



Bufferbudget als oplossing voor inkomstenverrekening?

Eindrapport

15 DECEMBER 2022

Projectnummer P0266

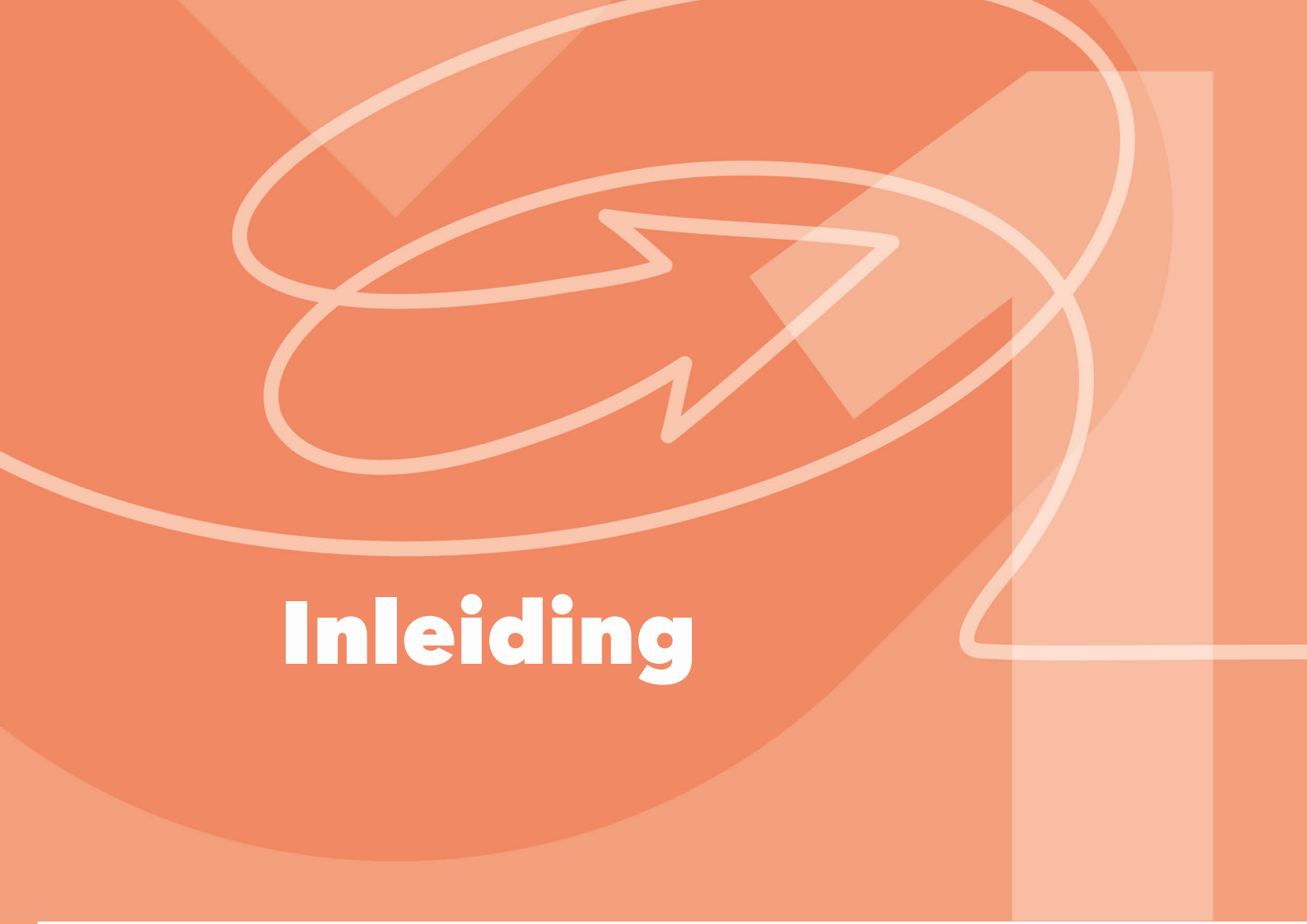
Onderzoek in opdracht van Divosa en het ministerie van SZW

Auteurs: Auke Witkamp (Verwonderzoek), Jildou Talman, Lennart de Ruig (De Beleidsonderzoekers)

© 15 december 2022 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Probleemschets	4
1.2	Onderzoek naar een bufferbudget	8
2.	Inkomstenverrekening in zes gemeenten	12
2.1	Beleid rondom inkomstenverrekening in zes gemeenten	12
2.2	Drie specifieke instrumenten en hun werking	15
2.3	Overige instrumenten	18
2.4	Deelconclusie	19
3.	Bufferbudget als aanvullende oplossing?	23
3.1	Uitgangspunten in de vormgeving van het bufferbudget	24
3.2	Keuzes in de vormgeving van het bufferbudget	24
3.3	Beoordeling van een mogelijke variant	27
3.4	Deelconclusie	32
4.	Samenvatting en conclusies	36
4.1	De problematiek	36
4.2	Instrumenten waar we van kunnen leren	37
4.3	Inzichten over het bufferbudget	38
4.4	Tot slot	39
5.	Bijlage 1:Onderzoeksvragen	41



Inleiding

Dit rapport gaat over een mogelijk nieuw instrument dat een oplossing kan bieden voor financiële onzekerheid die bij inwoners kan ontstaan wanneer zij deeltijd gaan werken in de bijstand - het bufferbudget. In dit hoofdstuk zetten we op basis van bestaand onderzoek de problemen op een rij waar mensen mee te maken krijgen wanneer zij deeltijd gaan werken. Vervolgens lichten we toe hoe we onderzoek hebben gedaan naar het mogelijke bufferbudget.

1.1 Probleemschets: inkomensschommelingen en financiële onzekerheid bij deeltijd werken in de bijstand

Wanneer inwoners met een bijstandsuitkering gaan werken ontvangen zij salaris van hun werkgever. Indien dit salaris lager is dan de bijstandsnorm die voor hen geldt, wordt het salaris door de gemeente aangevuld tot bijstandsniveau.¹ Gemeenten voeren hiertoe een 'inkomstenverrekening' uit om te bepalen op welk bedrag aan bijstand deze mensen nog recht hebben. Inkomstenverrekening levert voor veel mensen problemen op. Naar deze problematiek is vorig jaar uitgebreid onderzoek gedaan.² In deze paragraaf vatten we de problemen bij de

¹ Gemeenten spreken andersom ook wel van het salaris korten op de uitkering.

² Visser, S. de, Ommeren, M. van, Kistemaker, S. (2021). *Als verrekenen een beperking is* (Optimalistic, Muzus en Stimulansz, Februari 2021).

inkomstenverrekening samen op basis van dit bestaande onderzoek uit 2021 en de ervaringen van gemeenten die we voor dit onderzoek hebben gesproken.

1.1.1 Waar lopen mensen tegenaan?

Wanneer mensen met een bijstandsuitkering deeltijd gaan werken kunnen ze te maken krijgen met één of meer van de volgende problemen. De lijst is niet uitputtend, maar het lijken de meest voorkomende problemen te zijn:

1. Maandelijkse schommelingen met incidenteel inkomen onder de bijstandsnorm. Wanneer het salaris van mensen schommelt, bijvoorbeeld doordat men uitzendwerk of ander flexibel werk verricht, kan dit in combinatie met de verrekening door de gemeente ertoe leiden dat men de ene maand een inkomen heeft dat boven de bijstandsnorm ligt en de volgende maand een inkomen onder de bijstandsnorm. Dit probleem kan extra worden gecompliceerd door bepaalde betalingsconstructies waar werkgevers voor kiezen. Zo zijn er werkgevers die het loon pas na twee of drie maanden uitbetalen, werkgevers die maandelijks een standaardloon betalen en dat later corrigeren aan de hand van het aantal gewerkte uren, of werkgevers die overuren pas later uitbetalen.
2. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm (1). Omdat vakantiegeld en een eventuele eindejaarsuitkering telkens al worden verrekend als het recht daarop wordt opgebouwd, en niet wanneer het daadwerkelijk wordt uitgekeerd, komen mensen met vakantiegeld en/of een eindejaarsuitkering³ op maandbasis structureel onder de bijstandsnorm. In december (eindejaarsuitkering) en mei (vakantiegeld) wordt dit weer rechtgetrokken. Per jaar ontvangen mensen precies 12 keer de bijstandsnorm, maar op de maand gezien kan hun inkomen dus meer of minder zijn.
3. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm (2). De meeste mensen krijgen door hun werkgever per maand betaald, maar er zijn ook mensen die wekelijks of vierwekelijks betaald krijgen. Vaak rekenen gemeenten het inkomen van die (vier) weken om naar de maand. Dat betekent dat in de eerste 11 maanden steeds meer inkomsten worden verrekend dan daadwerkelijk worden ontvangen. In maand 12 wordt dit rechtgetrokken, doordat de gemeente maar één maand verrekent en de inwoner voor twee periodes (8 weken) krijgt uitbetaald.⁴
4. De uitkering wordt later betaald. Bij gemeenten die op de maand verrekenen (zie onder) kan de uitkering worden geblokkeerd totdat de loonstrook binnen is: hierdoor kan de uitkering later komen en moeten mensen, zeker bij aanvang van het werk maar ook wanneer hun werkgever onverhoopt later is met het inleveren van salarisgegevens, een paar weken met minder inkomen overbruggen.
5. Een vordering op het moment dat iemand door werk de uitkering verlaat. Vaak is het zo dat de gemeente het salaris van de vorige maand verrekent met de uitkering van de huidige maand (zie de volgende paragraaf). Dit heeft als gevolg dat als iemand de uitkering verlaat omdat hij/zij meer uren gaat werken, er nog een maand aan salarisinkomsten verrekend moeten worden. Een uitstroomer heeft op dat moment een openstaande schuld bij de gemeente. De 'extra' inkomsten die men heeft gehad die daartegenover staan heeft men echter gekregen in de eerste maand dat men begon met deeltijd werk, vaak lang geleden.

