

Loonkostensubsidie

EEN EFFECTIEVE REGELING MET OOG VOOR KWETSBAARHEDEN

Quickscan naar de inzet van
loonkostensubsidie in Oss

Inleiding

Na signalen uit de Osse samenleving heeft de rekenkamer een quickscan gedaan naar het inzetten van loonkostensubsidie.

Dit is een subsidieregeling van de rijksoverheid die door de gemeente wordt uitgevoerd. De signalen betreffen de geringe uitstroom naar werk in tijden van een krappe arbeidsmarkt. Gevreesd wordt dat bedrijven risicoloze, met LKS gesubsidieerde banen onbeperkt kunnen handhaven.

De vraag is of de gemeente een visie heeft op de besteding van de LKS middelen en of LKS wel gebruikt wordt als instrument om mensen in regulier werk te krijgen.

De rekenkamer heeft besloten een quickscan uit te voeren naar de uitvoering van de loonkostensubsidie in Oss. De opzet van de quick scan treft u aan in bijlage 1.

Bestuurlijke samenvatting

De loonkostensubsidie (LKS) is een instrument dat is opgenomen in de Participatiewet (2015) en bedoeld om mensen met een arbeidsbeperking, die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen, te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. De subsidie dekt het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het wettelijk minimumloon. Dit stimuleert een inclusieve arbeidsmarkt en bespaart kosten doordat minder mensen afhankelijk zijn van uitkeringen.

Werkgevers kunnen de subsidie aanvragen bij de gemeente, die verantwoordelijk is voor de uitvoering. De maximale vergoeding is 70% van het minimumloon, en voor een snelle plaatsing kan in de eerste zes maanden 50% subsidie worden verstrekt. LKS heeft geen einddatum, zolang de werknemer aan de voorwaarden voldoet.

De LKS blijkt effectief: een maatschappelijke kosten-batenanalyse toont aan dat een rijksinvestering van € 250 miljoen werk kan bieden aan 40.000 mensen met een arbeidsbeperking. Het aantal werknemers met LKS neemt toe, van 0,4% in 2015 naar 8,6% in 2023 (36.490 mensen). Dit instrument helpt om de kloof tussen de arbeidsmarkt en mensen met een beperking te verkleinen.

In Oss is de inzet van LKS hoog, met 29,4% van het BUIG-budget (landelijk gemiddelde: 14,2%). Oss staat bekend om zijn sterke focus op het laten werken van mensen met een arbeidsbeperking en wordt als voorbeeld gezien door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 2023 werkten 527 mensen in Oss met LKS.

Ondanks het succes zijn er kritische kanttekeningen, zoals mogelijke prikkels voor misbruik door werkgevers en de effectiviteit van loonwaardemetingen. De objectiviteit van deze metingen is een punt van discussie.

Er is te weinig monitoringinformatie gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid. Er is geen overzicht over verbeteringen van de loonwaarde over het totale bestand en er is geen methode om de lange-termijneffecten op individueel niveau te monitoren.

De rekenkamer constateert dat, na een jarenlange inzet om zoveel mogelijk mensen gebruik te laten maken van loonkostensubsidie, de aandacht nu steeds meer uitgaat naar de kwaliteit van de inzet van het instrument. Dit past bij de visie van Oss dat er juist naar de ontwikkeling van de inwoners zelf wordt gekeken en daarop wordt gestuurd, dus niet alleen naar de stijging van de loonwaarde of een zo klein mogelijk aantal mensen in een uitkering..

Zoals bij alle subsidieregelingen is er een kans op oneigenlijk gebruik van de regeling. Bij LKS bestaat de kans dat bedrijven van de regeling hun verdienmodel maken. In dat geval is de kans groot dat een dergelijk bedrijf geen moeite doet om de ontwikkeling van hun werknemers te stimuleren. Dit brengt hun loonwaarde omhoog en verlaagt daarmee de subsidie. Het zou zelfs de situatie kunnen oproepen om de ontwikkelmogelijkheden van werknemers te onderdrukken.

Conclusies en aanbevelingen

Samenvattend beschouwt de rekenkamer LKS als een waardevol instrument voor arbeidsinclusie. De inspanning en de resultaten van de inzet van dit middel zijn een compliment waard. Er is ruimte voor verbetering in de monitoring en uitvoering.

Geconstateerd wordt dat de loonwaardemeting, hoewel geborgd door gecertificeerde arbeidsdeskundigen en een goed gedocumenteerd en geborgd proces, toch onenigheid oplevert met sommige werkgevers. Dit leidt tot de mogelijkheid van enerzijds misbruik van de regeling door het onderdrukken van de ontwikkelmogelijkheden van de werknemers. Anderzijds tot de kans dat deze bedrijven geen LKS-werkplekken voor inwoners van Oss meer willen realiseren. Hiermee zit de gemeente in een klem; als ze de loonwaardebepaling niet aanpassen aan de inzichten van het bedrijf dan kan het bedrijf de mensen ontslaan. Dit vraagt om zorgvuldige communicatie en bijhouden van dossiers. Hoewel de rekenkamer van mening is dat de gemeente zich niet moet laten beïnvloeden door dreigende taal, moet er wel zo spoedig mogelijk naar een oplossing worden gezocht in het belang van de mensen die er werken en gelukkig zijn. Maar lukt deze uiterste poging niet dan adviseert de rekenkamer de gemeente verdere samenwerking met deze bedrijven wat betreft de LKS op te zeggen.

De gemeente zet stevig in op de toepassing van LKS, in de overtuiging dat dit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt gemakkelijker toegang geeft tot werk. Er is echter weinig zicht op de doelmatigheid van de subsidieregeling. Er kan geen cijfermatige onderbouwing worden gegeven van de aanname dat zowel het aantal mensen als de tijdsduur van het verblijf in de bijstand door LKS verlaagd wordt.

De rekenkamer adviseert om met behulp van cijfers uit vergelijkbare gemeenten deze aanname - en daarmee de hoge inzet - te verantwoorden.

De gemeente heeft geen zicht op de effectiviteit van de begeleiding naar onafhankelijkheid van LKS van werknemers. Er is wel inzicht in de toename of afname van de loonwaarde van de individuele werknemers maar een koppeling naar de effectiviteit van begeleiding wordt niet gemaakt. Het aantal factoren dat hierbij een rol speelt maakt die analyse moeilijk. Er is derhalve ook geen inzicht of de wijze van of de mate van begeleiding door de werkgevers verschil maakt. Met aandacht hiervoor zijn er op langere termijn volgens de rekenkamer hierover wel inzichten te verkrijgen.

Daartegenover staat dat de visie van Oss is dat er juist naar de ontwikkeling van de inwoners zelf wordt gekeken en gestuurd, niet alleen naar de stijging van de loonwaarde. Het re-integratietraject van inwoners bestaat uit de inzet van tal van mogelijke re-integratie-instrumenten. Daarbij hoeft de groei in gemiddelde loonwaarde van inwoners op zich nog niets te zeggen, want het zou kunnen dat inwoners groeien naar een nieuwe meer uitdagende werkplek maar daar minder loonwaarde hebben. Op deze inzichten wordt steeds meer geacteerd.

Aanbevelingen aan het college:

1. Doe zorgvuldig onderzoek naar de juistheid en de effectiviteit van de loonwaardemeting bij die werkgevers waarbij hierover geen overeenstemming bestaat. Mocht het resultaat hiervan niet leiden tot overeenstemming over de aanpak dan adviseert de rekenkamer te overwegen deze samenwerking te beëindigen en de werknemers uit Oss te begeleiden naar ander werk.
2. Analyseer de uitstroompercentages, de uitkomsten op lange termijn van de loonkostensubsidie en de relatie tussen aantallen in en duur van de bijstand. Hiermee krijgt de gemeente beter zicht op de doeltreffendheid van de LKS.
3. Houdt in evaluatiegesprekken en bij loonwaardemetingen bij hoe de begeleiding op de werkvloer is geregeld en koppel deze informatie aan de loonwaarde-variatie. Deze informatie kan op termijn inzicht geven in de effectiviteit van de begeleiding van LKS-werknemers.

Aanbeveling aan de raad:

1. Vraag het college om u jaarlijks op de hoogte te stellen van de stand van zaken en van het resultaat van de uitvoering van de aanbevelingen aan het college.

Bestuurlijke reactie

Geachte voorzitter van de rekenkamer Oss,

Op 2 december jl. ontvingen wij uw Quicksan naar de inzet van loonkostensubsidie (LKS) in Oss. Wij spreken onze waardering uit voor dit gedegen onderzoek en vinden het fijn dat u dit grondig heeft onderzocht. Met deze brief reageert het college op uw onderzoek.

U constateert in de bestuurlijke samenvatting dat de gemeentelijke inzet van het instrument succesvol is en daar zijn wij natuurlijk blij mee, maar u plaatst er ook een aantal kritische kanttekeningen bij. Deels overlappen die met onze eigen blik op dit instrument. Wij zullen onze werkwijze daar waar mogelijk aanscherpen. De gemeente kijkt zelf ook steeds meer naar de kwaliteit van de plaatsingen en niet alleen naar de kwantiteit. Hieronder gaan wij in op uw aanbevelingen.

