortraject wordt ingezet.

Bij de twee gemeenten waarin een directe relatie wordt gelegd tussen de wijziging in de systematiek en het beleid rondom LKS verloopt dit in beide gevallen via de forfaitaire LKS-trajecten. In beide gemeenten zette men voor de wijziging vrijwel uitsluitend LKS in voor mensen die een indicatie banenafpraak of beschut werk hadden. De wijziging heeft vooral geleid tot het verbreden van de doelgroep naar mensen die nog geen indicatie hebben en voor wie forfaitaire trajecten worden ingezet.

Maar een paar geïnterviewde gemeenten maken gebruik of hebben gebruik gemaakt van tijdelijke LKS. Een van deze gemeenten is daar door de wijziging van de systematiek mee gestopt. De redenatie was dat forfaitaire LKS in wezen hetzelfde is als tijdelijke LKS, en sinds 2022 dus ook meer direct wordt vergoed, waardoor de functie van tijdelijke LKS minder relevant is geworden. De andere gemeenten gebruiken nog steeds tijdelijke LKS. Zij vinden dat tijdelijke LKS een andere functie heeft, namelijk een tijdelijk steuntje in de rug voor werkgevers, dat ook per definitie weer vervalt na een bepaalde tijd. Zij vinden dat dit anders is dan forfaitaire trajecten omdat daar (impliciet) het doel is om uiteindelijk een loonwaardemeting te doen, en dus meer langere-termijn LKS in te gaan zetten.

**a) In hoeverre zijn er (onbedoelde) neveneffecten?**

De afname van het gebruik van tijdelijke LKS kan als een mogelijk neveneffect van de systematiekwijziging worden beschouwd. Verder lijkt er weinig sprake te zijn van andere (onbedoelde) neveneffecten.

*Het effect op individueel niveau: zijn er veranderingen in kenmerken van mensen met een arbeidsbeperking die met behulp van LKS werken?*

**a) In hoeverre is er een verandering in het type gerechtigden dat geholpen wordt (bijv. het effect op nuggers of mensen met een lage loonwaarde) en zijn er verschillen naar achtergrondkenmerken? Indien mogelijk; zijn er verschillen tussen gemeenten?**

Het type gerechtigde waar LKS voor wordt ingezet, verandert niet veel over de periode 2019-2024. Op kenmerken als geslacht, herkomst, huishoudtype en gezondheid zijn weinig verschillen zichtbaar. Dat LKS steeds meer wordt ingezet voor jongeren (en daarmee samenhangend lager opgeleiden) is vooral van structurele aard – dit zijn jongeren die vanaf de introductie van de Participatiewet tot de doelgroep behoren. Ook vinden we op deze kenmerken geen significant verschillende ontwikkeling tussen de gemeentecusters.

In de effectmeting vinden we een positief effect op de gemiddelde prijs van LKS-trajecten bij grote gemeenten. Dit impliceert dat grote gemeenten wel enige verandering in type gerechtigde hebben doorgevoerd ten opzichte van de situatie zonder wijziging in financieringssystematiek. Een hogere prijs hangt namelijk samen met een lagere loonwaarde en/of een hogere deeltijdfactor. We vinden inderdaad indicaties dat grote gemeenten meer mensen met een lagere loonwaarde en met een groter



dienstverband (in termen van deeltijdfactor) helpen dan zonder de systematiekwijziging het geval was geweest. Dit betekent dat er bij grote gemeenten een sterkere toename is in LKS-trajecten voor mensen met een lagere loonwaarde dan in de kleinere gemeenten (waar ook een toename plaatsvindt) en een kleinere afname in het aantal mensen met een groter dienstverband dan in de kleinere gemeenten (waar ook een afname plaatsvindt).

**b) Welke verandering is waarneembaar in de uitkeringspositie van de LKS'er, type en omvang contract, loonwaarde, etc.?**

Een toenemend aandeel LKS'ers dat wordt geplaatst is in de zes maanden voor de start van een LKS-traject al (hoofdzakelijk) werkzaam in een baan. Herinstroom speelt hierin een vermoedelijke rol: mensen die snel na afloop van een LKS-traject op een nieuw LKS-traject worden geplaatst. Dit percentage neemt toe over de jaren, maar er lijkt weinig verband te zijn met de systematiekwijziging. Het wijst er wel op dat een steeds groter aandeel van de nieuwe LKS-trajecten wordt ingezet voor mensen die opnieuw worden geplaatst. Tegelijkertijd vinden we een daling van het aandeel LKS'ers dat wordt geplaatst vanuit een bijstandsuitkering. De hoogte van de bijstandsuitkering blijft ongewijzigd. Rondom de systematiekwijziging neemt het aandeel mensen met een langdurig uitkeringsverleden nauwelijks toe, en ook neemt het aandeel nuggers niet noemenswaardig toe.

We vinden wel enkele veranderingen rondom het soort LKS-traject dat wordt ingezet. Zo werd eerder al benoemd dat er een toename is gevonden in de inzet van de forfaitaire loonkostensubsidie. Verder worden er steeds meer LKS-plaatsingen gerealiseerd op een contract voor bepaalde tijd. We vinden een structurele daling van het aandeel plaatsingen op een voltijdbaan, en een toename van het aandeel plaatsingen op een (kleine) deeltijdbaan. De omvang van het contract neemt dus duidelijk af.

**c) Welke verandering is waarneembaar op andere terreinen?**

We vinden sinds 2022 geen duidelijke veranderingen in de duur van LKS-trajecten. Het aandeel LKS-trajecten dat aan het einde 1-12 maanden heeft geduurd laat weinig verandering zien over de periode 2019-2023. Hetzelfde geldt voor het aandeel LKS-trajecten dat na 12-24 maanden eindigt, ook daar is weinig verandering zichtbaar in de periode 2019-2022. Ook vinden we geen duidelijke veranderingen in de gezondheid van LKS'ers (op basis van de gedeclareerde zorgkosten).



## BIJLAGEN

---

# I DATA EN METHODOLOGIE

---

## I.1 Eigen bewerkingen op SRG-data

Het kwantitatieve onderzoek naar LKS-inzet wordt binnen de CBS-Microdata uitgevoerd op basis van de SRG (Statistiek Re-integratie Gemeenten). Gemeenten leveren iedere maand een overzicht aan van alle ingezette re-integratie- en participatievoorzieningen.<sup>72</sup> In de datalevering staat wie een voorziening krijgt, welk type voorziening dit is, wat de begin- en einddatum zijn van de voorziening, en welke gemeente de voorziening bekostigt. Het onderzoeksbestand is longitudinaal opgebouwd op basis van maandelijkse gemeentelijke dataleveringen (zogenaamde berichtmaanden).

Er doen zich door discrepanties tussen de opgegeven begin- en einddatum en de berichtmaand, alsook het ten onrechte aanmaken van nieuwe voorzieningenummers, een aantal atypische situaties voor die relevant zijn voor dit onderzoek. We hebben daarom in een aantal situaties bewerkingen gedaan op de originele data.

### *Toevoegen observaties in geval opgegeven begindatum voor berichtmaand ligt*

Zo kan de opgegeven begindatum van een traject in het verleden liggen op het moment dat een traject voor het eerst wordt geregistreerd. Bijvoorbeeld in het geval een SRG-registratie van een gemeente achterloopt. Als dit voorkomt leggen wij het traject terug tot aan de maand van de opgegeven begindatum. De opgegeven begindatum is in dat geval leidend in de bepaling van de start van het traject, niet de eerste berichtmaand.

### *Toevoegen einddatum in geval registratie eindigt zonder einddatum*

Een deel van de LKS-trajecten stopt te bestaan in de gemeentelijke administraties, maar hebben geen geregistreerde einddatum. We hebben voor alle LKS-trajecten waarbij de laatst bekende berichtmaand uiterlijk in december 2024 ligt, en die verder niet meer terugkeren in 2025, de laatste berichtmaand als einde van het traject gemarkeerd. Omdat het CBS tot 3 maanden na een berichtmaand correcties doorvoert in de SRG, is data over januari-maart 2025 gebruikt om te controleren of een traject inderdaad is beëindigd.

### *Doortrekken van voorzieningenummers bij administratieve handelingen*

Een ander fenomeen is dat doorlopende LKS-trajecten op verschillende nummers geregistreerd worden, waardoor het lijkt alsof er twee (of meerdere) LKS-trajecten zijn. Gemeenten sluiten een traject dan af op een bepaalde datum, en openen kort erna een nieuw traject. In dit onderzoek wordt voor deze administratieve wijzigingen gecorrigeerd. We doen dit op vergelijkbare wijze als het CBS in het cohortonderzoek LKS. Twee registratienummers worden aan elkaar gelijkgesteld als deze elkaar opvolgen in dezelfde maand, of in de maand erna. Verder wordt daarbij de voorwaarde gesteld dat beide trajecten door dezelfde berichtgever worden aangeleverd én dat er geen wisseling van werkgever plaatsvindt op dat moment.

### *Creëren observaties voor nalevering van gemeenten*

Het komt ook voor dat gemeenten in één enkele verslagperiode een nalevering doen over een afgerond LKS-traject. In de data wordt dan bijvoorbeeld een registratie in februari 2025 gevonden van een LKS-traject met begindatum 1 januari 2024 en einddatum 31 december 2024. Voor deze gevallen wordt

---

<sup>72</sup> Dit gebeurt door een elektronische aanlevering vanuit de administraties van gemeenten.

een LKS-traject aangemaakt in de data over de maanden januari-december 2024. De loonwaarde wordt in dat geval constant verondersteld.