³ Mensen die geen vakantiegeld opbouwen en die ook geen dertiende maand hebben, hebben deze problemen niet.

⁴ Als verrekenen een beperking is, blz 34.

6. Verwervingskosten. Mensen die gaan werken moeten vooraf kosten maken, zogenaamde 'verwervingskosten' (nieuwe kleren, vervoer, andere dingen die nodig zijn om het werk te kunnen gaan doen).
7. Onverwachte vorderingen door andere instanties, zoals de belastingdienst: het kan zijn dat het belaste inkomen toch opeens hoger bleek te zijn geweest dan gedacht, en dat daardoor de belastingaanslag hoger wordt en/of het recht op toeslagen lager blijkt te zijn dan verwacht. Dit kan dan verrekend worden met lopende toeslagen, of er volgt een vordering.

Bij deze problemen moet natuurlijk worden bedacht dat het om mensen gaat die op een sociaal minimum zitten. Kleine schommelingen in het inkomen kunnen hard aankomen. Een uitkering een week later krijgen dan gebruikelijk kan het verschil betekenen tussen de huur wel of niet kunnen betalen. Sommigen hebben wel een bescheiden spaarpotje om iets op te vangen, maar dat geldt niet voor iedereen. Dit leidt ertoe dat de problematiek die hier wordt beschreven door veel mensen wordt gevoeld, en zwaar wordt gevoeld. In het reeds genoemde onderzoek wordt dit mooi kwantitatief en kwalitatief onderbouwd. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de inkomstenverrekening voor 61% van de respondenten wel eens tot financiële problemen had geleid.⁵

De lijst hierboven bestaat uit een opsomming van 'technische' problemen die zich kunnen voordoen bij mensen die deeltijd werken in de bijstand. Het laat een ander probleem daarmee onbesproken, namelijk de onzekerheid die mensen ervaren. Uit eerdere onderzoek bleek dat deze onzekerheid voor veel mensen erg vervelend is: mensen zijn onzeker over wanneer ze uitbetalingen krijgen (van de werkgever, van de gemeente) en om hoeveel geld het dan precies gaat. Vrijwel alle respondenten uit het eerder genoemde onderzoek maken zich zorgen over wat er gebeurt met de uitkering wanneer men meer gaat werken of ander werk vindt.⁶ Ander onderzoek onder bijstandsontvangers uit Amsterdam bevestigt dit beeld: mensen ervaren door de inkomstenverrekening weinig grip op hun inkomsten, zijn elke maand onzeker en hebben zorgen over of ze kunnen rondkomen.⁷

De lijst met technische problemen zoals ze hierboven zijn geschetst zegt daarmee niet zoveel over hoe de problemen worden *ervaren* door mensen. Daarin kunnen mensen sterk verschillen. Ter illustratie: in dit onderzoek is vaak door respondenten genoemd dat sommige mensen het een groot probleem vinden dat hun vakantiegeld maandelijks wordt verrekend terwijl ze het van hun werkgever pas in mei krijgen (probleem 2 uit de lijst hierboven), terwijl andere mensen het juist prettig vinden om elf maanden lang een inkomen onder bijstandsniveau te krijgen, omdat sparen ze anders niet lukt en ze nu in mei iets extra's ontvangen. Deze *ervaringen* spelen in dit onderzoek dan ook geen grote rol; we richten ons met dit onderzoek op het bufferbudget als *technische* oplossing voor een probleem dat we *technisch* hebben gedefinieerd.

⁵ Visser, S. de, Ommeren, M. van, Kistemaker, S. (2021). *Als verrekenen een beperking is* (Optimalistic, Muzus en Stimulansz, Februari 2021), blz 16.

⁶ Visser, S. de, Ommeren, M. van, Kistemaker, S. (2021). *Als verrekenen een beperking is* (Optimalistic, Muzus en Stimulansz, Februari 2021), blz 20.

⁷ Judith Elshout, T2 Rapportage kwalitatief Amsterdams experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden, 21 juni 2021, blz 9.

1.1.2 Verrekening als bron van problemen

Vijf van de zeven problemen die we hierboven benoemden zijn het gevolg van inkomstenverrekening. Het zesde en het zevende probleem – respectievelijk de verwervingskosten en de mogelijke vorderingen door instanties zoals de Belastingdienst – worden regelmatig genoemd maar zijn geen gevolg van de inkomstenverrekening. Voor dit onderzoek is dat van belang, omdat er met het bufferbudget gezocht wordt naar een instrument dat de problemen *die als gevolg van inkomstenverrekening ontstaan* aan moet pakken. We laten deze problemen dus verder buiten beschouwing en richten ons op de eerste vijf. In deze paragraaf laten we zien hoe deze vijf problemen worden veroorzaakt door de verschillende manieren van verrekenen die gemeenten hanteren.

Gemeenten hanteren drie verschillende methoden om te verrekenen⁸:

- Schatten. Bij deze methode schat de gemeente iemands inkomen en verrekent dat bedrag maandelijks met de uitkering. Op basis van informatie vooraf schatten ze bijvoorbeeld dat iemand maandelijks 200 euro gaat verdienen bij een werkgever. In t0 korten ze de uitkering dan met 200 euro. Op basis van loonstrookjes kijkt de gemeente achteraf of die 200 euro overeenkwam met het daadwerkelijke salaris. De afwijking tussen de schatting en het daadwerkelijke salaris wordt verrekend met de uitkering van de volgende maand.
- Op de maand. Bij deze methode wacht de gemeente met het uitbetalen van de uitkering totdat de salarisgegevens van de betreffende maand binnen zijn. Dit betekent een vertraging van één tot enkele weken. Het voordeel is dat de uitkering, in theorie althans, altijd correct is en er dus geen sprake hoeft te zijn van latere vorderingen.
- Achteraf. Bij deze methode verrekent de gemeente de inkomsten van maand t0 met de uitkering van maand t1. Dat betekent dat de inwoner in de maand waarin deze voor het eerst gaat werken zowel salaris als een volledige uitkering ontvangt, en dat men nadat men is gestopt met werken nog een maand aan salaris moet terugbetalen aan de gemeente.

De vijf problemen die we in de paragraaf hiervoor beschreven worden op verschillende manieren veroorzaakt door deze verrekeningsmethoden. We lopen ze één voor één langs.

1. Maandelijks schommelingen met incidenteel inkomen onder de bijstandsnorm. Dit probleem ontstaat bij gemeenten die met schattingen werken en die achteraf verrekenen, en dat met name bij mensen die onregelmatige inkomsten uit arbeid hebben. Bij regelmatige inkomsten uit arbeid speelt het probleem niet of nauwelijks.
 - a. Een voorbeeld wanneer een gemeente met schattingen werkt: indien er is geschat dat iemand in t0 200 euro zou verdienen en het daadwerkelijke salaris was lager dan die 200 euro, dan vult de gemeente op basis van die te hoge schatting het inkomen aan tot een totaal dat onder de bijstandsnorm ligt. In t1 wordt dit vervolgens gecorrigeerd en ontvangt men dus – indien men in die maand wél ‘gewoon’ 200 euro verdient conform schatting – meer dan de bijstandsnorm.
 - b. Een voorbeeld wanneer een gemeente achteraf verrekent: indien iemand in t0 200 euro verdient, dan wordt dit in t1 verrekend met de uitkering. Indien men in t1 ech-

⁸ In de praktijk hanteren gemeenten meestal overigens verschillende methoden van verrekenen naast elkaar: ze hebben wellicht een voorkeur voor een bepaalde methode maar kijken ook naar de situatie van de inwoner en of een bepaalde methode daarbij aansluit. Meer hierover in hoofdstuk 2.

ter bijvoorbeeld slechts 100 euro verdient, dan leidt dit ertoe dat men in t1 een totaalinkomen onder de bijstandsnorm heeft. In maand t2 kan dit dan vervolgens juist weer andersom zijn, etcetera.

2. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm als gevolg van verrekening vakantiegeld en eindejaarsuitkering. Dit speelt bij alle verrekeningsmethoden; gemeenten zijn verplicht om vakantiegeld en eindejaarsuitkering reeds te verrekenen wanneer het recht daarop wordt opgebouwd. In het onderzoek hebben we een gemeente gesproken die dit desondanks niet doet, en een andere gemeente die hiervoor een oplossing zoekt. In hoofdstuk twee gaan we daar dieper op in.
3. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm bij mensen die (vier)wekelijks salaris krijgen.
4. De uitkering wordt later betaald. Dit speelt bij gemeenten die op de maand verrekenen. Bij die gemeenten wacht men immers tot de salarisgegevens van de betreffende maand binnen zijn. Met name in de eerste maand kan dit voor de inwoner lastig zijn. Bij gemeenten die achteraf verrekenen of met schattingen werken speelt dit probleem niet.
5. Een vordering op het moment dat iemand door werk de uitkering verlaat. Dit speelt met name bij gemeenten die achteraf verrekenen. Daar moet, de maand nadat iemand door werk uitstroomt uit de uitkering, nog het salaris van de maand daarvoor worden verrekend. Ook bij gemeenten die werken met schattingen kan er een (kleinere) vordering komen nadat iemand is gaan werken, wanneer de schatting van het inkomen in de laatste maand te laag bleek (iemand verdiende de laatste maand dus meer dan was geschat).