Aanbevelingen aan het college

1. Doe zorgvuldig onderzoek naar de juistheid en effectiviteit van de loonwaardemeting bij de werkgevers waarbij hierover geen overeenstemming bestaat. Mocht het resultaat hiervan niet leiden tot overeenstemming over de aanpak dan adviseert de rekenkamer te overwegen deze samenwerking te beëindigen en de werknemers uit Oss te begeleiden naar ander werk.

Reactie college

De loonwaardemetingen voor de gemeente Oss worden uitgevoerd door gecertificeerde arbeidsdeskundigen. Zij stellen na overleg met de werkgever en werknemer de loonwaarde vast. Dit gebeurt op een zorgvuldige manier. De hoogte van de loonwaarde is geen kwestie van onderhandeling. De arbeidsdeskundigen proberen dit zo objectief mogelijk vast te stellen. De hoogte van de loonwaarde hangt echter ook af van wat er als referentie wordt gebruikt. Om een voorbeeld te noemen: over welke productienormen voor niet gesubsidieerde medewerkers het uitgangspunt voor de loonwaardemeting zijn kan verschil van inzicht bestaan tussen de werkgever en de gemeente. Een landelijk systeem waarmee je de loonwaarde altijd 100% objectief kunt vaststellen bestaat niet.

Een ander punt is wat de gemeente kan doen als de gemeente twijfels heeft over de intenties van een werkgever. Wij vinden dat het niet de bedoeling van het instrument loonkostensubsidie is dat inwoners alleen maar bij een werkgever in dienst mogen blijven als hun loonwaarde zo laag mogelijk is (en de loonkostensubsidie dus zo hoog mogelijk). Als wij dit signaleren, zullen wij zelf geen inwoners meer naar een dergelijke werkgever bemiddelen en dit is onlangs ook gebeurd. Een werkgever en een inwoner kunnen echter ook zelf loonkostensubsidie aanvragen en dan moeten wij deze aanvraag wel in behandeling nemen. Het advies van de rekenkamer over het beëindigen van de samenwerking is onlangs dus al in praktijk gebracht en in nieuwe gevallen zullen wij op dezelfde manier handelen.

2. Analyseer de uitstroombepalingen, de uitkomsten op lange termijn van de loonkostensubsidie en de relatie tussen aantallen in en duur van de bijstand. Hiermee krijgt de gemeente beter zicht op de doeltreffendheid van LKS.
3. Houdt in evaluatiegesprekken en bij loonwaardemetingen bij hoe de begeleiding op de werkvloer is geregeld en koppel deze informatie aan de loonwaarde-variatie. Deze informatie kan op termijn inzicht geven in de effectiviteit van de begeleiding van LKS-werknemers.

Reactie college

De vraag is wat het doel van het instrument loonkostensubsidie is. Is het doel om zoveel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking c.q. een verminderde loonwaarde kunnen werken in plaats van in de bijstand zitten of is het doel dat inwoners met behulp van onder andere het instrument loonkostensubsidie zich ontwikkelen (in loonwaarde) en uiteindelijk regulier (zonder subsidie) aan de slag komen of beide?

Als je kijkt naar het eerste doel dan doet de gemeente Oss het heel goed. Er zijn ruim 500 inwoners uit de gemeente Oss met loonkostensubsidie aan het werk en deze mensen ontvangen geen bijstandsuitkering meer (eventueel wel een gedeeltelijke uitkering als de omvang van het dienstverband niet voldoende is om uit de bijstand te komen). Maar de gemeente Oss of een andere gemeente kan nooit vaststellen of een inwoner die bijvoorbeeld al een paar jaar met behulp van loonkostensubsidie aan het werk is, zonder de inzet van loonkostensubsidie anders geen werk zou hebben gevonden. Wij zijn er wel van overtuigd dat voor de overgrote meerderheid van de inwoners loonkostensubsidie een bijzonder effectief instrument is.

Bestuurlijke reactie

Nawaord

Een ander doel is om inwoners van de gemeente Oss zo regulier en zelfstandig mogelijk -dus zonder subsidie of door de gemeente betaalde begeleiding- aan het werk te krijgen. Loonkostensubsidie is hierbij één van de re-integratieinstrumenten die de gemeente kan inzetten. De doeltreffendheid van alleen het instrument loonkostensubsidie is niet vast te stellen.

Natuurlijk vinden wij ontwikkeling van mensen belangrijk en daarom hebben wij via het partnership gemeenten-IBN ook afgesproken dat IBN de opdracht heeft zoveel mogelijk mensen vanuit een tijdelijk dienstverband te ontwikkelen zodat uiteindelijk een regulier dienstverband bij een werkgever (kan ook IBN zijn) mogelijk is. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de meerderheid van de inwoners die wij bij IBN aanmelden zich niet zover zullen ontwikkelen en daarom na 2 jaar een vast dienstverband bij IBN krijgen (met behulp van loonkostensubsidie).

Bij overige werkgevers proberen we onder andere met behulp van afspraken over begeleiding en eventueel jobcoaching van werknemers ook voor elkaar te krijgen dat inwoners die met loonkostensubsidie geplaatst worden zich verder ontwikkelen. Via periodieke loonwaardemeting volgen we dit per inwoner.

Om op uw concrete adviezen 2 en 3 terug te komen, in de nieuwe re-integratieverordening -in werking getreden per 1 juli 2023- is toegezegd dat het college tweejaarlijks aan de gemeenteraad een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening in de praktijk. Hierdoor kijken we dus naar de effecten van het totale re-integratiebeleid.

Aanbevelingen aan de raad

1. Vraag het college om u jaarlijks op de hoogte te stellen van de stand van zaken en van het resultaat van de uitvoering van de aanbevelingen aan het college.

Voor deze aanbeveling aan de raad geldt hetzelfde als hierboven staat. In de re-integratieverordening is vastgelegd dat het college tweejaarlijks aan de gemeenteraad een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening in de praktijk. Ook wordt er elk jaar een raadsinformatiebrief over de resultaten van de uitvoering van de Participatiewet naar de gemeenteraad gezonden.

Wij gaan ervan uit met deze reactie voldoende te hebben gereageerd op uw rapport.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Oss,
Namens dezen,

Drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans
Burgemeester

H. Reints
Secretaris

Nawoord van de Rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het college wat betreft de inzet van het instrument loonkostensubsidie op een lijn zit met de aanbevelingen van de rekenkamer.

In het licht van rechtmatigheid én betrouwbaarheid is de rekenkamer verheugd dat -met alle zorgvuldigheid die een overheid betaamt- samenwerking met werkgevers die loonkostensubsidie oneigenlijk inzetten beëindigd wordt.

Wij onderschrijven het streven om beide beschreven doelstellingen te realiseren (mensen met een arbeidsbeperking een plek geven op de arbeidsmarkt én mensen begeleiden naar regulier werk). De regeling wordt rechtmatig gebruikt als instrument binnen de Participatiewet om mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. De doeltreffendheid wordt vergroot door de inspanningen van de gemeente om de regeling zoveel mogelijk in te zetten wanneer het mensen een betere kans geeft op werk. Dat dit een moeilijke opgave is met een wisselende kans op succes, is duidelijk. Het streven om mensen zoveel mogelijk de kans te geven op regulier werk (en daarmee op de mogelijkheid zich verder te ontwikkelen wat betreft werk en inkomen) past bij de maatwerkaanpak die de uitvoering van sociaal beleid van Oss kenmerkt.

In het licht van de tweede doelstelling én de ambitie van Oss om loonkostensubsidie optimaal in te zetten voor de doelgroep adviseren wij het college om te blijven zoeken naar verbetering. Analyse van de beschikbare data (uitstroompercentages, de uitkomsten op lange termijn van de loonkostensubsidie en de relatie tussen aantallen in en duur van de bijstand) kan daarbij een hulpmiddel zijn. Inhoudelijke inzichten over effectieve begeleiding en jobcoaching eveneens.

De rekenkamer wil zijn hartelijke dank uitspreken aan iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek. De actieve inbreng vanuit de organisatie hebben wij zeer op prijs gesteld.

Bevindingenrapport

Rijksbeleid Loonkostensubsidie (LKS)

De visie van het kabinet bij de invoering van de Participatiewet (1 januari 2015) was dat er mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn die weliswaar arbeidsvermogen hebben, maar niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen. Bijvoorbeeld als de werknemer minder productief is dan een werknemer zonder een handicap. Het streven is een zogenoemde 'inclusieve' arbeidsmarkt. Ook kostenbesparingen vormen een belangrijk doel van de Participatiewet. In grote lijnen kunnen besparingen optreden op twee manieren. In de eerste plaats treden besparingen op als er minder mensen in een uitkeringssituatie zitten en als aanwezige loonwaarde optimaal wordt benut. In de tweede plaats zijn de kosten van de uitvoering van re-integratiebeleid van belang. Door een ontscotte benadering kunnen meerdere doelgroepen beter vanuit eenzelfde infrastructuur worden bediend.