#### *Corrigeren forfaitaire of tijdelijke LKS én LKS-Pwet op hetzelfde nummer*

Verder komt het voor dat een loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet voorafgegaan wordt door een forfaitaire of tijdelijke LKS. Sommige gemeenten registreren dit op hetzelfde voorzieningsnummer, terwijl andere er meerdere nummers voor aanmaken. Als een gemeente verschillende voorzieningsnummers gebruikt, heeft het LKS-Pwet deel van het traject een eigen startdatum en het forfaitaire of tijdelijke LKS-deel een eigen einddatum. Indien forfaitaire of tijdelijke LKS direct wordt opgevolgd door een LKS-Pwet traject, en er geen verandering van werkgever optreedt, wordt de begindatum van het LKS-Pwet traject gelijkgesteld aan de eerste dag waarop het LKS-traject op grond van forfaitaire of tijdelijke LKS aanvangt. Het einde van het forfaitaire of tijdelijke LKS-deel wordt in dit geval ook niet als “uitstroom” aangemerkt.

#### *Berichtmaanden na opgegeven einddatum verwijderen, nieuwe informatie behouden*

In veel gevallen komt het voor dat er nog berichtmaanden voorkomen na de opgegeven einddatum van een traject, bijvoorbeeld omdat de registratie achterliep. Vaak gaat het dan om enkele berichtmaanden. Een traject wordt dan bijvoorbeeld opgegeven geëindigd te zijn per 31 december 2024, maar deze informatie wordt pas verstrekt in februari 2025. In dat geval wordt de einddatum van het traject op december 2024 gezet in de berichtmaand december 2024. Daarna worden de berichtmaanden januari 2025 en februari 2025 verwijderd.

### **Kader I.1 - Overgang registratiesysteem naar transactiesysteem**

Vóór verslagjaar 2023 wordt het aantal re-integratie-/participatievoorzieningen en het aantal personen met re/integratie-/participatievoorzieningen op registratiebasis vastgelegd en gepubliceerd. Data op registratiebasis zijn gebaseerd op de registratie van de berichtgever direct na afloop van de verslagperiode. Dit betekent dat reeds gepubliceerde data niet meer wordt aangepast naar aanleiding van verbeterde data betreffende de verslagperiode die aan het CBS is aangeleverd in de daaropvolgende verslagmaanden. Vanaf verslagjaar 2023 is de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) overgegaan van een registratiesysteem naar een transactiesysteem. Bij een transactiesysteem vindt teruglegging van administratief vertraagde informatie plaats. Dit betekent dat de registergegevens die voor de verslagmaand zijn ontvangen, worden aangepast op basis van registergegevens uit latere verslagmaanden. Voor de SRG is het aantal maanden dat teruggelegd wordt, vastgelegd op drie maanden. Dit betekent dat als er in de drie maanden na de verslagmaand nieuwe informatie wordt aangeleverd over de begin- of einddatum van een voorziening, deze informatie wordt teruggelegd.

Bron: [www.cbs.nl/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksomschrijvingen/re-integratie-door-gemeenten](http://www.cbs.nl/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksomschrijvingen/re-integratie-door-gemeenten)

## **I.2 Operationalisatie uitkomstmaten**

De uitkomstmaten die centraal staan in dit onderzoek zijn:

- Gestarte LKS-trajecten, ofwel LKS-instroom
- Lopende LKS-trajecten, ofwel LKS-lopend bestand
- Beëindigde LKS-trajecten, ofwel LKS-uitstroom
- De prijs van een LKS-traject, ofwel LKS-prijs

We lichten hieronder verder toe hoe we deze variabelen hebben geoperationaliseerd.

#### *LKS-instroom*

LKS-instroom vindt plaats als een individu een nieuw LKS-traject start en wordt gerekend tot de maand behorende bij de opgegeven begindatum. Zoals in 6.1 toegelicht, vindt er geen instroom plaats op het moment dat een LKS-traject overgaat van een forfaitaire of tijdelijke LKS, naar een LKS-Pwet.

### LKS-uitstroom

LKS-uitstroom vindt plaats als een LKS-traject eindigt en wordt gerekend tot de maand behorende bij de opgegeven einddatum, of de laatst geregistreeerde berichtmaand in het geval er geen einddatum is opgegeven. Zoals eerder toegelicht vindt er geen uitstroom plaats op het moment dat een LKS-traject overgaat van een forfaitaire of tijdelijke LKS, naar een LKS-Pwet.

### LKS-lopend bestand

Personen/trajecten worden tot het lopende bestand gerekend in het geval het traject zowel op de eerste dag als de laatste dag van de maand actief is. Maanden waarin een LKS-traject start of eindigt worden niet tot het lopende bestand van die maand gerekend. LKS-trajecten die in dezelfde maand beginnen en eindigen tellen vanuit deze operationalisatie niet mee tot het lopende bestand.

### LKS-prijs

De prijs van een LKS-traject wordt berekend op basis van de geregistreeerde loonwaarde in de SRG-data. De loonwaarde is voor 95% van de observaties (berichtmaanden) gevuld. De missende waarden komen relatief erg vaak voor bij tijdelijke loonkostensubsidies. Voor loonkostensubsidies op basis van de Participatiewet zijn missende loonwaarden vervangen door de gemiddelde loonwaarde gedurende een traject. Driekwart van de missende loonwaarden voor LKS-Participatiewet worden op deze manier opgevuld. Voor zeer klein deel van de trajecten is nooit een loonwaarde opgegeven. Deze trajecten hebben geen prijs.

De prijs is vervolgens als volgt berekend:

1. Eerst wordt het op de werknemer van toepassing zijnde WML bepaald. We gebruiken hiervoor het WML zoals dat ieder halfjaar door de Rijksoverheid wordt gepubliceerd. Over de periode 2019-2023 gebruiken we het WML-maandloon behorende bij een voltijd werkweek. Voor het jaar 2024 gebruiken we het WML-uurloon. Vervolgens wordt de sector van de werkgever bepaald op basis van de SBI-hoofdindeling. We hebben voor iedere hoofdsector de normale arbeidsduur bepaald op basis van een representatieve cao, of meest voorkomende arbeidsduur in de Spolisbus. We rekenen vervolgens het op de werknemer van toepassing zijnde WML uit, gedifferentieerd naar leeftijd (WML-jeugdloon) en sector.
2. We verhogen dit maandloon met 8% om de vakantietoeslag mee te rekenen.
3. Vervolgens wordt de deeltijdfactor berekend op basis van het aantal contracturen (sbasisuren) gedeeld door de normale arbeidsduur in de sector.
4. Daarna wordt de hoogte van de loonkostensubsidie berekend op basis van de volgende formule, waarbij de loonkostensubsidie met 25% werkgeverslasten wordt opgehoogd:

$$\left[ \frac{(100 - \text{loonwaarde})/100}{\text{het op de werknemer van toepassing zijnde WML inclusief vakantietoeslag}} \right] * 1,25$$

## I.3 Gemeentelijke herindelingen en wijzigingen

Over de periode 2019-2024 hebben er verschillende gemeentelijke herindelingen en wijzigingen plaatsgevonden. Er doet zich daarbij een tweetal situaties voor:

1. Een gemeente gaat op in een andere al bestaande gemeente
2. Meerdere verschillende gemeenten gaan samen op in een nieuwe gemeente

In beide situaties verdwijnt er een gemeente. Op **gemeenteniveau** betekent dit dat deze gemeente dan niet de volledige 7 jaar kan worden gevolgd. In de eerste situatie geldt dat de nieuwe gemeente wel de volledige 7 jaar gevolgd kan worden. Echter verandert deze gemeente in omvang en samenstelling. In de tweede situatie ontstaat een nieuwe gemeente, die geen 7 jaar gevolgd kan worden. Dit heeft de volgende consequenties voor het onderzoek. Ten eerste vormen gemeenten die geen 7 jaar kunnen worden gevolgd een probleem bij de sequentie- en clusteranalyse, en bij de effectmeting. Beide vereisen volledige data. Deze gemeenten worden daarom uitgesloten. Voor de bestaande gemeente waar een andere gemeente in is opgegaan betekent dit dat de grootteklasse, of LKS-inzet verandert. Voor de effectmeting kan dit betekenen dat een gemeente eerst tot de controlegroep behoorde, en later niet meer. Als dit laatste gebeurt, kan die gemeente niet worden meegenomen.<sup>73</sup>

Ten tweede kunnen deze herindelingen tot problemen leiden op het **individuele** niveau. Zo kunnen er registratiefouten ontstaan als een bestaande voorziening als nieuw wordt geïdentificeerd op het moment dat de gemeentecode verandert. We hebben in de data gecorrigeerd voor deze verandering door de voorziening door te trekken in het geval de voorziening van een persoon niet is geëindigd in een gemeente, en de maand erna aanvangt in een andere gemeente. Er vindt dan geen instroom of uitstroom plaats. Ook gaat een lopende voorziening gedurende het traject over van de ene naar de andere gemeente. De gemeentekennmerken die bij deze persoon/voorziening horen veranderen dan gedurende het traject. Er worden in dit onderzoek echter geen gemeentekennmerken weergegeven in de beschrijvende analyses van de individuele trajecten, waardoor dit onze analyses niet beïnvloedt.

## I.4 Sequentie- en clusteranalyse

Met de sequentie- en clusteranalyse zijn de LKS-inzet patronen van individuele gemeenten in beeld gebracht en zijn daar vervolgens zeven clusters uit gedestilleerd met gemeenten die vergelijkbare patronen hebben doorlopen over de periode 2019-2024. Deze analyse is uitgevoerd op basis van de 336 unieke gemeenten die we de gehele periode hebben kunnen volgen.<sup>74</sup>

De eerste stap in deze analyse betreft de operationalisatie van LKS-inzet. We hebben gekozen om de ontwikkeling van de *relatieve* positie van gemeenten qua LKS-inzet te gebruiken. We delen gemeenten iedere maand in tot de groep gemeenten met een lage, gemiddelde of hoge LKS-inzet. We hebben daarvoor voor iedere maand het 25<sup>ste</sup> en 75<sup>ste</sup> percentiel van de LKS-inzet verdeling berekend. Dit betekent het aantal LKS-trajecten per 10.000 inwoners dat scheiding aanbrengt tussen de laagste 25% (75%) en de hoogste 75% (25%) van de gemeenten op basis van hun LKS-inzet. Hierdoor ontstaan iedere maand drie groepen van gelijke omvang: gemeenten met een relatief lage, gemiddelde en hoge LKS-inzet. Door deze grenzen iedere maand opnieuw te berekenen is de trendgroei in LKS-inzet uit de ontwikkeling gelaten. Gemeenten die van status wisselen zien hun *relatieve* positie ten opzichte van andere gemeenten dus verminderen of verbeteren.