Kortom: de vijf gesignaleerde problemen worden, met uitzondering van de verrekening van vakantiegeld en eindejaarsuitkering, op verschillende manieren veroorzaakt door de verschillende methoden van inkomstenverrekening. Elke methode heeft dus zijn voor- en nadelen. Geen van de methoden die gemeenten kunnen toepassen is zonder nadelige consequenties; als het salaris van een inwoner stabiel is dan kan de verrekening ook stabiel zijn, maar als het salaris onvoorspelbaar is dan leidt elk van de methoden tot nadelen.

In het volgende hoofdstuk zullen we zien hoe een aantal gemeenten hiermee omgaat en welke oplossingen zij zoeken voor de geschetste problematiek. In hoofdstuk 3 verkennen we vervolgens of een bufferbudget een aanvullende oplossing zou kunnen zijn.

1.2 Onderzoek naar een bufferbudget

In gesprekken die in het kader van het programma Simpel Switchen in de Participatieketen met gemeenten zijn gevoerd is een nieuw instrument geopperd dat een oplossing zou kunnen bieden voor de problemen die voor inwoners ontstaan als gevolg van inkomstenverrekening. Dit nieuwe instrument – het bufferbudget – is het onderwerp van dit onderzoek.

1.2.1 De contouren en context van een bufferbudget

Voorafgaand aan dit onderzoek had het bufferbudget weliswaar enkele contouren meegekregen maar was de invulling verder nog open.

1. Het was duidelijk dat het een min of meer flexibel in te zetten budget zou moeten zijn dat aan de persoon gekoppeld is, waarmee de schommelingen en onzekerheid die als gevolg van inkomstenverrekening ontstaan weggenomen kunnen worden.

2. Het doel ervan zou zijn om te kunnen garanderen dat mensen met een bijstandsuitkering die deeltijd gaan werken niet onder de bijstandsnorm komen met hun maandelijkse inkommen. En daarmee om de onzekerheid voor mensen weg te nemen.
3. Het bufferbudget werd expliciet niet gezien als instrument om werken lonender te maken, maar op voorhand werd wel de mogelijkheid open gelaten dat mensen er netto op vooruit zouden gaan als gevolg van de inzet van een bufferbudget.

Dit mogelijke bufferbudget moet in samenhang met andere ideeën tot verbetering van de Participatiewet worden beschouwd. Vanuit het ministerie van SZW is het traject Participatiewet in Balans ingezet. In juni 2022 is een brief naar de kamer gestuurd met een uitgebreide beleidsanalyse, waarin verschillende sporen worden benoemd om de Participatiewet te verbeteren. Een belangrijk doel bij dat traject is om onredelijke hardheid in de toekomst te voorkomen en wet- en regelgeving te vereenvoudigen.⁹ In de beleidsanalyse en de kamerbrief wordt het bufferbudget ook als mogelijk nieuw instrument benoemd.¹⁰ Andere relevante sporen die worden bewandeld zijn onder andere het verkennen van de verruiming van de vrijlating van bijverdiensten, de verkenning van mogelijkheden tot automatische verrekening en de verrekening van vakantiegeld simpeler maken.

1.2.2 Doel en aanpak

Dit onderzoek heeft een tweetal doelstellingen:

1. Verkennen in hoeverre een bufferbudget een oplossing zou kunnen vormen voor de geschetste problemen die inwoners ervaren als gevolg van inkomstenverrekening.
2. Verkennen welke vormen het bufferbudget zou kunnen aannemen en welke uitvoeringsaspecten hierbij in ogenschouw zouden moeten worden genomen.

Hiertoe zijn de onderzoekers binnen zes gemeenten in gesprek gegaan met in totaal 27 respondenten, variërend van beleid tot uitvoering tot inwoners die deeltijd werken in de bijstand. De geselecteerde gemeenten zijn:

1. Amersfoort
2. Amsterdam
3. Sociale Dienst Drechtsteden (hierna verwijzen we naar SSD of Drechtsteden)
4. Groningen
5. Leeuwarden
6. Utrecht

Deze gemeenten zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd. Het belangrijkste criterium was dat ze een interessante uitvoeringspraktijk hebben in hun omgang met inkomstenverrekening en dat ze instrumenten inzetten die elementen in zich dragen van een mogelijk bufferbudget.

Per gemeente is geïnventariseerd hoe de problematiek met betrekking tot inkomstenverrekening wordt gevoeld, welke oplossingen men heeft gezocht en wat de

⁹ Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse (juni 2022), blz 4.

¹⁰ Zie ook de Kamerbrief van 28 november 2022: Stand van zaken Participatiewet in balans. .

ervaringen daarmee zijn. Op voorhand hadden we drie instrumenten op het oog die we nader wilden bestuderen: de inzet van de premie voor arbeidsinschakeling, het Huishoudboekje en Surplus. We wilden de ervaringen met deze instrumenten 'extrapoleren' om iets te kunnen zeggen over de mogelijke effectiviteit van een bufferbudget. De aanname achter deze aanpak was dat elk van de instrumenten één of meer van de geschetste problemen op zou lossen en dat we van de ervaringen met die instrumenten zouden kunnen leren over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van een bufferbudget. Gaandeweg het onderzoek bleken de gemeenten ook nog andere interessante instrumenten in te zetten, die we in dit rapport ook beschrijven. Tezamen vertellen de ervaringen met deze instrumenten iets over wat we van een bufferbudget zouden mogen verwachten.

We hebben het onderzoek grotendeels uit kunnen voeren zoals beoogd. We hebben in zes gemeenten gesproken met per gemeente 2-6 ambtenaren. In één gemeente hebben we ook met vier inwoners gesproken - we hadden dit graag nog in een andere gemeente ook gedaan, maar dat is niet gelukt. We hebben ons, behalve op de data die we zelf hebben verzameld, in verschillende gemeenten ook kunnen baseren op (klant)onderzoeken die de gemeenten zelf hebben gedaan of laten doen.

Het onderzoek is uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek, onder begeleiding van Divosa en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1.2.3 Onderzoeksvragen

Vier onderzoeksvragen zijn leidend geweest bij dit onderzoek:

1. Wat is het effect van de huidige instrumenten (Surplus, Huishoudboekje en de premie voor arbeidsinschakeling) op deelnemers?
2. Hoe is het gesteld met de uitvoerbaarheid van de huidige instrumenten, en wat betekent dit voor de uitvoerbaarheid van het bufferbudget?
3. Wat kunnen we op basis van het voorgaande leren over de effectiviteit van het bufferbudget?
4. Wat is er nodig om het instrument bufferbudget op te nemen in wet- en regelgeving?

In de bijlage staan de onderzoeksvragen nog verder uitgewerkt met deelvragen en een toelichting over keuzes die zijn gemaakt.

1.2.4 Reflectie op dit onderzoek

We willen graag drie opmerkingen maken om dit onderzoek in perspectief te plaatsen.

- Dit rapport is een verkenning van een niet-bestaand instrument waar bovendien nog verschillende varianten van denkbaar zijn. Het is geen formele ex-ante evaluatie of impact assessment op basis waarvan kan worden betoogd dat het instrument effectief of niet effectief zal zijn. Er zijn nog belangrijke vragen onbeantwoord, zoals de implicaties van verschillende varianten van het bufferbudget voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.
- Vertrekpunt van dit onderzoek was een probleem dat in technische zin is gedefinieerd. Het gaat niet om de ervaringen en beleving van inwoners (financiële onzekerheid) maar om

feitelijke schommelingen en het feit dat het inkomen op maandbasis onder de bijstandsnorm kan uitvallen. De vraag van de opdrachtgever was om voor dit technisch gedefinieerde probleem een technische oplossing (namelijk het bufferbudget) te verkennen. Tijdens het onderzoek werd door respondenten echter vaak belicht hoe belangrijk goede communicatie is, en dat het hier ook vaak aan schort door capaciteitsproblemen in de uitvoering. Goede communicatie – het voeren van gesprekken met inwoners – kan er volgens onze respondenten voor zorgen dat de problemen, hoewel ze in technische zin niet worden opgelost, als minder zwaar worden ervaren door inwoners. Goede communicatie wordt ook als een randvoorwaarde gezien voor de effectieve inzet van technische instrumenten, waaronder het bufferbudget.

- Er zijn wellicht ook andere technische oplossingen denkbaar voor delen van de geschetste problematiek. Bijvoorbeeld ten aanzien van de verplichting om vakantiegeld en eindejaarsuitkeringen te verrekenen in de maand dat het wordt opgebouwd (probleem 2). Hier wordt momenteel in andere gremia aan gewerkt en wij hebben dit niet betrokken bij ons onderzoek. De aanname voor dit onderzoek was dat een bufferbudget een oplossing zou moeten bieden voor de geschetste problemen.



Inkomstenverrekening in zes gemeenten

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe zes gemeenten inkomsten verrekenen, welke instrumenten zij inzetten om de gevolgen van de verrekening te verzachten, en welke ervaringen zij met deze instrumenten hebben. We beantwoorden twee onderzoeksvragen:

- *Wat is het effect van de huidige instrumenten op de deelnemers?*
- *Hoe is het gesteld met de uitvoerbaarheid van de huidige instrumenten?*

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst schetsen we per gemeente kort welke keuzes ze hebben gemaakt ten aanzien van inkomstenverrekening en verwante zaken (par. 2.1). Vervolgens gaan we dieper in op drie specifieke instrumenten: Surplus, het Huishoudboekje en de premie voor arbeidsinschakeling (par. 2.2). Daarna bespreken we kort nog drie instrumenten die we ook bij gemeenten tegen kwamen en die ons iets kunnen vertellen over het bufferbudget (par 2.3). Tot slot volgt een deelconclusie (par. 2.5).