Zonder de compensatie aan de werkgevers voor minder productiviteit, is het voor mensen met een arbeidsbeperking, mensen die niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen, moeilijker om op de arbeidsmarkt te participeren. Loonkostensubsidie verstevigt hun arbeidsmarktpositie. De loonkostensubsidie financiert het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon. De kosten die nodig zijn voor de begeleiding en ondersteuning van mensen kan de gemeente financieren uit de middelen voor re-integratie die zij van het Rijk ontvangt.

Met loonkostensubsidie (een regeling die is opgenomen in de Participatiewet) krijgt de werknemer dus het normale salaris. De overheid betaalt de werkgever voor de kleinere productiviteit.

LKS is een landelijke regeling die door de gemeente wordt uitgevoerd. Iedere gemeente is verplicht een verordening loonkostensubsidie Participatiewet vast te stellen¹. De verordening moet in elk geval regels bevatten over:

- de wijze waarop wordt vastgesteld wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, en
- de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld.

Loonkostensubsidie heeft geen einddatum. Gemeenten verstrekken deze zolang de dienstbetrekking duurt en de werknemer aan de voorwaarden voldoet.

Het betreft dus geen gemeentelijk beleid. Wel kan de gemeente ook hier instrumenten inzetten waardoor werknemers zich kunnen ontwikkelen zodat ze productiever worden. Er is altijd een groep mensen waar geen verbetering mogelijk is, die moeten de zekerheid hebben van een vaste arbeidsplek.

Werkgevers vragen de loonkostensubsidie aan bij de gemeente. De loonkostensubsidie vergoedt het verschil tussen loonwaarde en minimumloon. De maximale vergoeding is 70% van het minimumloon. Ook kan de gemeente voor maximaal de eerste zes maanden een loonkostensubsidie van 50% van het minimumloon inzetten, om mensen snel te kunnen plaatsen en aan de slag te laten gaan. Na maximaal zes maanden moet de loonwaarde zijn vastgesteld. Dit gebeurt in overleg met werkgever.

In de banenafpraak van 2013 hebben kabinet en werkgevers afgesproken dat er extra banen komen voor mensen met een ziekte of handicap. Werkgevers moeten daarom tot 2026 in totaal 125.000 nieuwe banen creëren voor mensen met een ziekte of handicap. Werkgevers uit de sector Overheid doen dit voor 25.000 mensen met een ziekte of handicap.

De LKS blijkt een effectief instrument te zijn. De zogeheten maatschappelijke kosten-batenanalyse² die Divosa en Cedris onlangs lieten opstellen, wijst erop dat een (zichzelf ruimschoots terugverdienende!) rijksinvestering van € 250 miljoen in loonkostensubsidies, de komende jaren werk kan bieden aan zo'n 40.000 mensen met een arbeidsbeperking.

Loonkostensubsidie is een bewezen effectief middel om de kloof tussen de arbeidsmarkt en mensen die nu nog aan de zijlijn staan, te verkleinen. De ontwikkeling van het percentage personen met loonkostensubsidie vertoont een stijgende trend van 0,4% in 2015 naar 6,6% in 2022 en 8,6% in 2023. In september 2023 komt dit neer op ruim 36.490 mensen die aan het werk zijn met loonkostensubsidie.³ In gemeenten tot 100.000 inwoners lag het percentage personen met een loonkostensubsidie hoger. In gemeenten tot 50.000 lag het percentage op 14,1% en in gemeenten van 50.000 tot 100.000 lag dit op 10,9%.

Mensen met een loonkostensubsidie worden niet tot het bijstandbestand gerekend, tenzij ze parttime werken en minder dan de bijstandsnorm verdienen. Onder personen met een loonkostensubsidie vallen ook mensen die beschut aan het werk zijn.

¹ artikel 6, tweede lid, van de Participatiewet

² <https://www.divosa.nl/nieuws/oproep-aan-kabinet-meer-investeren-loonkostensubsidie> Het hele rapport is hier te vinden.

³ Divosa Benchmark Werk & Inkomen • Jaarrapportage 2023

Uit onderzoek⁴ blijkt ook dat loonkostensubsidie in de Participatiewet en loondispensatie in de Wajong effectieve instrumenten zijn om mensen met een arbeidshandicap aan het werk te krijgen en te houden. Zonder de financiële compensatie die door middel van de twee onderzochte instrumenten wordt geboden, zouden de meeste werkgevers geen mensen met een arbeidshandicap aannemen.

Loonwaardemeting: een onderwerp van discussie

De Uniforme Loonwaardemethodiek (ULM) is sinds 2021 de standaard waarmee de loonwaarde van mensen met een arbeidsbeperking wordt bepaald. Het doel is om dit op een uniforme, objectieve en onafhankelijke manier vast te stellen. Op basis van de meting wordt een subsidie vastgesteld, waarmee werkgevers deze doelgroep een baan aan kunnen bieden. Het streven is te komen tot duurzame plaatsingen op een inclusieve arbeidsmarkt.

Gemeenten spelen een centrale rol in de loonwaardebepaling en zijn verantwoordelijk voor een kwalitatieve en onafhankelijke uitvoering van de loonwaardebepaling. Gemeenten kunnen daarbij deskundigheid inkopen of de loonwaardebepaling door eigen gekwalificeerde medewerkers laten uitvoeren. In Oss constateert men dat de objectiviteit van de loonwaardemeting een aanname is. De referentiepunten wat 'regulier' is (nl. regulier tempo, kwaliteit en netto werktijd) en op basis waarvan het loonwaardepercentage wordt vastgesteld, zijn in de praktijk niet altijd objectief vast te stellen.

Middelen

Het bedrag dat de gemeente aan loonkostensubsidie uitkeert aan een werkgever wordt bepaald door het verschil tussen loonwaarde⁵ en 70% van het wettelijk minimumloon. Met een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek wordt de loonwaarde bepaald. De werkgever betaalt de werknemer het loon en krijgt van de gemeente een subsidie voor de gederfde loonwaarde als percentage van het minimumloon. De gemiddelde loonwaarde van personen met een loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet was eind 2023, net als in 2022, 53% van het wettelijk minimumloon.

Gemeenten ontvangen van het Rijk een gebundelde uitkering (BUG) voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidie. Vanaf 2022 wordt loonkostensubsidie als apart budgettaandeel opgenomen in het budget dat gemeenten krijgen voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit gebeurt op basis van realisatie. Voor een gemeente van de omvang van Oss is dit dus budgettair neutraal of kan het een kleine winst opleveren⁶.

⁴ Effectiviteit en werking loonkostensubsidie en loondispensatie. Engelen M. et al In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018

⁵ Percentage dat iemand met een arbeidsbeperking per uur kan verdienen in vergelijking met een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring.

⁶ www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/divosa-en-cedris-berenschot-onderzoek-loonkostensubsidie-baten-en-lasten

LKS in Oss: het beleid

Oss was al voor de invoering van de participatiewet bezig met de voorloper van LKS. In 2014 schrijft het college aan de raad: 'In Oss proberen we al langer om zoveel mogelijk mensen regulier te laten werken. In Oss doen we daarom mee met de landelijke pilot van het instrument loondispensatie. Het wetsvoorstel is echter gewijzigd en het instrument loondispensatie is vervangen door het instrument loonkostensubsidie.'

Het college van Oss heeft de 'Re-integratieverordening Participatiewet Oss 2023' op 3 november 2023 vastgesteld.

In de algemene bepalingen van de verordening staat dat:

- het algemene doel van het inzetten van voorzieningen is de afstand tot het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid te verkleinen of te overbruggen of het bevorderen van maatschappelijke participatie.
- Er wordt gewerkt volgens de Samenwerkwijze⁷.
- Men houdt bij het aanbieden van de in deze verordening opgenomen voorzieningen rekening met de omstandigheden en functionele beperkingen van een inwoner. De omstandigheden hebben in ieder geval betrekking op zorgtaken van die inwoner en de mogelijkheid dat deze behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie of gebruik maakt van de voorziening beschut werk.
- Het college biedt de voorziening aan die het meest bijdraagt aan een duurzaam resultaat. Als meerdere voorzieningen hieraan in dezelfde mate bijdragen wordt de goedkoopste adequate voorziening aangeboden. Het college houdt bij het

voorzieningenaanbod rekening met andere voorzieningen die in het kader van het sociaal domein beschikbaar zijn en stemt het aanbod, als dat nodig is, intern af zodat het optimaal bijdraagt aan een integrale ondersteuning van de inwoner. Het college houdt bij de afstemming ook rekening met voorzieningen op grond van andere wettelijke regelingen en legt dit vast in een plan van aanpak, bedoeld in artikel 44a van de wet.