Vervolgens is het zaak om te bepalen welke gemeenten gelijke patronen hebben doorlopen. We moeten daarvoor de vergelijkbaarheid van alle patronen bepalen. We doen dit door de “afstanden” tussen alle patronen ten opzichte van elkaar te berekenen. We hebben gekozen om deze afstanden te berekenen op basis van de *Dynamic Hamming Distance*, een geschikte methode als de timing van de overgangen (tussen lage, gemiddelde en hoge LKS-inzet) relevant is. Daarbij worden *insertions and deletions* niet toegestaan. In de praktijk betekent dit dat vergelijkbare patronen die op een ander

---

<sup>73</sup> Het zal in de praktijk mogelijk vaker voorkomen dat gemeenten wisselen tussen verschillende grootteklassen. Ook die gemeenten zijn niet geschikt voor het maken van behandel- of controlegroepen.

<sup>74</sup> Gemeenten die door gemeentelijke herindelingen in de loop van de periode 2019-2024 ophouden te bestaan (door fusies) zijn over de gehele periode weggelaten. Ook nieuw ontstane gemeenten zijn niet meegenomen. Zodoende kan de LKS-inzet van alle gemeenten gedurende zes jaar worden gevolgd. Van de 359 unieke gemeentecodes over de periode 2019-2024 kunnen er uiteindelijk 336 gemeenten voor de volledige zes jaar worden gevolgd.

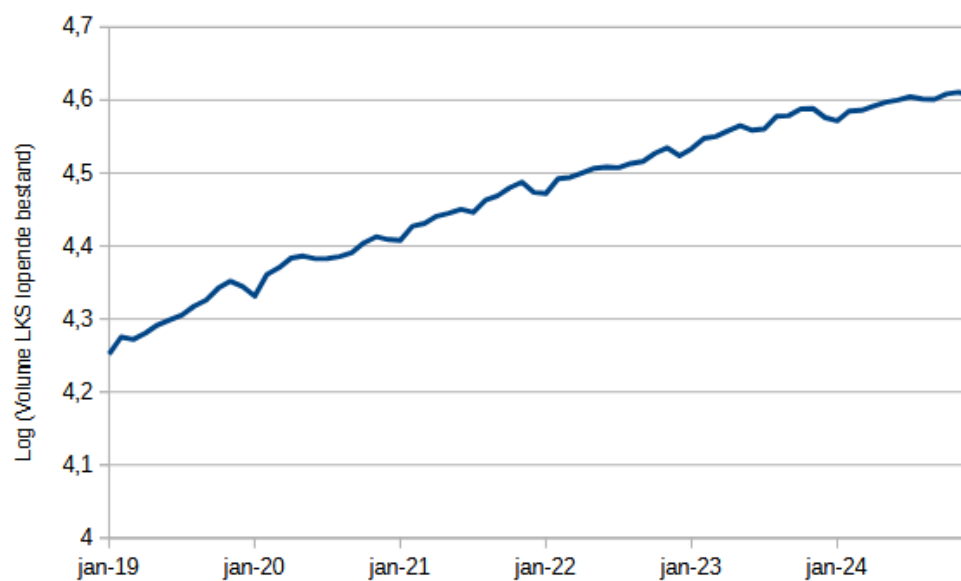
moment plaatsvinden niet als gelijke worden gezien. Het gaat dan bijvoorbeeld om gemeenten die een jaar lang lage LKS-inzet opvolgen met een jaar lang gemiddelde LKS-inzet. Als de ene gemeente dit patroon doormaakt in 2019-2020, en een andere gemeente in 2023-2024, worden deze patronen niet als gelijke gezien. Ook zijn er tijdsgewichten toegevoegd. Hiermee wordt extra gewicht toegekend aan veranderingen die na 2022 optreden. Hiermee worden de veranderingen voor en na 2022 benadrukt.

Nadat de afstanden tussen de individuele patronen zijn berekend, worden de clusters bepaald. We zetten hiervoor de clusteringsmethode van Ward in. Met deze methode worden clusters geformeerd van gemeenten die zoveel mogelijk op elkaar lijken, en waar de verschillen tussen gemeenten zo groot mogelijk zijn.



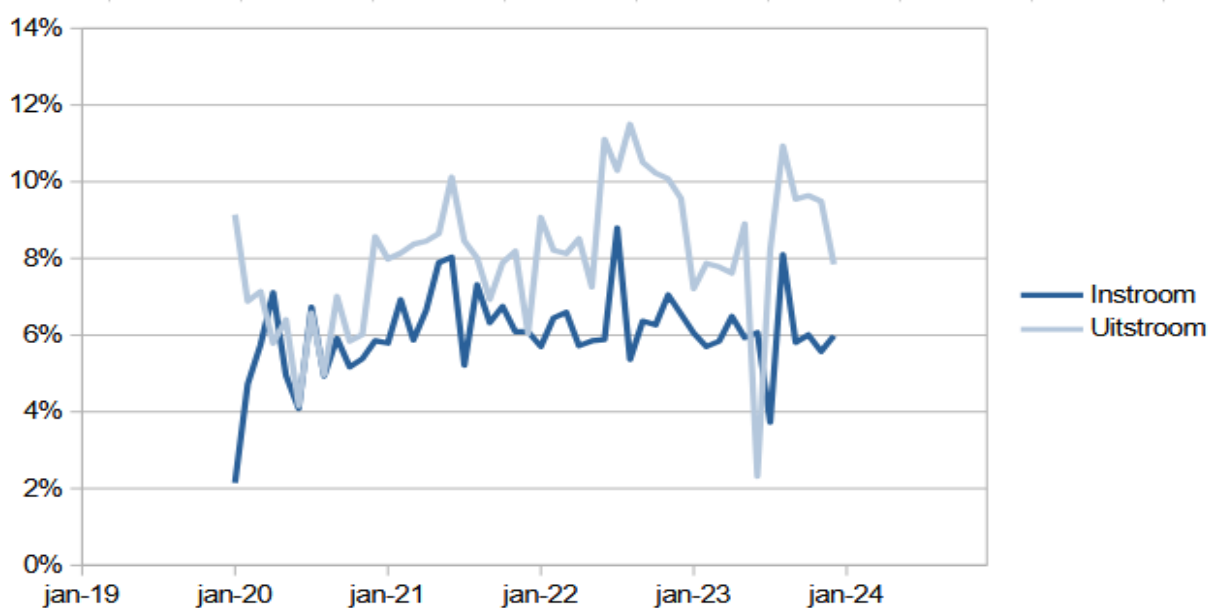
## II EXTRA TABELLEN EN FIGUREN

**Figuur I.1** Ontwikkeling aantal LKS-trajecten lopende bestand (exclusief tijdelijke LKS), log-schaal



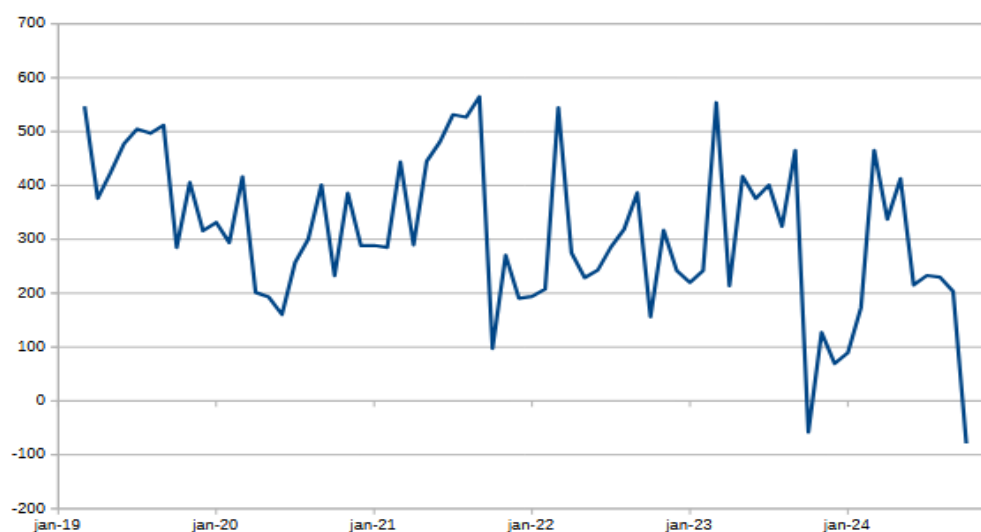
Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