2.1 **Beleid rondom inkomstenverrekening in zes gemeenten**

Hier schetsen we op hoofdlijnen hoe gemeenten de inkomstenverrekening aanpakken. Daarbij benoemen we ook kort eventuele specifieke instrumenten die ze inzetten, ook als ze niet direct met inkomstenverrekening te maken hebben. We baseren deze paragraaf op onze gesprekken

met ambtenaren van de betreffende gemeenten en eventuele stukken die ons ter beschikking werden gesteld.

2.1.1 Amersfoort

In Amersfoort verrekent men het inkomen sinds een paar jaar in principe op de maand. Kenmerkend voor de uitvoering in Amersfoort is dat er een gesprek wordt gevoerd over de financiële gevolgen voordat iemand aan het werk gaat. Dit gesprek wordt vanuit de gemeente gevoerd door een klantmanager die verstand heeft van inkomen en die de inwoner daar goed over kan adviseren. De klantmanager inkomen laat zich daarbij adviseren door de medewerker van de uitkeringsadministratie indien dit nodig is. De inwoner houdt, indien nodig, ook direct contact met iemand van de 'inkomenskant'. Tijdens het gesprek bekijken ze samen ook of de inwoner de periode kan overbruggen dat de uitkering, als gevolg van het op de maand verrekenen, later komt (probleem 3 uit par. 1.1.1). Indien dat niet het geval is, dan kan de ambtenaar een gift toekennen om deze periode te overbruggen. In de praktijk hoeft deze gift zelden te worden ingezet (zie par 2.3.1).

In de ervaring van de respondenten pakt het op de maand verrekenen in verreweg de meeste gevallen goed uit en zijn inwoners blij met de gesprekken die ze voeren. Enkele werkgevers betalen het loon echter structureel met één of twee maanden vertraging uit, en leveren dus ook de salarisgegevens met een dergelijke vertraging aan. In die gevallen werkt het op de maand verrekenen niet, en gaat men in overleg met de inwoner over op achteraf verrekenen of verrekenen door middel van schattingen.

Verder past Amersfoort de maximale vrijlating toe (25% van het inkomen gedurende zes maanden), is er een zogenaamde 'actiefpremie' voor mensen die middels vrijwilligerswerk of deeltijd werk maatschappelijk actief zijn terwijl ze een bijstandsuitkering ontvangen (enkele honderden euro's per jaar) en is er een uitstroompremie voor mensen die na een periode van tenminste één jaar in de bijstand uitstromen naar werk (maximaal 450 euro).

2.1.2 Amsterdam

Amsterdam verrekent in principe met schattingen. Kenmerkend in Amsterdam is dat alle deeltijd werkenden een premie 'sparen': de premie bedraagt 30% van het loon, met een maximum van 222 euro per maand. Het opgespaarde bedrag wordt tweemaal per jaar uitgekeerd. Dit percentage wordt dus in wezen structureel vrijgelaten, maar omdat het in de vorm van de premie voor arbeidsinschakeling wordt uitbetaald blijft het bedrag onbelast. In paragraaf 2.2.3 komen we uitgebreid terug op de premie.

2.1.3 Sociale Dienst Drechtsteden

In de Drechtsteden kunnen klanten kiezen tussen drie verrekeningsmethoden: op de maand (voor mensen met regelmatige inkomsten), achteraf (voor mensen met onregelmatige inkomsten) en Surplus. Van consultants wordt gevraagd die keuze aan klanten voor te leggen op het moment dat die aan het werk gaan. In de praktijk maken consultants vaak de keuze voor de klant: ze kiezen tussen op de maand of achteraf verrekenen. Voor enkelen vindt men de Surplusmethode passend. Die wordt wel voorgelegd aan klanten wanneer klanten behoefte

hebben aan financiële ontzorging. Het gaat met name om statushouders. Surplus leggen we verder uit in paragraaf 2.2.1.

In de Drechtsteden wordt ook gebruik gemaakt van de vrijlating. Verder 'wordt alles verrekend wat wettelijk gezien verrekend moet worden'.

De Sociale Dienst Drechtsteden maakt op dit moment plannen om vanaf 1 januari 2023 op eigen initiatief een bufferbudget in te voeren. Daarmee compenseert de SDD op maandelijkse basis voor de gekorte vakantietoeslag en eindejaarsuitkering. De klant mag de vakantietoeslag (in mei) en de eindejaarsuitkering (in december) daarnaast houden. Deze variant van het bufferbudget wordt voor alle klanten standaard ingevoerd. De SDD wil dit proces op den duur automatiseren, zodat een berekening door uitvoerders niet meer nodig is.

2.1.4 Groningen

In Groningen is er veel aandacht voor de gevolgen van inkomstenverrekening. De gemeente heeft ervoor gekozen de problematiek zoveel mogelijk te voorkomen door op de maand te verrekenen. De uitkering wordt dus geblokkeerd totdat er zekerheid bestaat over het inkomen van de betreffende maand. Dat proces wordt vergemakkelijkt doordat klanten in de gemeente Groningen hun loonstrookjes digitaal kunnen aanleveren. De gemeente streeft ernaar de uitkering binnen een dag na het doorgeven van het inkomen over te maken naar de rekening van de klant.

De Premie op Werk (de Groningse variant van de premie op arbeidsinschakeling) is onderdeel van het Werk- en Ontwikkelprogramma. De Premie op Werk is een bedrag van 1.200 euro die mensen die lang afhankelijk zijn geweest van de bijstandsuitkering zou moeten stimuleren om aan het werk te gaan. 300 van de 1.200 euro premie wordt direct in de eerste maand uitgekeerd aan de klant. Dat geld kan bijvoorbeeld ingezet worden om verwervingskosten te betalen of om de periode te overbruggen tot de eerste aanvullende uitkering. De overige 900 euro ontvangt de klant wanneer diegene minstens zes maanden bij dezelfde werkgever in dienst blijft. De gemeente Groningen maakt ook gebruik van vrijlating van inkomsten.

2.1.5 Leeuwarden

In Leeuwarden worden twee verrekeningsmethoden gebruikt: schatten en achteraf verrekenen. In een gesprek met de inwoner wordt gekozen welke methode het meest passend is. Dit hangt samen met de situatie van de inwoner: indien de verdiensten naar verwachting heel regelmatig zullen zijn dan zal de gemeente bijvoorbeeld sneller suggereren om met schattingen te werken, terwijl bij heel onregelmatige inkomsten waarschijnlijk eerder gesuggereerd zal worden om achteraf te verrekenen. Hiernaast gebruikt Leeuwarden ook nog een andere methode, namelijk Surplus. Hier komen we in paragraaf 2.2.1 op terug.

In Leeuwarden krijg je, als je deeltijd werkt, een 'deeltijdpremie': 8% van het verdiende salaris wordt in de vorm van een premie tweemaal per jaar uitgekeerd. De wettelijke vrijlating van 25% wordt incidenteel uitgekeerd, maar in principe is de deeltijdpremie ingevoerd om de vrijlating te vervangen.

2.1.6 Utrecht

Utrecht is één van de gemeenten die gebruik maken van schattingen om tot inkomstenverrekening te komen. De gemeente maakt een zo exact mogelijke schatting van het te verwachten inkomen van inwoners, gebaseerd op de informatie die inwoners vooraf kunnen verstrekken. Die schatting is het bedrag dat wordt gekort op de uitkering. Het kan zijn dat het daadwerkelijke salaris af blijkt te wijken van de schatting, dan wordt het verschil de maand daarop gecorrigeerd. Op deze manier weet een inwoner precies op welk moment van de maand hij/zij de uitkering gaat ontvangen, maar zeker bij onregelmatige inkomsten zijn correcties achteraf vaak noodzakelijk.

Utrecht zet standaard vrijlating in de eerste maanden in.

Voor mensen die financiële problemen hebben en/of in de schulden dreigen te raken, heeft Utrecht het Huishoudboekje beschikbaar. Dat is een vrij ingrijpend instrument waardoor klanten volledig financieel ontzorgd worden in ruil voor het overdragen van hun inkomsten en financiële administratie aan de gemeente. Het gaat vooralsnog om 470 inwoners (op ruim 10.000 bijstandsontvangers).

Verder experimenteert de gemeente met het Virtueel Inkomsten Lokaal, een instrument waarmee inwoners inzicht hebben in alle regelingen waar zij recht op hebben. De gedachte is dat dit een deel van de onzekerheid rondom inkomstenschommelingen wegneemt.¹¹

2.2 Drie specifieke instrumenten en hun werking

In deze paragraaf belichten we drie specifieke instrumenten die de onderzochte gemeenten inzetten en die de problematiek rondom inkomstenverrekening verzachten of gedeeltelijk wegnemen: Surplus, het Huishoudboekje en de premie voor arbeidsinschakeling. We beschrijven steeds kort de kern van de interventie en bespreken de ervaringen van de betreffende gemeenten. Indien er evaluaties van de instrumenten beschikbaar zijn dan putten we daar ook uit.

2.2.1 Surplus

Bij Surplus tekent de inwoner een machtiging dat het salaris niet op zijn/haar eigen rekening wordt gestort, maar op een rekening van de gemeente. De gemeente maakt maandelijks een bedrag ter hoogte van de bijstandsnorm over aan de inwoner. Verrekeningen vinden achter de schermen plaats, de inwoner merkt daar weinig van. Alleen als er onder aan de streep nog geld overblijft (bijvoorbeeld vanwege vrijlatingen of premies) dan wordt dit nog extra overgemaakt

¹¹ Uit onderzoek van de gemeente Utrecht onder bijstandsgerechtigden bleek namelijk dat schommelingen in inkomsten voor hen niet zozeer het probleem vormen als wel de stress die komt kijken bij de combinatie van bijstand en salaris.

naar de inwoner. Het inkomen dat de inwoner in eerste instantie krijgt is gegarandeerd, er volgen dan geen verrekeningen of vorderingen meer.¹²

Van de zes gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken wordt Surplus ingezet in Leeuwarden en Drechtsteden. In Leeuwarden en Drechtsteden is Surplus een keuze voor de inwoner: in overleg met de consulent kan iemand ervoor kiezen om met Surplus te werken. In de praktijk doet een klein deel van de deeltijdwerkende mensen dat; volgens uitvoerders is de stap voor mensen om hiervoor te kiezen groot, omdat ze veel zeggenschap uit handen geven. Dat vergt vertrouwen in de gemeente. Voor de gemeente is het bovendien vrij bewerkelijk.