Wat betreft LKS bepaalt de gemeente in artikel 21 van de gemeentelijke verordening hoe het aanvraagproces dient te verlopen. Het college verstrekt overeenkomstig, ambtshalve of op aanvraag, loonkostensubsidie aan de werkgever die voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan met een inwoner die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Bij een nieuwe aanvraag wordt eerst vastgesteld of iemand tot de doelgroep behoort en wat de loonwaarde is. Dit doet het college binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag of na een periode van een half jaar.⁸

In de verordening worden diverse mogelijkheden tot ondersteuning van een werknemer die onder de re-integratieregelingen valt uitgewerkt. Het gaat daarbij om jobcoaching of interne werkbegeleiding.

Oss kiest ook voor werk boven uitkering voor mensen met een arbeidsbeperking. Dat blijkt uit de hoge inzet van het instrument loonkostensubsidie. Oss -en meer algemeen de Osse arbeidsmarktregio- is één van de koplopers als je kijkt naar de omvang van de inzet van dit instrument. Uit landelijke bench-

markcijfers van Divosa (t/m maart 2024) blijkt dat het aantal mensen met loonkostensubsidie ten opzichte van het aantal mensen binnen BUIG in Oss 29,4% is, terwijl het landelijke gemiddelde 14,2% is. Uit deze benchmarkgegevens is duidelijk zichtbaar dat de gemeente Oss flink inzet op het laten werken van mensen met een arbeidsbeperking.

Of de aannahme van de gemeente dat met deze grote inzet op LKS minder mensen in een uitkering zitten, is niet cijfermatig onderbouwd.

Oss en haar arbeidsmarktregio wordt -volgens de gemeente- door het Ministerie van SZW en organisaties als Divosa en de VNG dan ook als voorbeeld gezien ten aanzien van het inzetten van het instrument loonkostensubsidie. Recente onderzoeken onderschrijven het belang van het inzetten van dit instrument in plaats van mensen zonder werk in de bijstand laten zitten. Zo laat de maatschappelijke kosten-batenanalyse van Berenschot van begin dit jaar zien dat het vrijwel altijd lonend is om mensen – zowel zonder als met een bijstandsuitkering – met een loonkostensubsidie aan de slag te helpen, op een beschutte werkplek, op een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf of bij reguliere werkgevers. De voordelen zijn ook voor burgers duidelijk: een no-riskpolis tot aan AOW-leeftijd; beschikbare subsidies loonkostensubsidie, loonkostenvoordeel, begeleidingsvergoeding) en de betrokkenheid van de gemeente.

⁷ De 'Samenwerkwijze Oss' is een aanpak waarin lokale organisaties, gemeente en inwoners van Oss samenwerken om maatschappelijke problemen zoals armoede, eenzaamheid en jeugdproblematiek aan te pakken. Het draait om samenwerking, korte lijnen en het centraal stellen van de behoeften van inwoners.

⁸ artikel 10d, van de Participatiewet De hoogte van de loonkostensubsidie, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, bedraagt gedurende een periode van maximaal de eerste zes maanden van de dienstbetrekking 50 procent van het totale bedrag van het wettelijk minimumloon en de aanspraak op vakantiebijslag op grond van [artikel 15 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag](#), vermeerderd met een bij ministeriële regeling vastgestelde vergoeding voor werkgeverslasten. Over het tijdvak na die periode stelt het college de loonwaarde vast en verleent het college loonkostensubsidie met inachtneming van het vierde lid. De loonkostensubsidie wordt naar evenredigheid verminderd of vermeerderd, indien de overeengekomen arbeidsduur korter of langer is dan 36 uren per week. De overeengekomen arbeidsduur, bedoeld in de vorige zin, is maximaal de arbeidsduur welke in overeenkomstige dienstbetrekkingen in de regel geacht wordt een volledige dienstbetrekking te vormen.

Financieel is inzet van LKS voor Oss ook gunstig: naast dat het bijdraagt aan een van de inhoudelijke uitgangspunten van het Osse beleid (werk boven uitkering) constateert de rekenkamer dat:

1. de kosten van uitkeringen voor de gemeente door meer inzet LKS lager worden (omdat vanaf 2022 de loonkostensubsidie als apart budgetaandeel op basis van realisatie opgenomen is in het budget dat gemeenten krijgen voor de uitvoering van de Participatiewet⁹).
2. het aannemelijk is dat LKS de bijstandsduur én het aantal mensen in de bijstand verlaagd¹⁰.

Tegelijkertijd kan men ook kritische kanttekeningen plaatsen bij LKS, waarover moet worden nagedacht:

1. In hoeverre lokt de inzet van LKS misbruik uit? Een werkgever heeft financieel belang bij verminderde loonwaarde (Subsidie, begeleidingskosten, CAO-loon, no-risk polis¹¹).
2. In hoeverre dooft LKS prikkels bij inwoners om door te ontwikkelen? De betrokken inwoner heeft over het algemeen geen financieel belang bij een hogere loonwaarde én de inwoner wil vaak ook binnen een (SW) bedrijf blijven werken (gezellig en lage werkdruk).
3. Is het werk met LKS altijd optimaal passend en duurzaam? De financiële gevolgen voor de inwoner vragen om zorgvuldige inzet van LKS. Dit gaat om levenslang (rond) WML / sociaal minimum blijven zitten en het mogelijke effect op uitkering, toeslagen en eigen bijdrage Wet Langdurige Zorg.
4. De al eerder genoemde mate van objectiviteit van de loonwaardemeting.

⁹ Op het moment dat iemand een dienstverband heeft met LKS rond 27 of 28 uur heeft hij of zij geen uitkering meer, maar betaalt de gemeente Oss uit het BUIG-budget wel LKS (ipv een uitkering).

¹⁰ Het is niet mogelijk om aan te tonen dat LKS de aantallen mensen met een participatiewet-uitkering verkleint. In de redenering van de gemeente is dat echter logisch: als er veel mensen (vanuit de bijstand) met LKS zijn geplaatst, het aantal Participatiewet-uitkeringen lager is. Het is niet aan te tonen hoeveel van deze mensen zonder inzet van het instrument LKS anders in de uitkering zouden hebben gezeten. De inzet van het instrument LKS is ook slechts één van de instrumenten/voorzieningen die de gemeente kan inzetten. Een re-integratietraject bestaat nooit alleen uit de inzet van LKS.

¹¹ De No-risk polis verzekert de werkgever tegen kosten bij ziekte van de werknemer.

LKS in Oss: de uitvoering

In een Raadsinformatiebrief van 18 maart 2024 geeft het college de volgende informatie over LKS:

Figuur 1: LKS in Oss in 2021-2023 (RIB 18 maart 2024). Informatie over 2020 is niet beschikbaar.

LKS	Aantal einde van het jaar	Gemiddeld LKS per maand (BUIG)	% BUIG middelen per jaar	Gemiddeld LKS per werknemer per maand
2021	430	€ 322.515	14,9 %	€ 748
2022	472	€ 380.975	16,9 %	€ 807
2023	521	€ 483.356	18,6 %	€ 916

Op 31 december 2023 werken 521 mensen met loonkostensubsidie ten opzichte van 472 op 31 december 2022. De loonkostensubsidie wordt betaald uit het uitkeringenbudget BUIG. 213 mensen zijn in dienst van IBN en 314 mensen hebben een dienstverband bij reguliere werkgevers. De stijging van het gemiddelde bedrag per werknemer per maand loopt nagenoeg gelijk op met de stijging van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet. Het subsidiebedrag bestaat altijd uit het percentage verminderde loonwaarde opgehoogd met 23,5% werkgeverslasten.

Hoe komen bedrijven en werknemers bij LKS

Mensen kunnen op verschillende manieren in een LKS-werkplek terecht komen. Bedrijven kunnen zich melden, inwoners kunnen zich melden, de accountmanagers van de gemeente zijn actief om de mogelijkheden bekend te maken.

Mensen die in het doelgroepenregister zijn opgenomen komen in aanmerking voor LKS. Het doelgroepregister is een register waarin mensen staan die vallen onder de doelgroep van de banenafpraak¹². Dit loopt via het UWV. Er is ook de 'praktijkroute', toegevoegd in 2017, waarmee alle mensen met verminderde loonwaarde kunnen worden geaccepteerd¹³.

Waar werken mensen met LKS

In Oss hebben meer dan 500 mensen werk met een LKS. De meesten hiervan zitten structureel in die regeling. De gemeente stelt dat er regelmatig getoetst wordt om de voorwaarden waaronder de subsidie kan worden voortgezet vast te stellen. Wat dit concreet betekent heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen.

Van de inwoners die eind 2023 met loonkostensubsidie werkzaam waren, werkte 44% bij IBN (Sociaal Werkbedrijf) en 56% bij overige werkgevers.

Dit is het gevolg van de wijziging in landelijk beleid om mensen niet meer in aparte WSW-voorzieningen te laten werken maar ze de mogelijkheid te geven te integreren in een 'gewoon' bedrijf via de participatiewet.

¹² De banenafpraak is een afspraak tussen het kabinet en werkgevers om te zorgen voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

¹³ <https://www.opnaarde100000.nl/12-hoe-werkt-de-praktijkroute/>

IBN: het sociale werkbedrijf in Oss

Zes gemeenten in het noordoosten van Noord-Brabant¹⁴ kennen een lange en succesvolle samenwerking met IBN als voormalig uitvoeringsorganisatie van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). IBN heeft 3 bedrijven waarbinnen mensen met een arbeidshandicap kunnen werken.