**Figuur I.2** Ontwikkeling groeivoet LKS in- en uitstroom, voortschrijdend gemiddelde (T-12,T+12)



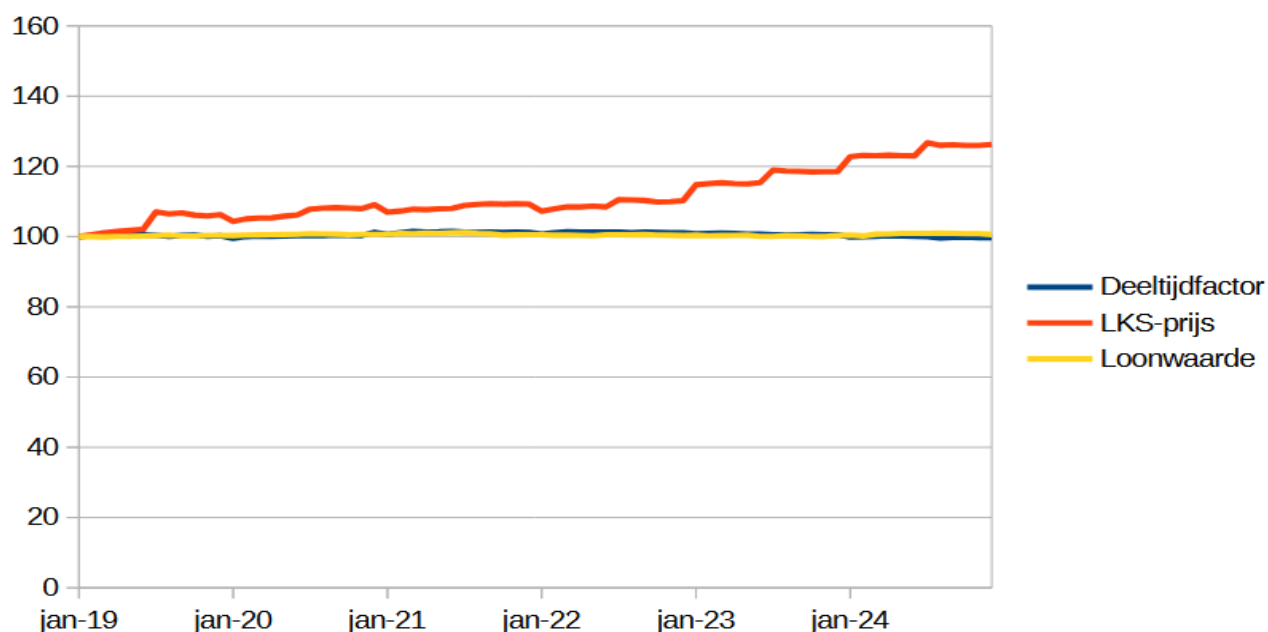
Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

**Figuur I.3**      **Ontwikkeling saldo instroom-uitstroom, voortschrijdend gemiddelde (T-2,T+2)**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

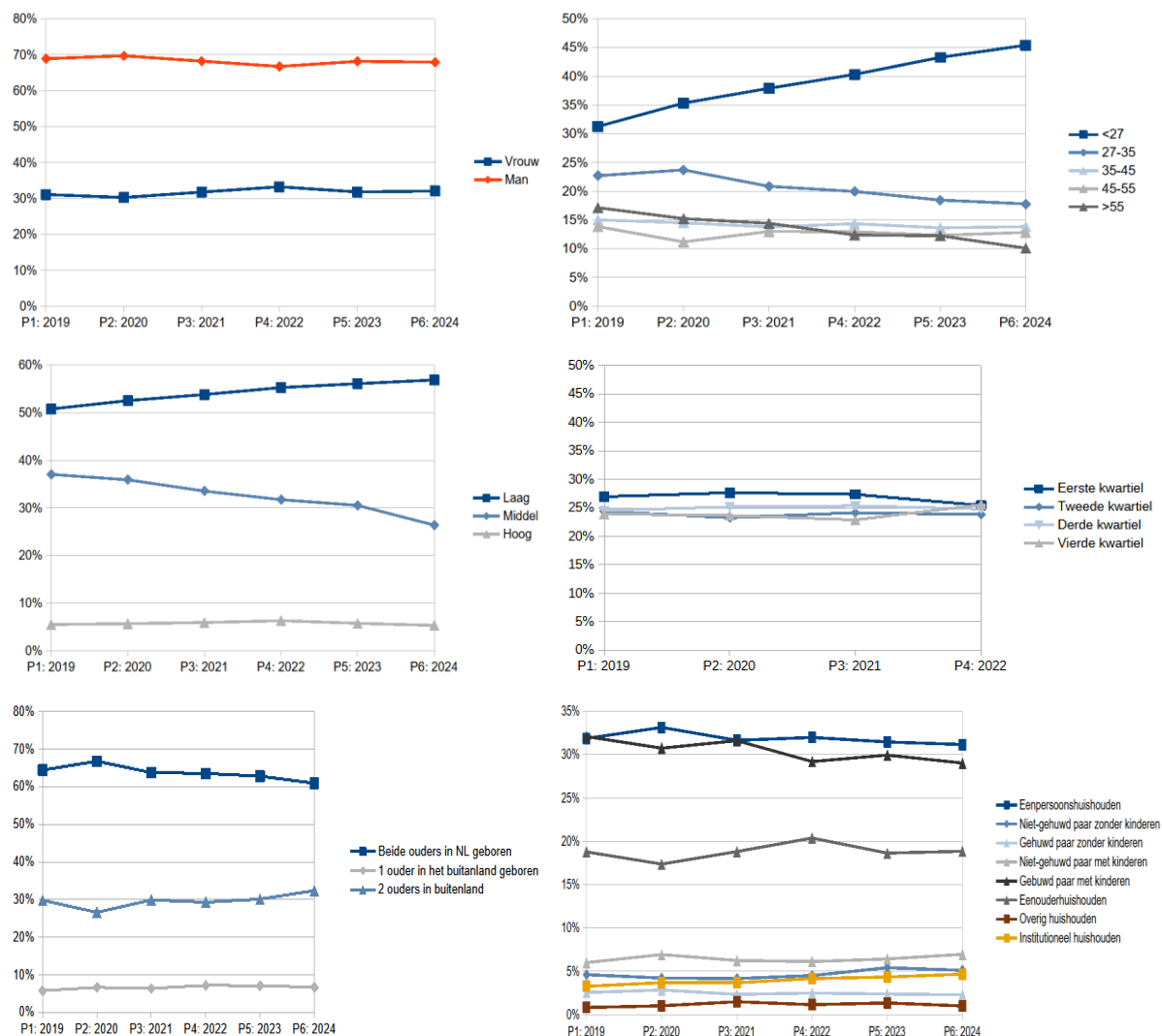
**Figuur I.4**      **De ontwikkeling van de gemiddelde deeltijdfactor, loonwaarde en prijs voor een lopend LKS-traject**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: De gemiddelde prijs van een traject is berekend voor alle lopende trajecten in een maand. Er is daarbij gecorrigeerd voor inflatie middels de cao-urloonindex. De prijs van een LKS-traject, gecorrigeerd voor de cao-urloonindex, maakt in 2019 een sprong zonder dat de WML-index afwijkt van cao-index. Dit komt door een verandering in het WML-jeugdloon in 2019 toen de grens voor een volwassene werd verlaagd naar 21 jaar. Het WML van een gemiddelde jongere (jonger dan 22 jaar) nam daarmee toe.

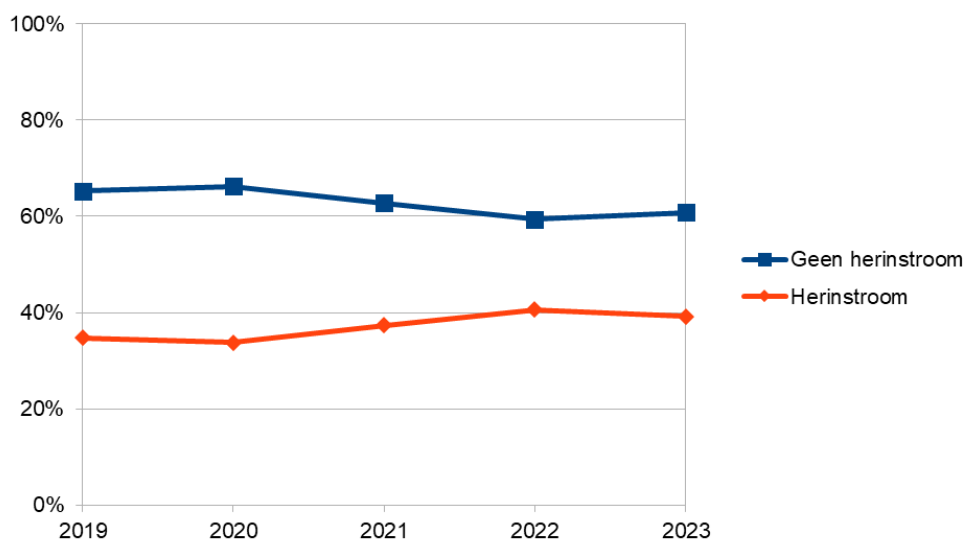
**Figuur I.5 Algemene persoonskenmerken, weergegeven in percentages van het totaal aantal instromers per peilmoment. (1) Geslacht, (2) Leeftijdsgroep, (3) Opleidingsniveau, (4) Zorgkosten, (5) Herkomst, (6) Huishoudsamenstelling**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: De percentages weergeven het aandeel van een bepaalde deelgroep in de totale instroom van dat peilmoment (jaar). Leeftijd betreft de leeftijd op het moment van instromen. Opleidingsniveau gaat uit van de hoogste behaalde opleiding op het moment van instromen. Herkomst is gedefinieerd als het aantal ouders geboren in Nederland. De huishoudsamenstelling (huishoudtype) is bepaald op het moment van instromen. Zorgkosten betreffen de totale zorgkosten binnen de basisverzekering. De data met betrekking tot zorgkosten reikt slechts tot en met 2022. De LKS'ers zijn ingedeeld op basis van zorgkostenkwartiel. Deze kwartielen zijn bepaald op basis van de verdeling van totale jaarlijkse kosten van de gehele Nederlandse populatie met een basisverzekering in de periode 2019-2022.