Wanneer mensen eenmaal de keuze hebben gemaakt om met Surplus te werken zijn ze over het algemeen zeer positief. Het geeft rust: betalingen komen altijd op hetzelfde moment en het bedrag is voorspelbaar. Bovendien is er maar één betaalmoment per maand, dat maakt het overzichtelijk. Het is een systeem waarin alleen meevallers mogelijk zijn, geen tegenvallers. Vooral voor mensen met onregelmatige inkomsten kan het veel rust en stabiliteit geven.

Surplus verhelpt in wezen alle vijf problemen die door inkomstenverrekening kunnen worden veroorzaakt (zie paragraaf 1.1.1). Inwoners zijn er, volgens de uitvoerders die we spraken en volgens de behoefteanalyse die in 2019 is uitgevoerd, bovendien heel blij mee. Het bewerkelijke karakter van het instrument en het feit dat de drempel voor inwoners om er gebruik van te maken hoog is maakt echter dat het geen algemene oplossing voor de problematiek zal kunnen zijn. Sommige uitvoerders van gemeenten hebben bovendien ook principiële bedenkingen bij de grootschalige inzet van Surplus: ze vragen zich af of het goed is om voor lange tijd zoveel uit handen te nemen van mensen, omdat ze het uiteindelijk 'toch ook zelf moeten kunnen'.

2.2.2 Huishoudboekje

Bij de inzet van het Huishoudboekje tekent de inwoner, net als bij Surplus, een machtiging dat het salaris niet op zijn/haar eigen rekening wordt gestort, maar op een gedeelde rekening bij de gemeente. Ook toeslagen en een eventuele uitkering vanuit UWV worden naar die rekening overgemaakt. De gemeente betaalt vervolgens vanaf die rekening alle vaste lasten van de inwoner. Samen spreken gemeente en inwoner een vast leefgeldbedrag af dat de inwoner op zijn/haar rekening gestort krijgt, dat kan het volledige restant zijn dat overblijft na betaling van de vaste lasten of een deel van het restant. De gemeente heeft een bufferpotje achter de hand om schommelende inkomsten op te vangen. Op het moment dat iemand stopt met het Huishoudboekje is er ofwel sprake van een overschot (de persoon krijgt nog geld van de gemeente), of een tekort omdat de buffer is ingezet (dan moet de inwoner dat tekort aan de gemeente terugbetalen).

Van de zes gemeenten die meededen aan dit onderzoek wordt het Huishoudboekje ingezet in Utrecht. In Utrecht wordt het instrument ingezet met name voor mensen die beginnende

¹² Zie bijvoorbeeld de uitleg op websites van verschillende sociale diensten die hier mee werken, zoals <https://www.sozawenw-fryslan.nl/uitkering/inkomsten-naast-je-uitkering/> of <https://www.stroomopwaarts.nl/vragen/surplus-stap-voor-stap-uitgelegd>. Zie ook: Behoeftanalyse Surplus, Muzus, 21 mei 2019.

schulden hebben of in de schulden dreigen te raken; het is niet voorbehouden voor mensen met een bijstandsuitkering, maar kan ook voor andere groepen worden ingezet. Statushouders vormen bijvoorbeeld een grote doelgroep, zij worden in hun eerste jaar van inburgering door middel van het Huishoudboekje financieel ontlast. Er zit geen maximumtermijn aan het Huishoudboekje: mensen mogen er zo lang als ze willen gebruik van blijven maken.

Het Huishoudboekje lijkt een beetje op Surplus; de ervaringen ermee zijn dan ook vergelijkbaar. Het wordt door uitvoerders gezien als een waardevol instrument dat mensen rust kan geven. Het gaat in zekere zin verder dan Surplus omdat het niet alleen zorgt voor stabiliteit in inkomsten maar ook de uitgaven structureert. Daardoor kan het ervoor zorgen dat mensen niet in de schulden komen en/of dat schulden langzaam worden afbetaald. Verder is de goed bereikbare frontoffice een belangrijk werkzaam element. Er is een kleine groep inwoners die vaak belt naar de frontoffice met allerlei financiële vragen. Hoewel dit niet van tevoren zo was bedacht zijn de gebruikers er heel gelukkig mee.

Net als Surplus wordt het Huishoudboekje gezien als een instrument dat voor een beperkte doelgroep kan worden ingezet. De belangrijkste drempels om het breed toe te passen zijn dat het veel vertrouwen vergt van inwoners om de zeggenschap over hun inkomsten en uitgaven uit handen te geven en dat de inzet erg bewerkelijk is voor de gemeente.

2.2.3 Premie voor arbeidsinschakeling

Artikel 31 lid 2j van de Participatiewet creëert een mogelijk voor gemeenten om, aan mensen die deeltijd gaan werken in de bijstand, een 'premie voor arbeidsinschakeling' toe te kennen. Deze premie mag één of tweemaal per jaar worden uitgekeerd en mag maximaal € 2.699 per jaar bedragen. De premie is onbelast en is bedoeld als 'incidentele' premie.¹³ De beoordeling van toekenning (bijvoorbeeld bij verlenging) zou op basis van 'individueel maatwerk' dienen plaats te vinden.¹⁴ Het is bedoeld als tijdelijke stimulans voor mensen om te gaan werken en heeft als doel om uitstroom te stimuleren.¹⁵ Doordat de premie incidenteel van aard is telt hij niet mee voor het belastbaar inkomen en heeft hij dus ook geen invloed op de hoogte van toeslagen.

Van de gemeenten die bij dit onderzoek betrokken waren maken Amsterdam, Leeuwarden en Groningen gebruik van deze premie. In elke gemeente heeft de premie een ietwat andere vorm gekregen.

- In Amsterdam wordt de premie, wanneer iemand gaat werken, automatisch opgespaard en tweemaal per jaar uitgekeerd. Per maand wordt 30% van het verdiende salaris opgespaard, met een maximum van € 222. De premie wordt in principe structureel ingezet. Het doel is om werk te bevorderen maar ook om de bestaanszekerheid te verbeteren. De premie komt

¹³ Memorie van toelichting wetsvoorstel wijziging Participatiewet, 13 februari 2020, blz 49-50.

¹⁴ TK 35394, nr 8, 12 juni 2020, antwoord op vraag 101.

¹⁵ Gemeentenieuws van SZW 2021-5. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuwsbrieven/gemeentenieuws-van-szw/2021/gemeentenieuws-van-szw-2021-5#article2>.

in de plaats van de inkomstenvrijlating. De premie was onderdeel van het bijstandsexperiment.

- In Leeuwarden wordt de premie net als in Amsterdam, automatisch opgespaard en ook tweemaal per jaar uitgekeerd. Ook hier wordt de premie in principe structureel ingezet. Het percentage van het salaris dat als premie wordt opgebouwd ligt in Leeuwarden lager dan in Amsterdam, namelijk op 8%.
- In Groningen krijgt iedereen die ten minste drie jaar lang¹⁶ een bijstandsuitkering heeft en vervolgens voor minimaal 16 uur per week aan het werk gaat een premie van € 1.200 ("Premie op Werk"). De premie is dus zowel bedoeld voor mensen die deeltijd werk combineren met een bijstandsuitkering als voor mensen die vanwege werk uitstromen uit de bijstand. Een kwart van de premie wordt uitgekeerd bij aanvang van het werk, de rest wordt uitgekeerd als iemand na zes maanden nog steeds aan het werk is.

De premie doet niets aan de vijf problemen die we in paragraaf 1.1.1 identificeerden. Een uitzondering daarop vormt wellicht de premie in Groningen: daar heeft men ervoor gekozen om het eerste deel direct uit te keren, om daarmee tegemoet te komen in eventuele verwervingskosten en om problemen met verrekening in de eerste maanden op te vangen. De vormgeving van de premie in Leeuwarden en Amsterdam ligt op het randje van het wettelijke toegestane: de premie is daar structureler dan eigenlijk in de wet bedoeld is.

Voor zover we na konden gaan zijn de ervaringen van de inwoners die een premie ontvangen positief. Uit het Amsterdamse onderzoek blijkt dat mensen die een premie ontvingen gemiddeld € 1.400 kregen op jaarbasis. Ze vonden dat naar eigen zeggen (heel) belangrijk.¹⁷ Ze ervaren het als 'een welverdiend extraatje', ze voelen zich erdoor gewaardeerd en het geeft wat extra lucht. Het is geen directe stimulans om (meer) te gaan werken, maar draagt wel bij aan het goede gevoel over werk.¹⁸ Het Groningse onderzoek bevestigt dit beeld: de meeste mensen die de premie hadden ontvangen beschouwden het als een 'mooi extraatje', een enkeling vond het een stimulans om werk te zoeken.¹⁹

2.3 Overige instrumenten

Hierboven hebben we drie instrumenten belicht die worden ingezet en die de problematiek rondom inkomstenverrekening deels kunnen oplossen of de negatieve gevolgen ervan kunnen verzachten. Gemeenten zetten echter nog meer instrumenten in die ons kunnen helpen om het bufferbudget beter te begrijpen. In deze paragraaf beschrijven we enkele interessante

¹⁶ De gemeente kijkt naar mogelijkheden om de criteria voor de Premie op Werk te verruimen. Op tafel ligt bijvoorbeeld de mogelijkheid om de Premie op Werk al beschikbaar te stellen na één jaar in de bijstand.