De zes gemeenten zijn, via het Werkvoorzieningschap Noord-oost-Noord Brabant, eigenaar van IBN. Uniek in Nederland is de bijzondere winstverdeling voor gemeenten. Indien er dividend wordt uitgekeerd, wordt naar rato van gemeentelijke omzet 50% van het netto-resultaat van IBN verdeeld onder alle gemeenten (als eigenaren van IBN).

Andere bedrijven

De overige werkgevers waar mensen met LKS aan de slag zijn, variëren zeer. In mei 2024 zijn dit 152 bedrijven. Er zijn veel MKB-bedrijven (waaronder winkels, kleine bouw-gerelateerde bedrijven, glazenwassers en groothandels) maar ook uitzendbureaus, zorgorganisaties en de gemeente Oss zelf. Minder dan 10% van deze bedrijven zijn non-profit, overheid of semi-overheid.

Meting loonwaarde

De gemeente Oss voert voor haar inwoners (i.c. werknemers) zowel de eerste als vervolgmetingen uit. Op basis van deze metingen kan worden vastgesteld hoe de loonwaarde van de betrokken werknemer zich ontwikkelt. De metingen worden uitgevoerd door gecertificeerde loonwaardemeters die in dienst van de gemeente zijn. Uitbesteding van metingen vindt incidenteel plaats als er tijdelijk een capaciteitsprobleem is.

In de uitvoering van metingen is de gemeente gehouden aan een de landelijke uniforme loonwaardemethode. Inherent daaraan is dat tijdens loonwaardemetingen zowel met werkgever als met werknemer gesproken wordt. Beiden ontvangen informatie over de uitkomst van de meting.

Afhankelijk van het doel waarmee het instrument loonkostensubsidie wordt ingezet wordt de ontwikkeling van de loonwaarde gevolgd. Wanneer het instrument loonkostensubsidie wordt ingezet om iemand ergens te plaatsen en de kans te geven zich te ontwikkelen dan wordt tussen 6 maanden en een jaar (afhankelijk van in hoeverre iemand is ingewerkt) een nieuwe meting gedaan om zo de loonwaarde opnieuw te bepalen en daarmee de ontwikkeling zichtbaar te maken. Frequentie van de vervolgmetingen (meting 3 en verder) is maatwerk. Dit is afhankelijk van het ontwikkelingstraject van betrokken individu. Bij elke persoon en bij elke loonwaardemeting wordt meteen een afspraak gemaakt voor een nieuwe loonwaardemeting. De gemeente beschouwt iedere loonwaardemeting tegelijkertijd als evaluatie van de werkplek en de werknemer.

Er zitten echter wel haken en ogen aan deze meting. De gemeente Oss noemt het criterium 'passendheid van de werkplek' dat niet wordt meegenomen. Een van de bedrijven stelt dat er geen rekening wordt gehouden met de aanpassingen van de baan aan de mogelijkheden van de werknemers. Dit blijkt ook in Oss te leiden tot verschillen van mening en frictie tussen de gemeente en werkgevers.

Begeleiding

Begeleiding kan bestaan uit interne werkbegeleiding (door het bedrijf zelf) of jobcoaching (door een jobcoach van de gemeente). Interne begeleiding vindt plaats in overleg met de werkgever en gaat om het functioneren van iemand in zijn/haar baan. Jobcoaching is meer persoonlijke begeleiding die kan gaan om het leren op tijd te komen tot het ondersteunen in de privé-situatie. Dit is altijd maatwerk. Hiervoor heeft de gemeente speciaal opgeleide mensen in dienst.

De effectiviteit van begeleiding van werknemers op de werkvloer verschilt tussen bedrijven. IBN heeft de opdracht om alle inwoners die zij in dienst nemen vanuit de Participatiewet zoveel mogelijk te ontwikkelen. Hoewel dat niet voor iedereen zal zijn weggelegd, is regulier werk het ultieme doel. Op basis van kwartaalrapportages over het partnership gemeenten-IBN monitort de gemeente dit. Indicatoren zijn de loonwaardemeting en percentage uitstroom.

De effectiviteit van de begeleiding door niet-IBN-bedrijven wordt alleen waargenomen wanneer de gemeente zelf intensief betrokken is bij die begeleiding, in het bijzonder als jobcoaching ingezet wordt. Dit gebeurt op individuele basis. De gemeente monitort de inspanningen van die begeleiding via een dashboard. Hierbij gaat het vooral om aantallen en inzet van gemeentelijke medewerkers. De bedrijven die de rekenkamer heeft gesproken houden deze ontwikkelingen ook niet bij.

Op basis van de beschikbare informatie kunnen er over effectiviteit van de begeleiding geen uitspraken worden gedaan. Er zijn veel factoren die hierop invloed kunnen hebben, de gemeente Oss heeft daar (nog) geen goede methode voor gevonden.

¹⁴ De samenwerkende gemeentes zijn Oss, Bernheze, Boekel, Land van Cuijk, Maashorst en Meierijstad

Toetsing en monitoring

Om een beeld te krijgen van de rol die LKS speelt bij uitstroom naar regulier werk, is monitoring van instroom en uitstroom op persoonsniveau interessant. Op individueel niveau weet de consulent wat iemands loonwaarde-ontwikkeling is. Periodiek wordt de loonwaarde gemeten en bijgesteld waar nodig. Naast de ontwikkeling van loonwaarde wordt de ontwikkeling van medewerkers ook gestimuleerd door inzet van taallessen, sport, aanpak geldzorgen etc. Met behulp van het dashboard voor sturings- en managementinformatie van de afdeling Werk en Inkomen kan elke manager realtime kijken naar gegevens en resultaten van de afdeling op diverse onderwerpen. Inzet van loonkostensubsidie is een van die onderwerpen. Specifiek zichtbaar bij Loonkostensubsidie zijn: aantallen personen met LKS werkzaam (van 2 jaar geleden tot en met nu) bij IBN en andere werkgevers, de instroom en de uitstroom en vergelijkingen met de 2 voorafgaande jaren, de redenen van uitstroom in het lopende jaar, aantallen mensen met indicatie beschut werken en aantal personen ingeschreven in het doelgroepenregister, onderverdeeld op leeftijd jonger en ouder dan 27 jaar.

Ook toont het register de gemiddelde loonkostensubsidie per maand en een totaal aan loonkostensubsidie dat jaarlijks wordt betaald uit de BUIG middelen (de betalingen aan werkgevers) en de gemiddelde loonwaarde van alle medewerkers, die werken met LKS, verdeeld tussen werkzaam bij IBN en werkzaam bij overige werkgevers

Een overzicht van de totale instroom en uitstroom per jaar van af 2021 treft u aan in figuur 2.

Figuur 2 Instroom en uitstroom LKS-deelnemers in Oss van 2021 t/m 2023*

LKS	Aantal begin van het jaar	Ingestroomd	Ongewijzigd	Uitgestroomd	Aantal einde van het jaar
2020					427
2021	427	105	348	79	453
2022	453	123	365	88	488
2023	488	125	383	105	511

* Deze cijfers zijn gegenereerd op het aantal unieke inwoners en de begin- en eindstand van het betreffende jaar. Dit betekent dat inwoners die gedurende het jaar uit- en weer instromen niet meegenomen worden.

Evaluatie vindt plaats via teamoverleg. Er is een dashboard ingericht om de activiteiten bij te houden. Dit is een kwantitatief overzicht. Er vindt geen tevredenheidsonderzoek plaats bij werkgevers en/of werknemers.

De effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie “an sich” is volgens de betrokken medewerkers moeilijk te meten, want het re-integratietraject van inwoners bestaat uit de inzet van tal van mogelijke re-integratie-instrumenten. Ook zegt de groei in gemiddelde loonwaarde van inwoners op zich nog niets, want het zou juist goed kunnen dat inwoners op een nieuwe meer uitdagende werkplek minder loonwaarde hebben. De visie van Oss is dat er juist naar de ontwikkeling van de inwoners zelf wordt gekeken en niet sec naar de stijging van de loonwaarde. Daar worden de consulenten van team Werk op aangestuurd.

Werkgevers

De gemeente spant zich in om bedrijven te informeren over de mogelijkheden om mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt in te zetten. Er is een brochure voor gemaakt en er staat informatie op de website¹⁵.

Om een beeld te krijgen van de bedrijven die LKS inzetten heeft de rekenkamer drie bedrijven nader onderzocht die een aantal mensen met LKS in dienst hebben. Aan hen hebben we gevraagd wat hun beleid is ten aanzien van het aanstellen van werknemers met LKS, hoe dat zij begeleiding op de werkplek verzorgen en wat de mutaties in hun bedrijf zijn geweest t.a.v. LKS (ingestroomd, uitgestroomd, verandering van loonwaarde).

¹⁵ Website gemeente Oss met informatie over loonkostensubsidie

Het voormalige WSW-bedrijf

IBN ondersteunt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door hen te begeleiden naar werk, zowel intern als via detachering.