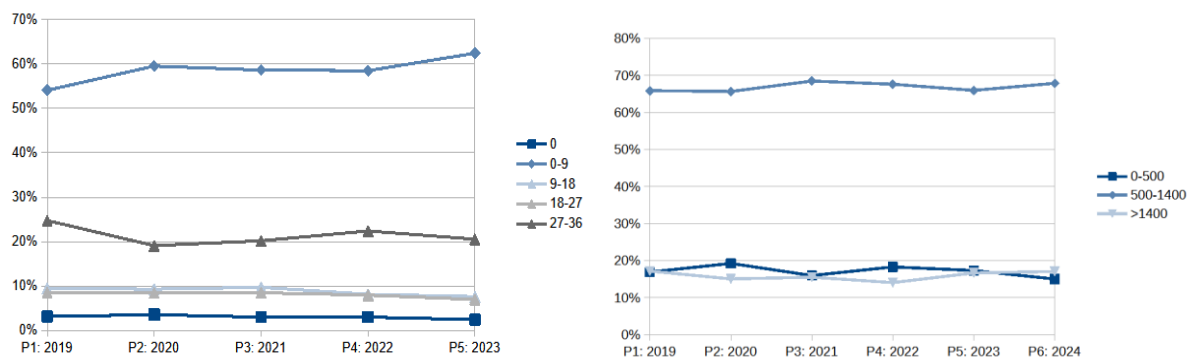
**Figuur I.6** Aandeel instromers in de categorie ‘werknemer/zelfstandige’ dat in de zes maanden daarvoor werkzaam was op een ander LKS-traject (herinstroom)



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Voor alle instromers in de categorie werknemer/zelfstandige is onderzocht of zij in de zes maanden voor de start van het LKS-traject nog werkzaam waren op een ander LKS-traject. Indien dit het geval is wordt iemand als “herinstromer” aangemerkt.

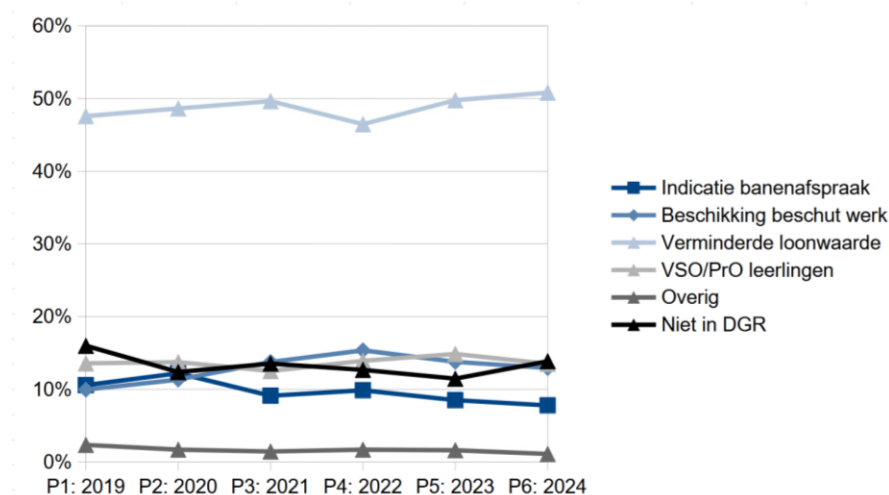
**Figuur I.7** Aantal maanden in de drie jaar voor de start van het LKS traject dat iemand het grootste deel van het inkomen haalde uit een uitkering (links) en gemiddelde hoogte van de bijstandsuitkering voor personen die in de 6 maanden voor de start een of meerdere maanden een bijstandsuitkering ontvingen (rechts)



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Bijstandsbedragen zijn gecorrigeerd voor inflatie met referentiejaar 2024.

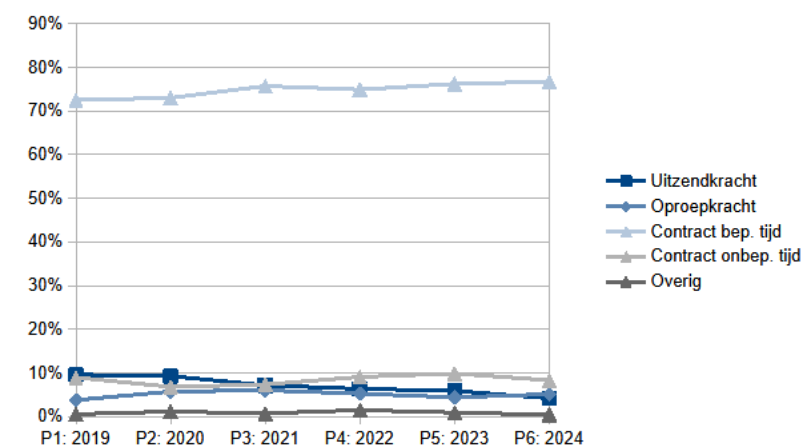
**Figuur I.8 Ontwikkeling aandeel LKS'ers naar registratie en grondslag Doelgroepregister en beschikking beschut werk**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: De categorie "Overig" omvat onder andere WSW en Wajong aanmerkingen, en werken met een gemeente- of UWV-voorziening.

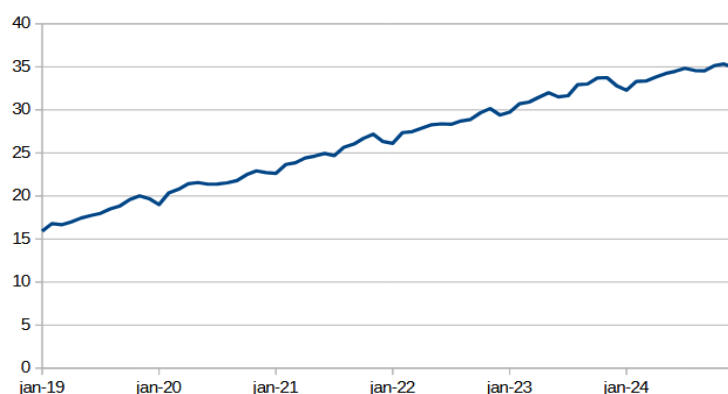
**Figuur I.9 Ontwikkeling contractsoort bij aanvang LKS-traject**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: De categorie "Overig" omvat stagiaires en WSW'ers.

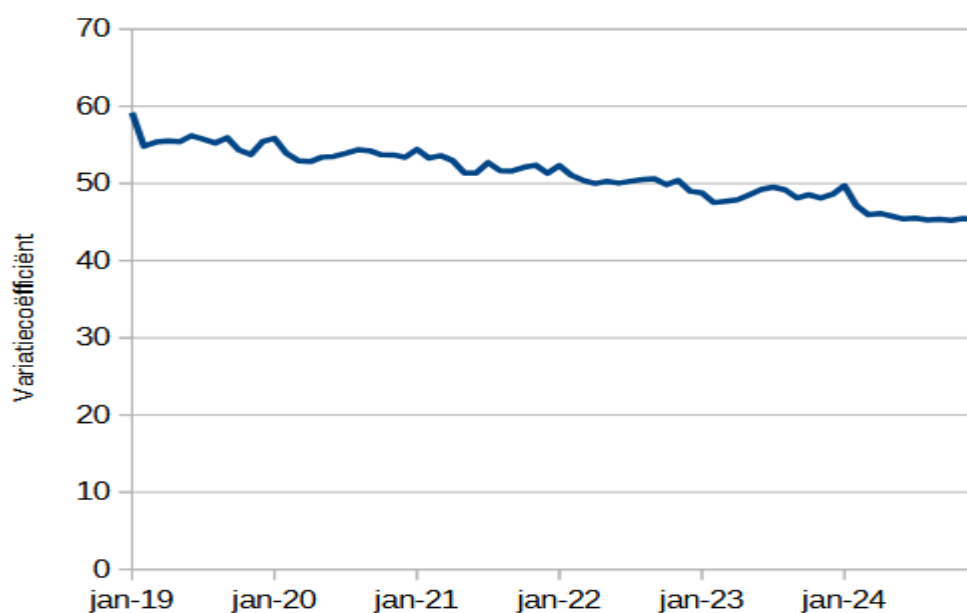
**Figuur I.10 Ontwikkeling gemiddelde LKS-inzet per 10.000 inwoners**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Alle trajecten die op de eerste en laatste dag van een maand "actief" zijn worden tot het lopende bestand gerekend. Vervolgens is het aantal lopende LKS-trajecten in een maand voor iedere gemeente gesommeerd. Het aantal LKS-trajecten in een gemeente is vervolgens gedeeld door (aantal inwoners in de leeftijdscategorie 15-65 / 10.000).

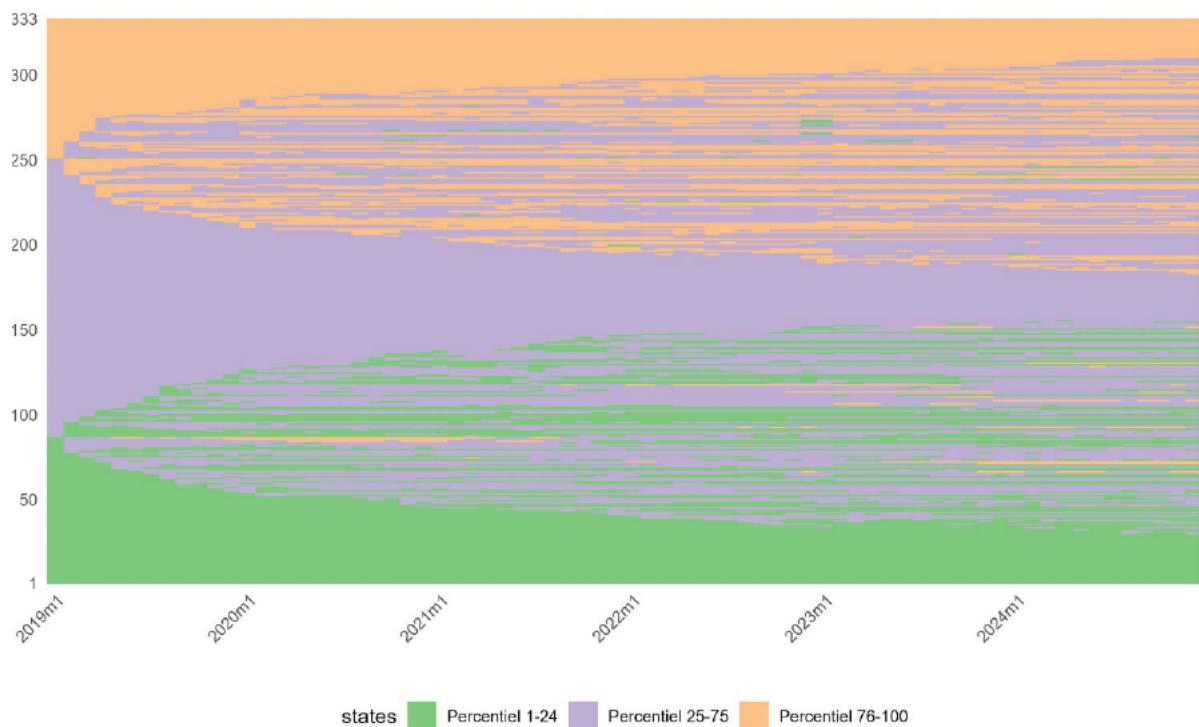
**Figuur I.11 De ontwikkeling van de variatiecoëfficiënt van het aantal LKS-trajecten (lopende bestand) per 10.000 inwoners**



Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Alle trajecten die op de eerste en laatste dag van een maand "actief" zijn worden tot het lopende bestand gerekend. De variatiecoëfficiënt wordt iedere maand berekend als de standaardafwijking in het aantal LKS-trajecten per 10.000 inwoners (op gemeenteniveau) gedeeld door de gemiddelde LKS-inzet.