¹⁷ Paul de Beer, T2 Rapportage Amsterdams experiment met de Bijstand, 19 juli 2021, blz 68 e.v.

¹⁸ Judith Elshout, T2 Rapportage kwalitatief Amsterdams experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden, 21 juni 2021, blz 6 e.v. Uit dit onderzoek kwam overigens ook nog een onderstreping van het belang van het vinden van een oplossing voor de problematiek voor inkomstenverrekening. Op blz 9 staat: "De angst voor inkomstenverrekeningen zit zo diep dat wanneer interviewers respondenten die niet werken vertellen over de mogelijkheid om een bijverdienpremie te krijgen als zij parttime werken in de bijstand, niet wordt geloofd. Meerdere respondenten reageren verbaasd op het idee van de premie en geloven niet dat deze inkomsten niet verrekend worden."

¹⁹ Thaïra Openneer en Klaas Kloosterman, Evaluatie Project Nazorg, juni 2022, blz 16. Uit dit onderzoek bleek ook dat consulenten de premie ook graag zouden willen inzetten voor mensen die minder lang dan drie jaar in de bijstand zitten.

instrumenten die we tegenkwamen in de zes gemeenten die we bezochten. We beogen hiermee geen uitputtende lijst te geven van de instrumenten die in deze gemeenten worden ingezet; we belichten instrumenten die mogelijke elementen in zich dragen van een toekomstig bufferbudget.

2.3.1 Maatwerkpotjes

In ieder geval in twee gemeenten kwamen we met uitvoerders te spreken over 'maatwerkpotjes'. De consultants kunnen daar tot een bepaald bedrag uit putten om een moeilijke situatie waarin een inwoner verkeert te doorbreken. In Amersfoort wordt dit maatwerkpotje specifiek gebruikt om, indien nodig, de eerste weken te overbruggen wanneer iemand gaat werken. Daar verrekent men immers op de maand, waardoor de uitkering die eerste maand later komt dan gebruikelijk (probleem 4 uit paragraaf 1.1.1). In de praktijk wordt dit budget in Amersfoort echter nauwelijks ingezet voor dit doel; het blijkt dat een goed gesprek voeren met de inwoners en helder op een rijtje zetten wat hij of zij kan verwachten de klus doorgaans al klaart, waardoor extra budget niet nodig is.

2.3.2 Flexibel omgaan met opgebouwd vakantiegeld

Mensen die een bijstandsuitkering ontvangen bouwen maandelijks vakantiegeld op. Dit wordt jaarlijks in mei of juni uitgekeerd. In Leeuwarden mogen inwoners het opgebouwde vakantiegeld ook eerder opvragen. Dit wordt niet breed gecommuniceerd, en er wordt dus ook niet veel gebruik van gemaakt. Uitvoerders hebben er evenwel een goed gevoel over: het geeft enige flexibiliteit om met bijzondere situaties om te gaan. Er is nog onvoldoende ervaring mee om te zeggen in welke situaties het vooral wordt gebruikt en wat de effecten ervan zijn.

2.3.3 Uitstroompremies

In Amersfoort is er een uitstroompremie van een paar honderd euro indien men naar werk uitstroomt vanuit de bijstand. Veel gemeenten hebben een dergelijke uitstroompremie, enigszins variërend in hoogte en precieze doelgroep (soms is de premie bestemd voor mensen die een x aantal jaren in de bijstand heeft gezeten). Deze premies kunnen (een deel van) probleem 5 uit paragraaf 1.1.1 oplossen: een uitstroompremie kan helpen om de vordering te betalen die inwoners kunnen krijgen wanneer ze de bijstand verlaten en de gemeente achteraf verrekent of met schattingen werkt).

2.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk hebben we kort beschreven hoe zes gemeenten de inkomstenverrekening aanpakken. We hebben vervolgens de drie instrumenten belicht die we op voorhand wilden onderzoeken – Surplus, het Huishoudboekje en de premie voor arbeidsinschakeling – en ook nog drie andere instrumenten die we gaandeweg het onderzoek bij de zes gemeenten tegen kwamen: maatwerkpotjes, flexibel omgaan met opgebouwd vakantiegeld en uitstroompremies. In deze conclusie vatten we de inzichten samen. We roepen eerst de vijf problemen in herinnering die we in paragraaf 1.1.1 benoemden:

1. Maandelijkse schommelingen met incidenteel inkomen onder de bijstandsnorm voor mensen met flexibele inkomsten uit arbeid
2. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm als gevolg van verrekening vakantiegeld en eindejaarsuitkering
3. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm bij mensen die (vier)wekelijks salaris krijgen
4. De uitkering wordt later betaald wanneer de gemeente wacht met betalen totdat loongegevens binnen zijn.
5. Een vordering op het moment dat iemand door werk de uitkering verlaat doordat gemeenten nog een maand inkomen moeten verrekenen.

We hebben gezien dat **Surplus** en het **Huishoudboekje** de belangrijkste problemen rondom inkomstenverrekening goed oplossen. Ze zorgen daarmee voor financiële stabiliteit en zorgen ervoor dat mensen niet onder de bijstandsnorm kunnen komen. Schommelingen worden 'achter de schermen' glad gestreken. Inwoners houden er hierdoor niet meer aan over: deze instrumenten zorgen er niet voor dat werken lonender wordt. Het zijn vergaande instrumenten, waarbij de inwoner een deel van zijn/haar zeggenschap over het inkomen afgeeft aan de gemeente. Bovendien zijn het bewerkelijke instrumenten voor de gemeente. Surplus en het Huishoudboekje zijn daarom waardevol, maar zullen slechts kunnen worden ingezet voor een klein deel van de mensen die deeltijd werken in de bijstand. Ze zijn beperkt schaalbaar.

De **premie voor arbeidsinschakeling**, zo hebben we gezien, wordt in drie gemeenten verschillend vormgegeven. Voor zover we na kunnen gaan is men overwegend tevreden en wordt de premie door inwoners als een welkom extraatje ervaren. De premie gaat evenwel niet in op de specifieke problemen die worden veroorzaakt door inkomstenverrekening. Met de premie kan dus niet worden gegarandeerd dat mensen niet onder de bijstandsnorm komen en het zorgt niet voor financiële stabiliteit. In de maanden dat de premie wordt uitgekeerd verzacht deze de problematiek in die maanden wél. Wanneer een deel van de premie bijvoorbeeld bij aanvang van het dienstverband wordt uitgekeerd (zoals in Groningen) dan neemt dit probleem 4 uit paragraaf 1.1.1 (deels) weg en verzacht het ook problemen 1 t/m 3, maar alleen in die maand dat het wordt uitgekeerd. De premie voor arbeidsinschakeling zorgt er vooral voor dat werken lonender wordt. In twee gemeenten wordt de premie structureel ingezet, terwijl deze door de wetgever bedoeld is als 'incidenteel' instrument. Doordat het in wezen een incidenteel karakter heeft is de premie belastingvrij.

Behalve deze drie instrumenten zijn we bij de onderzochte gemeenten nog drie instrumenten tegen gekomen die ons kunnen helpen om het bufferbudget beter te begrijpen. Zo hebben uitvoerders in Amersfoort een **maatwerkpotje** beschikbaar, die ze ook specifiek in kunnen zetten om de weken te overbruggen dat de uitkering later komt. Dit maatwerkpotje is daarmee een antwoord op probleem 4. In Leeuwarden wordt het **opgebouwde vakantiegeld** (het vakantiegeld dat onderdeel is van de bijstandsuitkering en doorgaans in juni wordt uitgekeerd) op verzoek uitgekeerd aan inwoners. Daarmee vormt het een buffertje dat onder andere zou kunnen worden gebruikt voor het opvangen van schommelingen of voor het recht trekken van structurele inkomsten onder de bijstandsnorm (problemen 1 t/m 3). Het potje is echter niet groot genoeg om alle schommelingen op te vangen, en het moet eerst worden opgebouwd voordat het kan worden gebruikt. Ook in Amersfoort krijgen inwoners die vanuit de bijstand naar werk uitstromen een **uitstroompremie** van maximaal 450 euro. Een dergelijke

uitstroompremie zou gebruikt kunnen worden om vorderingen op te vangen die kunnen volgen na uitstroom uit de uitkering, in gemeenten die schatten of achteraf verrekenen.