Kandidaten worden via de gemeente aangemeld. De loonwaarde van elke kandidaat wordt vastgesteld met behulp van een loonwaardemeting, waarbij prestatie, werkdruk, communicatie en kwaliteit worden geëvalueerd¹⁶.

De begeleiding wordt verzorgd door werkcoaches en teamleiders, met evaluaties na verschillende periodes. Bij de evaluaties is ook de klantmanager van de gemeente betrokken.

Het doel van IBN is uitstroom via detacheringen en naar reguliere banen, maar mensen kunnen ook intern bij IBN facilitair, schoonmaak of groen geplaatst worden. Vanwege de huidige arbeidsmarkt, waarin vooral mensen met een grotere afstand tot werk overblijven, is dit een forse opgave.

IBN heeft ook een nieuw beleid geïntroduceerd om jongeren direct een betaalde dienstverband aan te bieden, om te voorkomen dat zij afhaken bij onbetaalde proefplaatsingen.

Een klein LKS bedrijf

Dit bedrijf voor magazijninrichting heeft een geschiedenis van werken met werknemers die loonkostensubsidie (LKS) ontvangen. Zes jaar geleden werkten er zes medewerkers met LKS, maar dit werd teruggebracht vanwege uitdagingen met het werkvermogen van deze groep. Sinds 2021 heeft het bedrijf drie LKS-medewerkers aangenomen, waarvan twee nu een vast contract hebben en één is ontslagen.

De begeleiding op de werkplek wordt verzorgd door vier senior medewerkers. Elke begeleider leert de nieuwe werknemer specifieke vaardigheden, waarna de medewerker wisselt naar een andere begeleider om het hele werkproces te leren. Na één tot twee jaar wordt geëvalueerd of de medewerker zelfstandig kan functioneren, wat kan leiden tot een vast contract. Bij onvoldoende vooruitgang wordt het contract beëindigd.

Een sterk punt in de begeleiding is de duidelijkheid. Het bedrijf werkt met vaste afspraken en duidelijke verwachtingen, wat zorgt voor zekerheid bij de werknemer. Er is goed contact met de gemeente, die deskundige en flexibele begeleiding biedt. De loonwaarde van werknemers wordt regelmatig geëvalueerd en verhoogd als zij zelfstandiger kunnen werken. Na maximaal twee jaar moet een medewerker volledig zelfstandig kunnen functioneren.

Het bedrijf investeert in extra ondersteuning, zoals taalcursussen, waarbij duidelijke afspraken gelden. Als de werknemer de cursus niet haalt, moet hij de kosten terugbetalen.

Hoewel de begeleiding intensief is, geeft de teamleider aan dat de meeste werknemers succesvol integreren in het werk. Zelfs wanneer iemand wordt ontslagen, verlaat deze persoon het bedrijf in een betere staat dan bij aanvang.

Een postbedrijf, opgericht vanuit de sociale werkvoorziening

Het postbedrijf is opgericht als bedrijf dat vanuit maatschappelijk Verantwoord Ondernemen werkt met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is ontstaan vanuit IBN en Sociale Werkvoorziening. De situatie bij het bedrijf levert onenigheid op tussen bedrijf en gemeente. Er werken 18 mensen met LKS. De indruk bestaat dat de werkgever de LKS zo hoog mogelijk probeert te houden door de ontwikkelmogelijkheden te onderdrukken. De gemeente probeert hierop actie te zetten. Dit is besproken met de wethouder. Het dilemma is dat als de gemeente stopt met subsidiëren er 18 mensen zonder werk zitten.

Het bedrijf is duidelijk over het feit dat zij werken op basis van de inzet van mensen die in regulier werk niet aan de slag kunnen. Daarop is hun bedrijfsmodel gebaseerd en daarop zijn de werkprocessen afgestemd. Het arbeidsvermogen van mensen wordt voortdurend betrokken in de werkbegeleiding, deze begeleiding is vast onderdeel van de manier van werken in het bedrijf.

Het bedrijf stelt "De gemeente Oss doet de loonwaardebepaling. Daar ontstaan regelmatig problemen omdat naar de mening van het postbedrijf de loonwaardebepaling geen rekening houdt met het feit dat iemand al een aangepast takenpakket heeft. Daardoor is de inschatting vaak te hoog. Bovendien wordt er geen uitleg gegeven bij plotselinge grote wijzigingen in de beoordeling."

Omdat het postbedrijf de ervaring heeft dat bezwaar maken geen enkel effect heeft en zij geen gehoor krijgen bij de gemeente, zeggen zij geen andere keus te hebben dan de mensen die door deze inschatting te duur worden, te ontslaan.

¹⁶ Voor de loonwaardemetingen, die IBN zelf doet, wordt een rapport van een prestatie gemaakt, die prestatie wordt tijdens de loonwaardemeting overlegd en besproken met de loonwaardemeter, de werkgever (extern), de leer-werkcoach of de teamleider (intern) en de gemeente. In een model is de reguliere norm al ingegeven en is ingevuld hoeveel de tijd dat iemand erover doet. Vanuit die reguliere normen komt er een reguliere tijd uit. Deze twee naast elkaar bepalen de prestatie en daarmee de loonwaarde.

Voorgenomen beleidsontwikkeling LKS

Juist omdat er in Oss zoveel gebruik wordt gemaakt van LKS (waar men trots op is) en omdat er vragen opkomen of de wijze waarop het beleid nu wordt uitgevoerd optimaal is, wil de gemeente het beleid verder ontwikkelen en antwoord geven op vragen als: wanneer is een arbeidsplaats passend? Met welk soort werkgevers willen wij werken? Hebben we de processen duidelijk genoeg ingericht? In dat beleid is meer aandacht voor het objectief vaststellen van de doelgroep, voor de passendheid van de werkplek voor de werknemer en heldere afspraken en criteria voor werkgevers aan de voorkant. Ook is er meer aandacht voor verdringing door subsidieregelingen.

Wat betreft het instrument loonwaardemeting is het probleem voor Oss inzichtelijk maar complex, wat ertoe leidt dat de benodigde verbeteringen nog in onderzoek zijn.

Nu er inmiddels meer dan 500 mensen met behulp van loonkostensubsidie zijn geplaatst zien de medewerkers die ermee aan de slag zijn soms ook de schaduwkanten, oneigenlijk gebruik, van de inzet van loonkostensubsidie. Zij proberen daarom op de landelijke agenda ook aandacht te vragen voor deze meer kwalitatieve aspecten van de inzet van loonkostensubsidie en dat het niet alleen gaat om het realiseren van zoveel mogelijk gebruik van dit instrument. Veel andere gemeenten zijn echter nog bezig met het stimuleren van het gebruik van dit instrument en daar gaat landelijk ook de meeste aandacht naar uit. Landelijke tools om gemeenten te ondersteunen bij de kwaliteit van de inzet van dit instrument of om hier beleid voor te ontwikkelen ontbreken en daarom zijn de inspanningen van Oss op dit gebied pionierswerk (en is Oss dus wederom voorloper).

Bijlagen

Bijlage 1: De opzet van het onderzoek

De onderzoeksvraag betreft de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van loonkostensubsidieregeling door de gemeente Oss en luidt:

Voert de gemeente Oss de loonkostensubsidie rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uit?

De deelvragen zijn de volgende:

1. Hoeveel inwoners van Oss maken tussen 2019-2023 gebruik van de loonkostensubsidie en is er sprake van vergroting van het arbeidsvermogen of van het uitstroom vanuit de regeling naar regulier werk?
2. Hoe controleert de gemeente Oss het bereiken van de doelstellingen van de regeling en op welke manier stimuleert de gemeente Oss dat die doelstellingen worden bereikt?
3. Hoe houdt de gemeente Oss toezicht op het rechtmatig en doelmatig gebruik van de regeling door deelnemende bedrijven?

De rekenkamer heeft daarnaast bij deze quick scan naar aanleiding van de vragen uit de samenleving de volgende onderwerpen betrokken:

- de uitstroom vanuit de uitkeringen naar regulier werk;
- stimulerende maatregelen zijn er om te zorgen dat uitstroom gerealiseerd wordt;
- worden er eisen gesteld aan de bedrijven (goede begeleiding, transparante verslaggeving of maximum aantal mensen met LKS)
- is er voldoende aandacht voor de LKS bij non-profit en semi-overheid zodat de regeling daar wordt gebruikt;
- hoe is het verschil van het gebruik van LKS in Oss is 30% (2022) versus het landelijk gemiddelde van 7% te verklaren?

De data zijn verzameld via documentanalyse en interviews met betrokkenen (zie bijlage 1). De gespreksverslagen zijn geverifieerd door de gesprekspartners. De rekenkamer maakt gebruik van een normenkader bij de conclusies en aanbevelingen. (zie bijlage 2)

Het rapport is voor feitencontrole aan de gemeente voorgelegd. De opmerkingen zijn verwerkt in het rapport. Het college is gevraagd om een bestuurlijke reactie. Deze is toegevoegd.