**Figuur I.12**      **Figuur met sequenties van alle gemeenten**



*Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025). Toelichting: elk lijntje representeert 1 gemeente. Als een lijn over de gehele periode groen is, dan betekent dit dat deze gemeente de gehele periode in het percentiel 1-24 heeft gezeten. De meeste gemeenten hebben ergens in de periode wel een verandering van categorie.*

**Tabel I.1**      **Hoe verhoudt de samenstelling van LKS-instroom voor de systematiekwijziging zich tot het cluster met een grotendeels gemiddelde inzet?**

| Kenmerk LKS'er                          | Grotendeels hoge LKS-inzet                                        | Grotendeels lage LKS-inzet | Gemiddelde LKS-inzet verslechterd                                                   | Gemiddelde LKS-inzet verbeterd | Hoge LKS-inzet verslechterd                                                         | Lage LKS-inzet verbeterd                                                                       |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Geslacht                                |                                                                   |                            |                                                                                     |                                |                                                                                     |                                                                                                |
| Leeftijd                                | Relatief weinig jongeren (<27 jaar),<br>Relatief veel 35-plussers |                            |                                                                                     |                                |                                                                                     |                                                                                                |
| Herkomst                                |                                                                   |                            | Relatief veel migranten                                                             |                                |                                                                                     |                                                                                                |
| Opleidings-niveau                       | Relatief veel lager opgeleiden                                    |                            | Relatief wat meer lager opgeleiden en mensen met een onbekend opleidingsniveau      |                                |                                                                                     |                                                                                                |
| Zorgkosten                              |                                                                   |                            |                                                                                     |                                |                                                                                     |                                                                                                |
| Sociaaleconomische status voor instroom |                                                                   |                            | Relatief veel werknemers en relatief weinig overige uitkeringen, nuggers, studenten |                                | Relatief veel werknemers en relatief weinig overige uitkeringen, nuggers, studenten | Relatief veel bijstand, overige uitkeringen, studenten, nuggers.<br>Relatief weinig werknemers |
| Arbeidsverleden                         |                                                                   |                            | Relatief veel instroom met veel arbeidsverleden                                     |                                | Relatief veel instroom met weinig arbeidsverleden                                   |                                                                                                |



|                                          |                                                                                                                       |                                                                                                            |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Uitkeringsverleden                       |                                                                                                                       | Relatief veel instroom met weinig uitkeringsverleden                                                       |
| Grondslag DGR                            | Relatief veel instroom met Indicatie banenafpraak, beschikking beschut werk en praktijkroute. Relatief weinig vso/pro |                                                                                                            |
| Type voorziening                         | Relatief veel LKS-regulier, Relatief weinig doorstroom forfaitair naar regulier LKS, weinig tijdelijke LKS            | Relatief veel LKS-regulier, Relatief weinig doorstroom forfaitair naar regulier LKS, weinig tijdelijke LKS |
| Loonwaarde                               | Relatief veel hoge loonwaardes (>50%)                                                                                 |                                                                                                            |
| LKS-prijs                                |                                                                                                                       |                                                                                                            |
| Uurloon                                  |                                                                                                                       |                                                                                                            |
| Deeltijdfactor                           |                                                                                                                       |                                                                                                            |
| Soort baan                               | Relatief weinig uitzendkrachten en oproepkrachten, relatief veel onbepaalde tijd                                      |                                                                                                            |
| Gemiddeld bijstands-bedrag               | Relatief veel instroom met hogere bijstandsbedragen                                                                   |                                                                                                            |
| Aantal maanden met een baan na uitstroom |                                                                                                                       |                                                                                                            |

Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

Noot: Op basis van een logit modellen is voor ieder cluster de kans geschat dat iemand een bepaald persoonskenmerk heeft. Bijvoorbeeld: voor clusters 1-7 zijn de kansen geschat dat iemand die voor 2022 instroomt in een LKS-traject, in de leeftijdscategorie <27 jaar valt. Vervolgens zijn de verschillen voor clusters 2-7 berekend ten opzichte van cluster 1. In bovenstaande tabel zijn alleen de significante verschillen benoemd.

**Tabel I.2**      **Hoe verandert de samenstelling van de LKS-instroom na de systematiekwijziging (t.o.v. ervoor)?**  
**Significant verschillende veranderingen in clusters t.o.v. het cluster met grotendeels gemiddelde LKS-inzet**

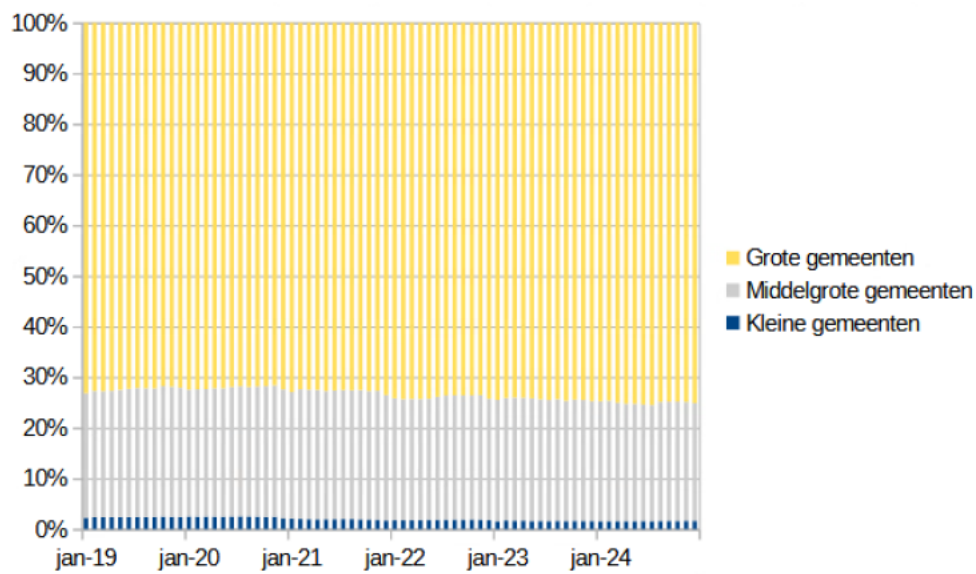
| Kenmerk LKS'er   | Grotendeels hoge LKS-inzet | Grotendeels lage LKS-inzet | Gemiddelde LKS-inzet verslechterd | Gemiddelde LKS-inzet verbeterd | Hoge LKS-inzet verslechterd | Lage LKS-inzet verbeterd                                                                      |
|------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Geslacht         |                            |                            |                                   |                                |                             |                                                                                               |
| Leeftijd         |                            |                            |                                   |                                |                             |                                                                                               |
| Herkomst         |                            |                            |                                   |                                |                             |                                                                                               |
| Opleidingsniveau |                            |                            |                                   |                                |                             |                                                                                               |
| Zorgkosten       |                            |                            |                                   |                                |                             | Relatief grotere stijging LKS-instroom met lage(re) zorgkosten (zorgkosten-kwartielen 1 en 2) |

|                                          |                                                           |                                                                           |                                                                       |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Sociaaleconomische status voor instroom  |                                                           | Relatief minder stijging LKS- instroom van ex- werknemers                 | Relatief minder stijging LKS- instroom van studenten                  |
| Arbeidsverleden                          |                                                           |                                                                           |                                                                       |
| Uitkeringsverleden                       |                                                           | Relatief minder stijging in hoogste uitkerings- categorieën (>50%)        |                                                                       |
| Grondslag DGR                            |                                                           |                                                                           |                                                                       |
| Type voorziening                         |                                                           | Relatief minder daling in forfaitaire LKS- trajecten zonder opvolging     | Relatief minder daling in forfaitaire LKS- trajecten zonder opvolging |
| Loonwaarde                               |                                                           | Relatief minder grote daling in LKS- instroom met hoge loonwaardes (>50%) |                                                                       |
| Uurloon                                  | Relatief meer stijging LKS- instroom met hoogste uurlonen | Relatief meer stijging LKS- instroom met hoogste uurlonen                 |                                                                       |
| LKS-prijs                                | Relatief meer stijging dure LKS- trajecten                |                                                                           |                                                                       |
| Deeltijdfactor                           |                                                           |                                                                           |                                                                       |
| Soort baan                               | Relatief minder daling LKS- instroom op uitzendkrachten   |                                                                           |                                                                       |
| Gemiddeld bijstandsbedrag                |                                                           |                                                                           |                                                                       |
| Aantal maanden met een baan na uitstroom |                                                           |                                                                           | Relatief meer stijging van uitstroom zonder baan                      |

Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

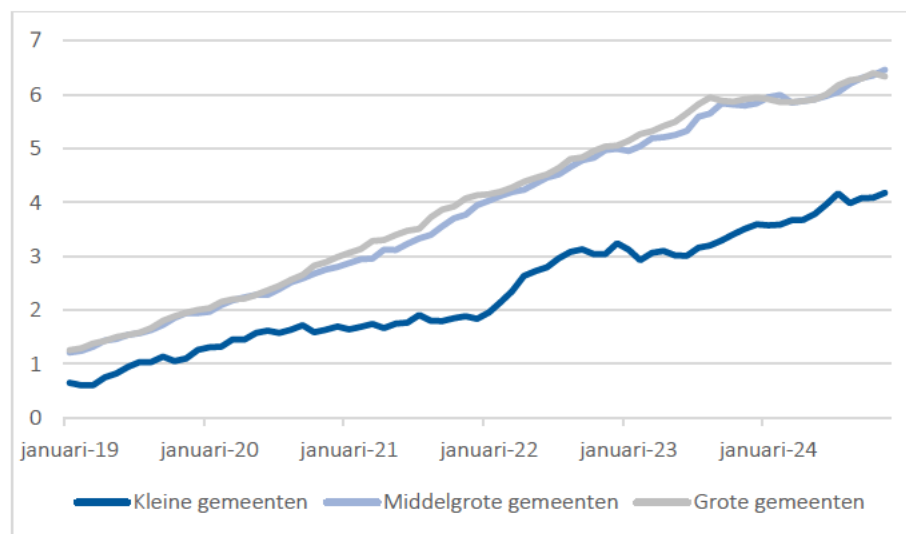
Noot: Op basis van logit modellen is voor ieder cluster de kans geschat dat iemand een bepaald persoonskenmerk heeft. Bijvoorbeeld: voor clusters 1-7 zijn de kansen geschat dat iemand die voor 2022 instroomt in een LKS-traject, in de leeftijdscategorie <27 jaar valt. Vervolgens is ook de kans voor clusters 1-7 geschat dat iemand die na 2022 instroomt in de leeftijdscategorie <27 jaar valt. Voor ieder cluster is dit voor-na verschil berekend. Vervolgens zijn de ontwikkelingen van clusters 2-7 afgezet tegen de ontwikkeling van het cluster met een grotendeels gemiddelde LKS-inzet. In bovenstaande tabel zijn alleen de significante verschillen benoemd.

**Figuur I.13 Ontwikkelingen in aandeel LKS-trajecten naar gemeentecategorie**



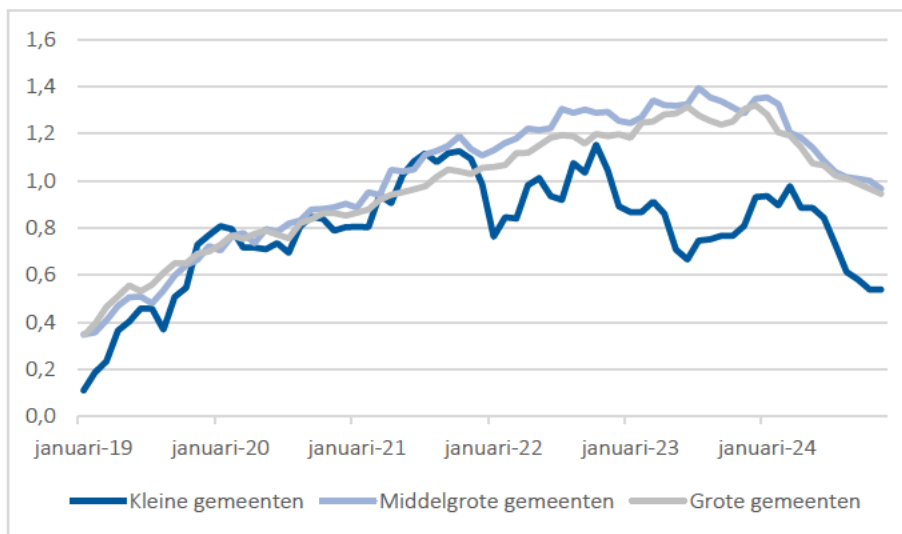
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.14 Ontwikkelingen in aantal LKS-trajecten voor mensen met indicatie beschut werk (per 10.000 inwoners)**



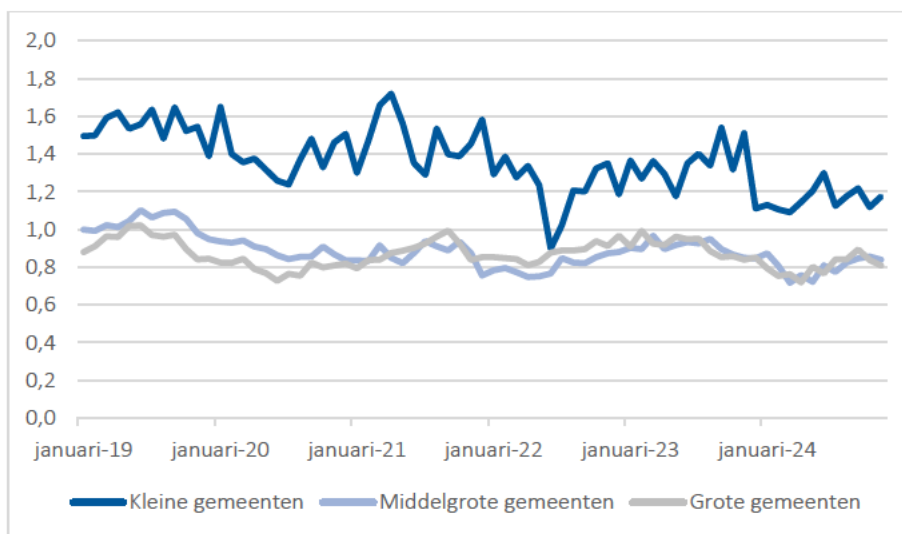
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.15** Ontwikkelingen in aantal LKS-trajecten voor niet-uitkeringsgerechtigden (per 10.000 inwoners)



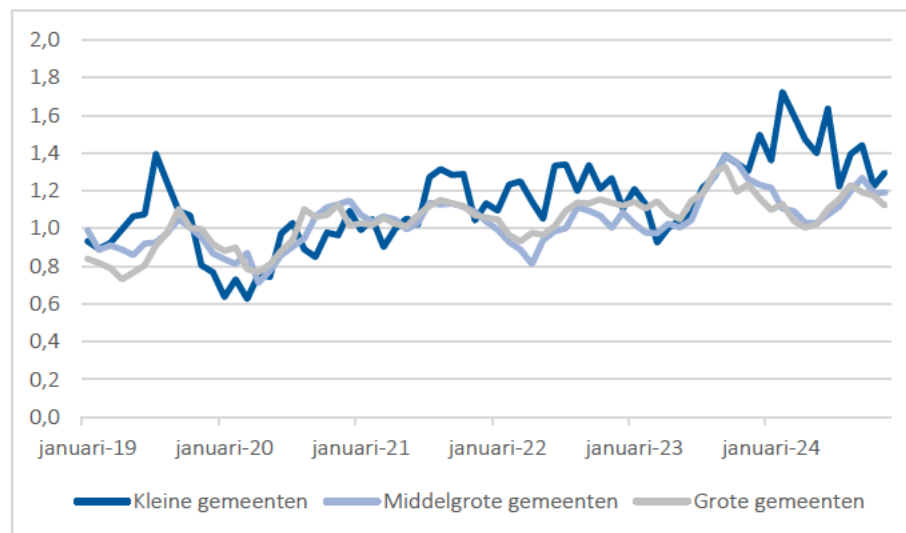
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.16** Ontwikkelingen in aantal LKS-trajecten voor mensen met indicatie banenafpraak (per 10.000 inwoners)



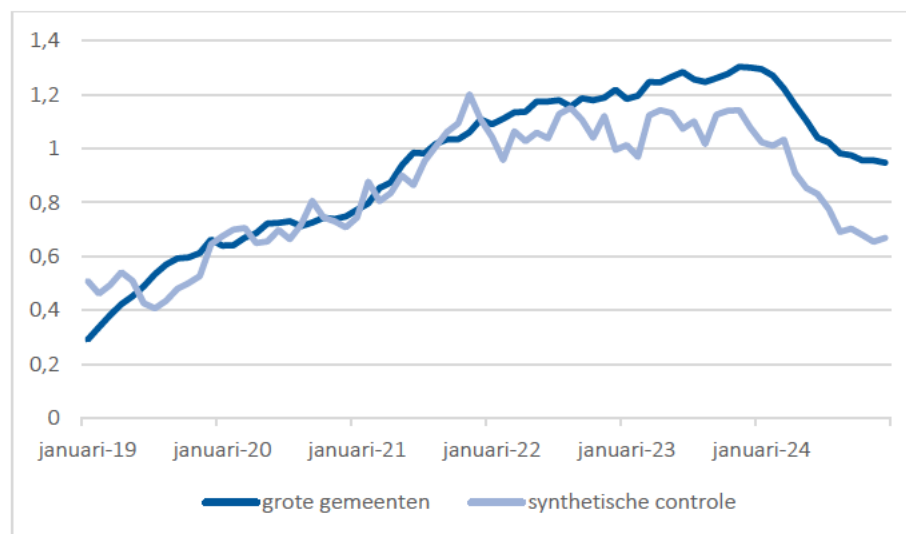
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.17** Ontwikkelingen in aantal LKS-trajecten voor jongeren met een arbeidsbeperking uit het vso/pro (per 10.000 inwoners)