In de tabel hieronder vatten we nog eens samen hoe deze instrumenten ingaan op de beschreven problematiek (zoals beschreven in paragraaf 1.1.1), of de instrumenten het werken ook lonender maken, in hoeverre de inzet van deze instrumenten in lijn is met de bedoeling van de wetgever, en in hoeverre deze instrumenten schaalbaar zijn. We roepen eerst de vijf beschreven problemen in herinnering:

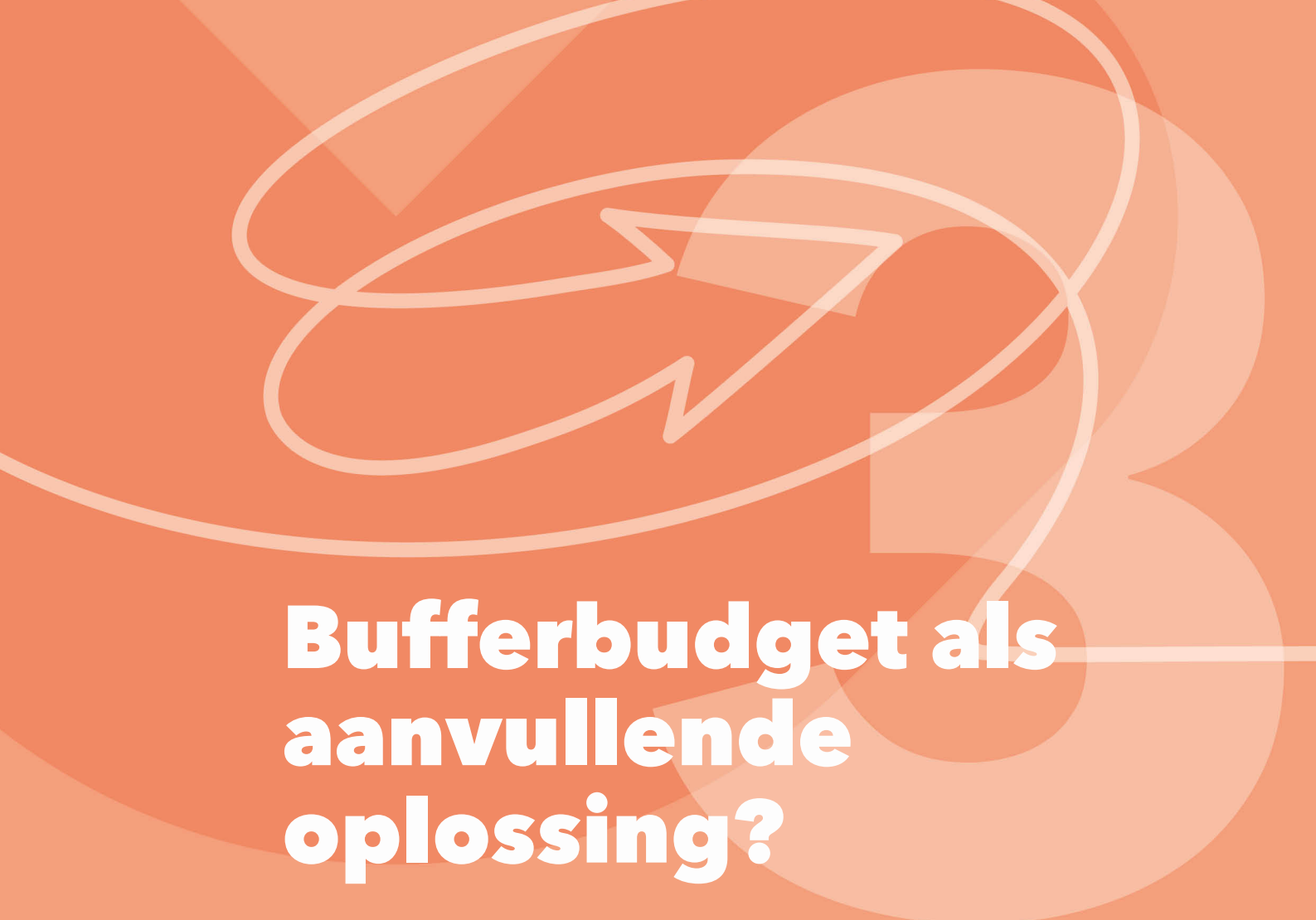
Tabel 1 - Samenvatting instrumenten

Instrumenten	Welk van de vijf problemen (par 1.1.1) pakt het aan?	Maakt het werken lonender?	Mag het volgens de wet?	Is het schaalbaar?
Surplus	1 t/m 5	Nee	Ja	Nee
Huishoudboekje	1 t/m 5	Nee	Ja	Nee
Premie voor arbeidsinschakeling	Het pakt fundamenteel gezien geen van de vijf problemen aan. Indien vormgegeven als in Groningen dan kan het probleem 4 (deels) wegnemen.	Ja	Ja, mits incidenteel. Verschillende gemeenten passen het nu structureel toe.	Ja
Maatwerkpotje Amersfoort	4: dit potje wordt gebruikt om de periode op te vangen dat mensen hun uitkering later krijgen, direct in de eerste maand na aanvang van het werk (gemeente die op de maand verrekent).	Ja	Ja	Waarschijnlijk wel
Flexibele inzet vakantiegeld	1 t/m 3: Het potje is niet groot genoeg om alle schommelingen op te vangen maar kan wel worden gebruikt om schommelingen op te vangen wanneer die bijzonder slecht uitkomen.	Nee	Ja	Waarschijnlijk niet; momenteel is het zo vormgegeven dat inwoners individueel moeten aanvragen of dit potje kan worden aangewend. Het zou veel uitvoeringscapaciteit vergen om dit op grote schaal te doen.
Uitstroompremies	5: deze zou gebruikt kunnen worden om vorderingen na uitstroom (deels) op te vangen.	Ja	Ja	Waarschijnlijk wel

Box: communicatie als niet-technische oplossing en randvoorwaarde

In dit hoofdstuk hebben we instrumenten belicht die de problematiek rondom inkomstenverrekening in technische zin kunnen aanpakken. Deze technische oplossing van de problemen geschetst in paragraaf 1.1.1 is ook de focus van dit onderzoek. In de gesprekken die we voerden voor dit onderzoek kwam echter ook de 'niet-technische' kant veelvuldig naar boven: communiceren met inwoners. Veel gesprekspartners benadrukten het belang van goede communicatie met inwoners over de financiële gevolgen van deeltijd werk in de bijstand. Communicatie lost feitelijk gezien niet de problemen op die we in paragraaf 1.1.1 schetsten, maar kan er wel voor zorgen dat de problemen minder zwaar worden gevoeld. Bovendien kan het als randvoorwaarde worden gezien bij de inzet van de technische instrumenten.

Ter illustratie kijken we naar Amersfoort: toen men daar de huidige werkwijze ging invoeren (op de maand verrekenen en een maatwerkbudget dat consultants ter beschikking hebben indien de inwoner de eerste weken niet goed kan overbruggen) heeft men juist geïnvesteerd in het voeren van gesprekken met inwoners die deeltijd gaan werken. Deze gesprekken worden gevoerd door klantmanagers inkomens. Deze medewerker is de vaste contactpersoon van de klant. Elke klant heeft een vaste klantmanager en medewerker uitkeringsadministratie zodat er zo weinig mogelijk kans is op miscommunicatie. Indien nodig zet de klantmanager een maatwerkbudget in zodat de inwoner de weken kan overbruggen dat de uitkering later komt. Men had verwacht dat dit maatwerkbudget vaak zou worden ingezet, maar na enkele jaren op deze manier werken blijkt: het komt nauwelijks voor. Het blijkt nauwelijks nodig. Indien mensen goed geïnformeerd worden, en er ook samen naar oplossing wordt gezocht (bv het betaalmoment van de huur opschuiven) dan blijken ze die paar weken doorgaans te kunnen overbruggen.



Bufferbudget als aanvullende oplossing?

In de vorige hoofdstukken hebben we eerst de problematiek rondom inkomstenverrekening beschreven en vervolgens geïnventariseerd welke instrumenten in zes gemeenten worden ingezet die deze problematiek (deels) aanpakken.

In dit hoofdstuk richten we onze blik op het bufferbudget. We beantwoorden drie onderzoeksvragen:

- *Wat kunnen we op basis van het vorige hoofdstuk leren over de mogelijke effectiviteit van een bufferbudget?*
- *Wat betekent de uitvoerbaarheid van de bestaande instrumenten (zie hoofdstuk 2) voor de uitvoerbaarheid van een eventueel bufferbudget?*
- *Wat is er nodig om het bufferbudget op te nemen in wet- en regelgeving?*²⁰

²⁰ In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om deze vraag meer op te vatten als met welke zaken men rekening moet houden wanneer een bufferbudget wordt ingevoerd, dan om welke specifieke teksten of tekstwijzigingen er nodig zouden zijn in de Participatiewet.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. We beginnen dit hoofdstuk met het benoemen van enkele uitgangspunten en belangrijke overwegingen die een rol dienen te spelen bij de vormgeving van het bufferbudget (par 3.1). Daarna identificeren we keuzes in de vormgeving van een bufferbudget (par 3.2). Vervolgens schetsen we een mogelijke variant en beoordelen we deze aan de hand van de eerder geformuleerde uitgangspunten (par 3.3). Tot slot trekken we enkele conclusies (par 3.4).

3.1 Uitgangspunten in de vormgeving van het bufferbudget

Op basis van de ervaringen met de instrumenten die we in het vorige hoofdstuk beschreven en de gesprekken die we voor dit onderzoek hebben gevoerd komen we tot een aantal belangrijke uitgangspunten die een rol spelen bij de vormgeving van een eventueel bufferbudget. Deze uitgangspunten werpen vragen op waarmee we de uitvoeringsvariant die we later in dit hoofdstuk schetsen kunnen beoordelen.

- Effectiviteit: worden de problemen aangepakt die door inkomstenverrekening worden gecreëerd?
- Proportionaliteit: is de inzet van middelen en capaciteit in verhouding tot de omvang van de problematiek?
- Eenvoud: is het instrument helder en begrijpelijk, is het goed uit te leggen aan zowel uitvoerder als inwoner?
- Uitvoerbaarheid: vraagt het instrument niet teveel capaciteit van de uitvoering?
- Neveneffecten: zijn er geen negatieve neveneffecten te voorzien? Daarbij kan gedacht worden aan de volgende punten:
- Effecten op belastingen en toeslagen: kan het bufferbudget leiden tot hogere belastingaanslagen en lagere toeslagen?
- Effecten op gemeentelijke voorzieningen: kan het bufferbudget leiden tot uitsluiting van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, individuele inkomsten toeslag, collectieve zorgverzekering of andere gemeentelijke premies en regelingen?
- Kan het bufferbudget ertoe leiden dat flexibel werk met onregelmatige inkomsten sterker wordt beloond en daardoor aantrekkelijker wordt dan werk met stabiele inkomsten?
- Lock-in: kan het bufferbudget ertoe leiden dat je erop achteruit gaat als je meer gaat werken en uitstroomt uit de bijstand?
- Context en integraliteit: hoe verhoudt het instrument zich tot de inkomstenvrijlating en de premie voor arbeidsinschakeling?