Omdat dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een vraag uit de samenleving van Oss was het niet opgenomen in het onderzoeksprogramma. Het is als quick scan naast de geplande onderzoeken uitgevoerd.

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

- Adviseur Participatie IBN
- Directeur van het postbedrijf
- Hoofd magazijn van bedrijf voor Magazijninrichting
- Hoofd Werk en Inkomen gemeente Oss
- Kwaliteitsadviseur Werk gemeente Oss
- Teamleider Werk gemeente Oss
- Voormalig lid van de kenniskring WIAS (Werk-Inkomen-Armoede-Schuldhelpverlening)
- Wethouder Werk en inkomen

Bijlage 3: Het normenkader

Normenkader rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid loonkostensubsidie

Legenda normenkader

voldaan	gedeeltelijk voldaan	geen oordeel	niet voldaan
---------	----------------------	--------------	--------------

Beleid	
De gemeente leeft de Participatiewet en bijbehorende regelingen na.	voldaan
De gemeente moet eigen beleidsregels of verordeningen opstellen voor de uitvoering van LKS en deze moeten in lijn zijn met de Participatiewet.	voldaan
De beoordeling van loonwaarde vindt volgens objectieve en transparante methoden plaats.	voldaan
Subsidiebedragen zijn niet hoger dan de vastgestelde percentages.	voldaan
De beoordeling van loonwaarde vindt volgens objectieve en transparante methoden plaats.	voldaan
Het proces voor het vaststellen van de loonkostensubsidie is transparant en objectief. Procedures zijn helder voor zowel werknemers als werkgevers.	gedeeltelijk voldaan
De gemeente zorgt ervoor dat de toekenning van LKS op een niet-discriminerende manier plaatsvindt. Alle burgers moeten een eerlijke kans krijgen op toegang tot deze subsidie.	voldaan
Er is adequate controle op het proces van toekenning en uitbetaling van loonkostensubsidies. De gemeenten legt verantwoording af over de rechtmatige besteding van deze middelen.	voldaan
Uitvoering	
De gemeente werkt actief samen met werkgevers om ervoor te zorgen dat de plaatsing van werknemers met loonkostensubsidie leidt tot duurzame arbeidsrelaties, zodat de behoefte aan subsidies op termijn afneemt.	gedeeltelijk voldaan
De methode van loonwaardebepaling is effectief en betrouwbaar om te voorkomen dat onterecht hogere of lagere subsidies worden toegekend, wat leidt tot onnodige kosten of onderwaardering van de werknemer.	gedeeltelijk voldaan
Begeleiding	
De wijze van begeleiding is vastgelegd in de verordening.	voldaan
De instrumenten voor begeleiding (jobcoaching en interne werkbegeleiding) worden effectief ingezet.	voldaan
er is aandacht voor de scholing en ontwikkeling van werknemers met loonkostensubsidie, zodat zij zich kunnen ontwikkelen richting een hoger loon of zelfstandige arbeid.	voldaan
Monitoring	
Het doel van loonkostensubsidie is om de arbeidsparticipatie te vergroten. De gemeente gaat na of de subsidies daadwerkelijk leiden tot een toename van duurzame werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking.	gedeeltelijk voldaan
De gemeenten monitort en evalueert systematisch of de gestelde doelen worden behaald. (bv door jaarlijkse rapportage over het aantal geplaatste werknemers, de duur van de plaatsingen, en de uitstroom naar reguliere arbeid zonder subsidie).	gedeeltelijk voldaan
Het beleid wordt beoordeeld op basis van de tevredenheid van zowel werkgevers als werknemers met de ondersteuning en de procedures rondom de loonkostensubsidie.	geen oordeel

Bijlage 4: Informatie over bestudeerde casussen

IBN

IBN werkt samen met de gemeente Oss, andere gemeenten in Noordoost-Noord-Brabant en andere toeleiders waaronder UWV, onderwijs en dagbestedings- en zorgpartijen zoals GGZ. IBN begeleidt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk, gericht op de route naar de best passende (werk) plek.

Kandidaten worden aangemeld door de gemeente en doorlopen een traject. IBN heeft een springplankfunctie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, met als doel uitstroom naar een zo regulier mogelijke baan. IBN biedt ook een werkplek voor mensen die blijvend ondersteuning en een aangepaste werkomgeving nodig hebben. Deze mensen vormen de kernbezetting van IBN.

Instroom en begeleiding

Bij het ontwikkelen van mensen is begeleiding belangrijk omdat begeleiding dé manier is om een kandidaat/medewerker te stimuleren om zijn/haar doelen te bereiken. De doelen gaan over iemands uitstroomperspectief en andere ontwikkeldoelen. Er wordt stap voor stap gewerkt aan het behalen van (tussen) doelen waarbij we uitgaan van iemands talent en aandacht geven aan wat goed gaat. Er zijn verschillende mogelijkheden om mensen toe te kunnen leiden naar werk, variërend van voortrajecten (arbeids training) tot in een garantiebanaan werken onder aansturing van IBN (binnen IBN of op locatie), zelfstandig werken op locatie en regulier werken met en zonder vangnet.

Intake

De intake is een gesprek met de trajectregisseur. Er wordt naar gestreefd een kandidaat snel de volgende stap in een leeromgeving aan te bieden. Naar aanleiding van het intake gesprek wordt bepaald of dit direct mogelijk is of dat eerst een onderzoek/talentenscan moet worden gedaan of niet. Uit de intake komt inzicht in:

1. Wie de kandidaat is.
2. Wat de concrete leerdoelen (maximaal 3) in de eerste periode zijn.
3. Welke begeleiding nodig is (begeleidingsbehoefte).

Voortraject

Als een kandidaat nog niet in staat is tot loonvormende arbeid, maar wel de potentie heeft om binnen zes maanden aan de criteria van loonvormende arbeid te voldoen, dan wordt gestart met een voortraject. Focus ligt op leren werken en persoonlijk leren. Voortrajecten zijn bijvoorbeeld een arbeidstraining op de werkvloer of een voorschakeltraject beschut. Het doen van een arbeidsonderzoek kan onderdeel zijn van het voortraject. In het voortraject wordt gewerkt aan bijvoorbeeld het wennen aan werk, het opbouwen van arbeidsritme, het bepalen van de belastbaarheid, persoonlijke omstandigheden organiseren zoals kinderopvang en het in kaart brengen en ontwikkelen van werknemersvaardigheden.

Proefplaatsing

Een proefplaatsing duurt maximaal 2 maanden, voorafgaand aan loonwaardemeting en arbeidsovereenkomst. Tijdens de proefplaatsing werkt iemand met behoud van uitkering. De proefplaatsing is een periode om te toetsen of iemand daadwerkelijk voldoet aan de criteria van loonvormende arbeid. In de proefplaatsing vindt de loonwaardemeting plaats, waardoor opname in het doelgroepregister plaats gaat vinden. Hierna kan een kandidaat starten in een garantiebanaan in een van de werkleerlijnen.

Garantiebaan in werkleerlijn

Een garantiebaan is een tijdelijke arbeidsovereenkomst van maximaal 23 maanden, leren in de praktijk, als springplankfunctie van IBN. In een werkleerlijn leert de medewerker door te werken, in de praktijk. In een werkleerlijn blijft aandacht voor werknemersvaardigheden maar staat het leren van een vak centraal. Natuurlijk is er ook aandacht voor persoonlijk leren. Een werkleerlijn bereidt iemand voor om duurzaam aan het werk te kunnen in een reguliere baan of in de kernbezetting.

Loonwaardemeting

Tijdens de proefplaatsing wordt de loonwaarde gemeten aan de hand van normen voor tempo, kwaliteit en netto werktijd. IBN meet het tempo van medewerkers door hun prestaties te vergelijken met vastgestelde reguliere normen en bespreekt de meting met de loonwaardemeter. Met de verzamelde gegevens over de werkzaamheden en het gesprek met de werkgever en met de medewerker, vormt de loonwaardemeter het totaalbeeld. Het totaalbeeld bepaalt de loonwaarde en daarmee ook de loonkostensubsidie.

Afronding talentenprogramma

Afronding van het talentenprogramma betekent uitstroom naar een werkplek buiten IBN of binnen IBN in de kernbezetting bij de units Bedrijfsdiensten, Openbare Ruimte, Detacheringen, Productie of Kwekerijen. Als een medewerker uitstroomt naar een baan bij een reguliere werkgever, al dan niet met loonkostensubsidie, ondersteunt Participatie van IBN door de inzet van een jobcoach en blijft ook de trajectregisseur nog even in zicht. Met ontwikkeldoelen die passen bij deze fase waar we gericht zijn op duurzaam aan het werk kunnen blijven. Dit maakt de overgang gemakkelijker en zo helpen we werkgever en medewerker om aan elkaar te wennen en de best passende begeleiding te bieden. Mocht onverhoopt blijken dat de overstap toch te groot of te snel was, dan zijn we dichtbij om via onze terugvalfunctie terug te keren in het talentenprogramma.