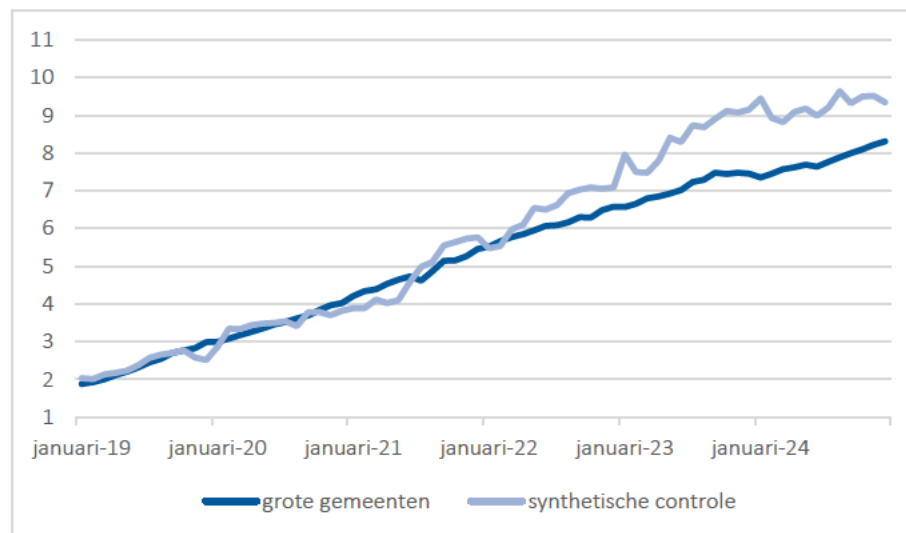
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.18** Effect op aantal LKS-trajecten voor niet-uitkeringsgerechtigden (per 10.000 inwoners)



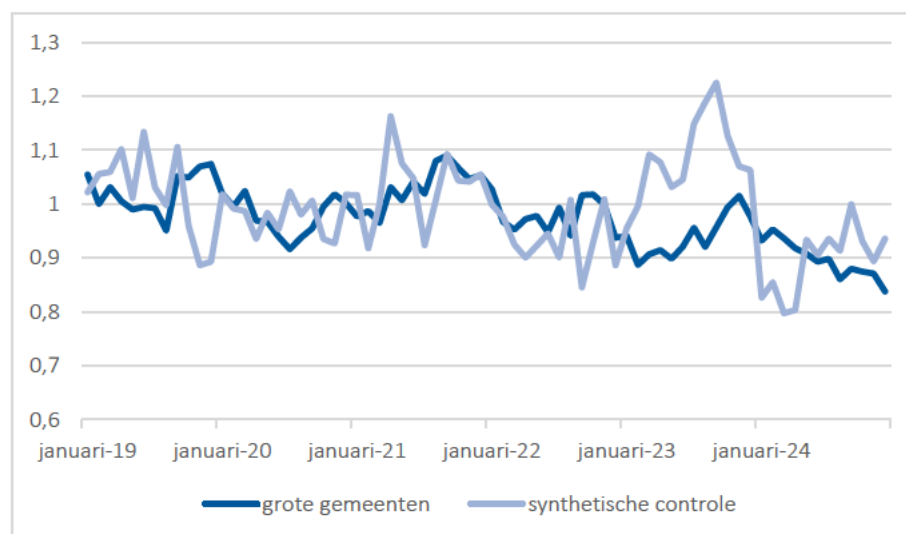
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.19** Effect op aantal LKS-trajecten voor personen met indicatie beschut werk (per 10.000 inwoners)



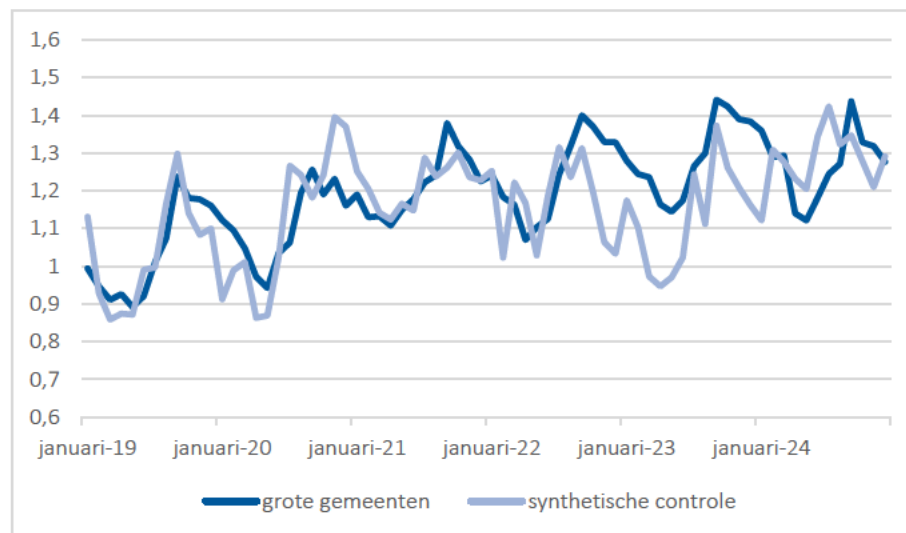
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.20** Effect op aantal LKS-trajecten voor personen met indicatie banenafpraak (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

**Figuur I.21** Effect op aantal LKS-trajecten voor jongeren met een arbeidsbeperking uit het vso/pro (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR



### III AANPAK CASE STUDIES ONDER GEMEENTEN

---

Deze bijlage beschrijft de aanpak van het veldwerk voor de evaluatie financieringssysteem LKS.

#### *Doel interviews*

Het doel van de interviews met gemeenten is om meer zicht te krijgen op hoe gemeenten beslissingen maken over de LKS-inzet en hoe dit sinds de verandering van de systematiek in 2022 is veranderd. Daarbij gaan we in op de ervaringen van gemeenten met de nieuwe systematiek, hoe dit uitpakt voor verschillende doelgroepen en eventuele neveneffecten van het beleid. De interviews worden ingestoken als casestudies waarbij we vanuit de data clusters aan gemeenten met dezelfde LKS-patronen bekijken. Vanuit elk cluster worden twee à drie gemeenten geselecteerd.

#### *Selectie gemeenten*

In hoofdstuk 5 zien we welke clusters uit de data naar voren komen. We spreken uit elk cluster een aantal gemeenten, met uitzondering van het cluster met gemeenten met een gemiddelde LKS-inzet in de gehele periode. Uit de clusters met een constant lage en hoge LKS-inzet spreken we per cluster twee gemeenten. Uit de clusters die een groei doormaken (hierbij nemen we groei vanuit een lage inzet en gemiddelde inzet bij elkaar) spreken we drie gemeenten, en ook vanuit clusters die een daling doormaken spreken we drie gemeenten.

#### *Benadering respondenten*

Binnen iedere gemeente is gezocht naar personen dicht bij de uitvoering staan, als personen meer op strategisch niveau. Qua persoon dicht bij de uitvoering denken we bijvoorbeeld aan projectleiders/(beleids)medewerkers/procesmanagers Participatiewet of LKS. Qua personen meer op strategisch niveau kan het gaan om de financiële advisering, en/of directeur van bijvoorbeeld de afdeling Werk & Inkomen. Tussen kleinere en grotere gemeenten zitten verschillen in welke personen met welke onderwerpen te maken hebben. Bij grotere gemeenten is vaak gesproken met meerdere personen (financiële advisering, beleid, uitvoering), terwijl deze verschillende rollen bij kleinere gemeenten vaker bij 1 of 2 personen liggen. Voor vrijwel elke gemeente die is gesproken geldt dat minimaal 2 personen van de gemeente bij het interview aanwezig waren.

#### *Gesprekspuntenlijst*

##### *Introductie*

Onderzoeksbureau SEOR voert in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een evaluatie uit naar de effecten van de wijziging van de financieringssysteem loonkostensubsidie (LKS). Deze wijziging werd in 2022 doorgevoerd en had tot doel de (financiële) prikkel voor de inzet van LKS door gemeenten te vergroten. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Welk effect had de verandering van de financieringssysteem op de inzet van LKS door gemeenten en daaruit volgend op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking?*

Naast een kwantitatieve effectmeting met behulp van CBS-microdata, gaan we ook in gesprek met een aantal gemeenten om inzichten op te halen over hoe gemeenten met de verandering van de systematiek zijn omgegaan. De selectie van gemeenten is gedaan op basis van de uitkomsten uit de data-analyse, waardoor we een aantal casestudies kunnen samenstellen.

Hieronder staan de gesprekspunten die als leidraad worden gebruikt in het interview.

#### **A. Functie respondent**

1. Wat is uw huidige functie, en hoe lang bekleedt u deze functie al?
2. Op welke manier heeft u in uw werk te maken met de (financiering van de) loonkostensubsidie?
3. In hoeverre bent u bekend met de financieringssystematiek van de LKS, voor en na 2022?

#### **B. LKS beleid en inzet in uw gemeente**

4. In hoeverre is er in uw gemeente concreet beleid ten aanzien van de inzet van LKS? Kunt u kort beschrijven hoe dit beleid eruitziet?
5. Is er ten opzichte van de periode voor 2022 iets veranderd aan het beleid ten aanzien van LKS? Zo ja, wat waren de wijzigingen? Zo nee, waarom niet?
6. Speelde de verandering van de financieringssystematiek LKS een rol in de beleidswijzigingen? Zo ja, welke? Zo nee, wat waren dan de overwegingen voor de wijzigingen?
7. Wat zijn voor uw gemeente de belangrijkste redenen om al dan niet LKS in te zetten? In hoeverre wordt hierbij rekening gehouden met verschillende doelgroepen? En is dit sinds 2022 veranderd?
8. Hoe voorspelbaar zijn de LKS-budgetten voor uw gemeente? Is dit veranderd sinds 2022?
9. Welke rol heeft de forfaitaire LKS in het beleid van uw gemeente? Is dit veranderd sinds 2022?
10. Maakt uw gemeente ook gebruik van tijdelijke LKS? Hoe verhoudt dit zich tot de inzet van het wettelijk instrument LKS?

#### **C. Knelpunten en oplossingsrichtingen LKS-systematiek**

11. Hoe functioneert volgens u op dit moment de inzet van LKS binnen uw gemeente? Wat gaat goed en wat kan beter?
12. Hoe verhoudt de verandering van de financieringssystematiek zich tot andere wijzigingen rondom LKS (bijvoorbeeld het Breed Offensief)?
13. Heeft u aanbevelingen voor verbetering van het LKS-systeem? Welke rol hebben maatregelen gericht op financiële prikkels hierbinnen?

#### **D. Afsluiting**

14. Zijn er nog zaken die niet aan de orde zijn geweest, die u nog wel wil benoemen?



Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.