Rolverdeling (samenwerkingsdriehoek)

Tijdens het talentenprogramma zijn er verschillende personen betrokken bij de kandidaat/ medewerker:

1. de trajectregisseur van Participatie
2. de leidinggevende van het bedrijfsonderdeel waar iemand het talentenprogramma doorloopt
3. bij Facilitair de adviseur Talent & Werk van dat bedrijfsonderdeel, bij Services de leerwerkcoach van dat bedrijfsonderdeel

De trajectregisseur is van het begin tot het einde van het talentenprogramma betrokken. De trajectregisseur bepaalt samen met de medewerker welke stappen en welke interventies (zoals bijvoorbeeld onderzoeken) het beste passen bij iemands ontwikkeldoelen, afhankelijk van iemands uitstroomperspectief.

Op de werkplek is er tijdens de duur van het talentenprogramma altijd begeleiding aanwezig: de leidinggevende is verantwoordelijk voor de mensen in zijn of haar team en voor het werk dat op de locatie gedaan moet worden. De leidinggevende helpt de medewerker om aan zijn/haar (tussen)doelen te werken, gericht op het uitstroomperspectief.

Bij Productie en Kwekerijen speelt de leerwerkcoach hierin een belangrijke rol. Bij Facilitair helpt een adviseur Talent & Werk de leidinggevendenden hierbij in hun werk.

Uitdagingen IBN

De vraag op de arbeidsmarkt is enorm, waardoor werkzoekenden sneller en makkelijker een baan vinden. Het gevolg is dat mensen die geen baan hebben, een steeds grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Voor IBN is het een uitdaging om voor deze mensen een passende werkplek te bieden. IBN pleit voor een betere balans tussen aanmeldingen van werknemers met diverse capaciteiten (grote en minder grote afstand tot arbeidsmarkt) om werkprojecten succesvol te kunnen uitvoeren.

Het postbedrijf

Het bedrijf is opgericht als bedrijf dat vanuit maatschappelijk Verantwoord Ondernemen werkt met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is ontstaan vanuit IBN en Sociale Werkvoorziening. Met de komst van de Participatiewet is de instroom in de Wsw gestopt en is de samenwerking vernieuwd. Uit een gezamenlijk initiatief van IBN en een oud-medewerker van IBN, is het bedrijf in maart 2006 opgericht. Dit nadat binnen IBN was besloten de postbezorging, die al 15 jaar voor de gemeente Oss werd verzorgd, te privatiseren. Op basis van die start zijn zowel de diensten als de regio uitgebreid en werken er nu circa 350 mensen bij het bedrijf. Van de 350 mensen in dienst van het bedrijf hebben 15 mensen, die werken in management en begeleiding geen vorm van uitkering om hun salaris te betalen.

Vanuit de gemeente Oss werken er rond de 20 mensen met loonkostensubsidie bij het postbedrijf.

In zijn algemeenheid probeert het postbedrijf alle mensen die bij hen worden gemeld (vanuit IBN, vanuit UWV, vanuit de gemeente of omdat ze zichzelf aanmelden) aan het werk te zetten. Afhankelijk van hun situatie worden de salariskosten geheel of gedeeltelijk gesubsidieerd. De subsidie gaat naar het bedrijf, de mensen krijgen een salaris van het bedrijf.

De begeleiding op de werkplek is onderdeel van de manier van werken bij het postbedrijf. Als iemand binnenkomt wordt ingeschat wat de mogelijkheden zijn en wordt er een takenpakket vastgesteld op basis van die mogelijkheden. Dit betekent veelal dat het tempo van werken sterk gereduceerd is. Ook zijn er taken (b.v. post sorteren) die mensen met een bepaalde handicap (bv autisme) heel goed kunnen. Daar wordt het takenpakket op aangepast.

Omdat de begeleiding inherent is aan het managen van bedrijfsprocessen en personeelszaken kan er voortdurend worden gekeken of het takenpakket nog geschikt is. Als iemand meer kan dan wordt de taak aangepast. Dit is overigens niet het

Bijlage 1

Bijlage 2

Bijlage 3

Bijlage 4

belangrijkste doel. Dat is te zorgen dat mensen graag komen werken en gelukkig zijn met hun baan.

De gemeente Oss doet de loonwaardebepaling. Daar ontstaan regelmatig problemen omdat naar de mening van het postbedrijf de loonwaardebepaling geen rekening houdt met het feit dat iemand al een aangepast takenpakket heeft. Daardoor is de inschatting vaak te hoog. Bovendien wordt er geen uitleg gegeven bij plotselinge grote wijzigingen in de beoordeling. Omdat het postbedrijf de ervaring heeft dat bezwaar maken geen enkel effect heeft en zij geen gehoor krijgen bij de gemeente, zeggen zij geen andere keus te hebben dan de mensen die door deze inschatting te duur worden, te ontslaan.

Er wordt niet bijgehouden welke wijzigingen er zijn wat betreft instroom en uitstroom of verandering van loonwaarde voor personeel met een loonkostensubsidie.

Bedrijf voor Magazijninrichting

Dit bedrijf werkt al lang met werknemers met loonkostensubsidie. Zes jaar geleden werkten er 6 mensen met een loonkostensubsidie. Dat is toen afgebouwd omdat het niet functioneerde, er waren teveel mensen die het werk niet helemaal aankonden. Om het werken met loonkostensubsidie goed te laten gaan heeft het bedrijf besloten om 1 of maximaal 2 mensen aan te stellen.

Sinds 2021 zijn er drie LKS-ers aangesteld. Twee van hen hebben nu een regulier vast contract, één is ontslagen.

De begeleiding op de werkplek wordt gedaan door 4 senioren. Deze hebben ieder hun sterke kanten en zij zorgen er een voor een voor dat de nieuwe medewerker dit ook leert. Als de LKSer een vaardigheid van iemand heeft geleerd switcht deze naar een andere begeleider. Zo leer iemand alles van het werk dat gedaan moet worden.

Na 1-2 jaar wordt vastgesteld of iemand alles geleerd heeft en dus zelfstandig kan werken. Die krijgt dan een vast contract. Heeft iemand het niet geleerd dan stopt het contract. Sterk punt in de begeleiding is de duidelijkheid. Er is een vaste aanpak en er zijn duidelijke afspraken. Er zijn geen twijfels over wat er van iemand verwacht wordt en waar hij op kan rekenen.

Het contact met de gemeente is goed. De begeleidster vanuit de gemeente is deskundig en flexibel.

In principe zijn er vaste afspraken voor de procedure:

4. Bij een nieuwe werknemer stelt de begeleider vanuit de gemeente een loonwaarde voor, dat wordt overlegd met de chef en er wordt een startpercentage vastgesteld.
5. Er is regelmatig overleg tussen de teamleider, de werkbegeleider vanuit de gemeente en de medewerker. In het begin van het contract kan dat iedere 2-3 weken zijn, later is dat 1 keer per 2-3 maanden.
6. Als er tussentijdse problemen zijn waar de teamleider niet zelf uitkomt dan is de werkbegeleider altijd bereikbaar. Zij spreekt de persoon aan, wijst op de consequenties wanneer iemand zich niet aan de afspraken houdt. Dat werkt goed en geeft de gewenste duidelijkheid.
7. Als er in een gesprek blijkt dat een LKSer extra hulp nodig heeft (b.v. een taal cursus) dan faciliteert de gemeente dat. Het bedrijf investeert daar ook in door mensen daar vrij voor te geven. Ook hier weer met duidelijke afspraken: als iemand het niet haalt dan moet hij de kosten terugbetalen.

Loonwaarde vaststellen: dit gebeurt in onderling overleg. Als in de begeleidingsgesprekken blijkt dat iemand zelfstandiger kan werken wordt de loonwaarde verhoogd. Dit kan soms wel 2 keer per jaar. Dit ervaart de werknemer ook als een groot compliment: het is vaak een overwinning en de ervaring 'je kunt het zelf'. Na maximaal 2 jaar moet iemand zelfstandig kunnen functioneren en krijgt een normaal contract.

De teamleider vertelt: "het is vaak heel heftig hoe mensen binnenkomen. Het werken is heropvoeding. En ook als mensen ontslagen worden gaan ze toch beter weg dan dat ze gekomen zijn. Maar het lukt bijna altijd om mensen te integreren. Dege- ne die ontslagen is had te weinig begeleiding."



Colofon

Loonkostensubsidie: Een effectieve regeling met oog voor kwetsbaarheden is een uitgave van de rekenkamer Oss, januari 2025

De rekenkamer Oss is een onafhankelijke commissie binnen de gemeente. Zij bestaat uit drie externe leden. Doel van de rekenkamer Oss is om de rol van de gemeenteraad te versterken en een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dit doet de rekenkamer door onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid.

Leden

Astrid van de Klift (voorzitter)
Kees Martens
Margriet van Tulder

Contact

Postbus 5
5340 BA Oss
rekenkamer@oss.nl
www.oss.nl/rekenkamer

Astrid van de Klift (06 51 59 16 19)
Kees Martens (06 53 50 06 85)
Margriet van Tulder (06 55 78 21 28)

Ontwerp

Studio Mensinga/Bruns