3.2 Keuzes in de vormgeving van het bufferbudget

In hoofdstuk 1 beschreven we reeds de contouren van het bufferbudget die bij aanvang van het onderzoek werden meegegeven:

- Het bufferbudget zou een min of meer flexibel in te zetten budget moeten zijn, aan de persoon gekoppeld, waarmee de schommelingen en onzekerheid die als gevolg van inkomstenverrekening ontstaan weggenomen kunnen worden.

- Het doel ervan zou zijn om te kunnen garanderen dat mensen met een bijstandsuitkering die deeltijd gaan werken niet onder de bijstandsnorm komen met hun maandelijkse inkomen. En daarmee om de onzekerheid voor mensen weg te nemen en, *en passant*, werken aantrekkelijker te maken.
- Het bufferbudget werd expliciet niet gezien als instrument om werken lonender te maken, maar op voorhand werd wel de mogelijkheid open gelaten dat mensen er netto op vooruit zouden gaan als gevolg van de inzet van een bufferbudget.

Binnen deze contouren zijn verschillende smaken denkbaar. In de gesprekken die we met medewerkers van gemeenten voerden merkten we dan ook dat onze respondenten vaak hun eigen ideeën legden in het concept 'bufferbudget', specifiek gingen ze op zoek naar manieren waarop een bufferbudget de problematiek in hun gemeente zou kunnen oplossen. Op basis van alle gesprekken komen we tot twee basale keuzes die gemaakt moeten worden: (1) Hoe wordt het bufferbudget gevuld? (2) Wie bepaalt wanneer het budget wordt ingezet? We bespreken deze keuzes hieronder.

3.2.1 Hoe wordt het bufferbudget gevuld?

De eerste vraag is: hoe wordt het bufferbudget gevuld? In de gesprekken kwamen twee opties naar voren: wordt het bufferbudget 'gevuld' als een percentage van het verdiende salaris (optie a) of komt het budget in één klap beschikbaar (optie b)?

Optie a (een bufferbudget dat qua hoogte is gekoppeld aan de hoogte van het salaris) lijkt aan te sluiten bij de problematiek van maandelijkse schommelingen in inkomen die ontstaan bij verrekenen middels schattingen of verrekenen achteraf (probleem 1 uit par. 1.1.1). Want mensen met meer bijverdiensten hebben grotere schommelingen dan mensen met minder bijverdiensten. Een nadeel is dat het bufferbudget in de eerste maanden nog te laag is om wezenlijke schommelingen op te vangen. Dit laat zich vooral voelen bij gemeenten die op de maand verrekenen. Daar ontstaat immers juist aan het begin een 'gat': mensen krijgen hun uitkering later omdat de gemeente wacht met uitbetalen totdat de loonspecificatie binnen is. De uitgaven gaan tegelijkertijd wél door. Dit gat is voor mensen met lagere bijverdiensten net zo hoog als voor mensen met hogere bijverdiensten. Wanneer het bufferbudget wordt 'gevuld' als percentage van de bijverdiensten dan kan dit gat er niet mee worden gedekt. Deze optie sluit dus minder goed aan op probleem 4 uit par. 1.1.1. Maar ook voor gemeenten die verrekenen op basis van geschat inkomen kan het zijn dat het bufferbudget in de eerste maanden nog onvoldoende gevuld is om grote schommelingen op te vangen.

Optie b (een bufferbudget dat in één klap beschikbaar komt) is dus niet gekoppeld aan het verdiende salaris. Het bufferbudget is dan voor mensen die relatief weinig bijverdienen net zo hoog als voor mensen die relatief veel bijverdienen. De pot wordt direct wanneer de inwoner gaat werken gevuld met een bepaald bedrag²¹. Hiermee kunnen schommelingen worden opgevangen. Als het op is, is het op. Het kan niet worden bijgevoerd. Deze systematiek heeft gespiegelde voor- en nadelen van optie a: het biedt een antwoord op de problematiek van de late uitkering in de eerste maand wanneer er op de maand wordt verrekend (probleem 4) en het

²¹ Meestal gingen de gesprekken richting € 1.000 - € 1.500.

stelt ook in staat om schommelingen in de eerste maanden adequaat op te vangen. Het lijkt daarentegen weer minder geschikt om blijvende schommelingen als gevolg van onregelmatig inkomsten (probleem 1) gedurende langere tijd op te vangen. Want wat te doen als het potje leeg is?

Resterende vragen en opmerkingen:

- Bij optie b dient zich de vraag aan: wordt het potje eenmalig gevuld of wordt het jaarlijks bijgevoerd? Ook een combinatie van opties a en b zijn mogelijk: het potje wordt direct bij aanvang van het werk met een x bedrag gevuld en vervolgens maandelijks aangevuld met een percentage van het verdiende salaris.
- Hoe moet er worden omgegaan met mensen die tijdelijk werken, stoppen met werken en vervolgens weer gaan werken? Krijgen zij het bufferbudget dan opnieuw tot hun beschikking? Hetzelfde geldt voor mensen die uit de bijstand raken door hun werk, vervolgens opnieuw een beroep op de bijstand doen en weer deeltijd aan het werk gaan: is het bufferbudget dan opnieuw beschikbaar?
- Ergens klinkt het logisch om, bij wisselende inkomsten bij gemeenten die werken met schattingen of verrekenen achteraf (probleem 1), de pieken van de maanden dat iemand eigenlijk 'teveel' uitkering krijgt af te romen om de dalen van de maand waarin iemand te weinig uitkering krijgt te vullen. Op die manier zou het bufferbudget zichzelf steeds weer bijvullen. Volgens ons is dit echter niet mogelijk zonder op verregaande wijze de financiën van inwoners over te nemen. We zagen in hoofdstuk 2, bij de bespreking van de instrumenten Surplus en het Huishoudboekje, dat die aanpak weliswaar de problematiek goed oplost en dat inwoners er goede ervaringen mee hebben, maar dat die aanpak niet schaalbaar is.
- Dit laatste punt heeft als implicatie dat het bufferbudget, wanneer het wordt gebruikt om deze schommelingen op te vangen (probleem 1) en dus de maanden dat iemand onder de bijstandsnorm komt aan te vullen, automatisch ook leidt tot een hoger inkomen. Dit heeft vervolgens effecten op belasting, toeslagen en mogelijke andere zaken. Dit heeft vervolgens ook als implicatie dat het voor de hand ligt om het bufferbudget in te zetten voor mensen met schommelende inkomsten (voor wie de verrekening veel problemen oplevert) én voor mensen met stabiele inkomsten (voor wie de verrekening doorgaans minder problemen oplevert). Anders zou het namelijk lucratief worden om schommelende inkomsten te hebben.
- Anders geformuleerd betekent dit dat het voor de hand ligt om het bufferbudget zowel te zetten voor mensen bij wie problemen rondom inkomstenverrekening sterk spelen (meestal mensen met wisselende inkomsten) en ook voor mensen bij wie de problemen niet of nauwelijks spelen (mensen met stabiele inkomsten).

3.2.2 Wie bepaalt wanneer het budget wordt ingezet?

De volgende vraag is: wanneer wordt het budget ingezet en wie bepaalt dat? Er zijn drie opties: de inwoner bepaalt wanneer het wordt ingezet (optie a), de uitvoerder bepaalt wanneer het wordt ingezet (optie b) of het wordt automatisch ingezet (optie c).

Optie a (zeggenschap voor de inwoner) betekent meer grip voor de inwoner op zijn/haar financiën. Dit kan in de ogen van sommige respondenten zorgen voor meer regie en kan rust brengen, de inwoner wordt minder afhankelijk. Het zou daardoor een oplossing kunnen vormen voor alle vijf de problemen die als gevolg van verrekening ontstaan. Het betekent ook dat er

geen strikte eisen gesteld kunnen worden aan de besteding van de buffer: de ene inwoner zal er wellicht gebruik van willen maken op het moment dat er iets bijzonders in zijn/haar leven gebeurt waar extra geld voor nodig is, de ander zal het willen gebruiken om de schommeling als gevolg van inkomstenverrekening op te vangen.

Optie b (zeggenschap voor de uitvoerder) betekent meer grip voor de uitvoerder, die er bijvoorbeeld op toe zou kunnen zien dat het alleen wordt uitbetaald in maanden dat iemand als gevolg van verrekening onder de bijstandsnorm komt.

Optie c (automatische aanvulling) lijkt denkbaar in twee situaties.

- Ten eerste om probleem 2 (vakantiegeld en eindejaarsuitkering worden al verrekend in de maand waarin het wordt opgebouwd, waardoor mensen onder de bijstandsnorm komen) tegen te gaan. Gemeenten zijn nu verplicht om deze bedragen al maandelijks te verrekenen; vanuit een bufferbudget zou dat waarschijnlijk automatisch gecompenseerd kunnen worden.²²
- Ten tweede om schommelingen op te vangen bij gemeenten die het inkomen schatten (probleem 1): wanneer iemand in maand t1 bijvoorbeeld 400 euro verdient terwijl de gemeente had geschat dat iemand 200 zou verdienen dan krijgt iemand in maand t1 200 euro 'teveel' uitkering. In maand t2 wordt die 200 euro verrekend met de uitkering. Dit zorgt ervoor dat iemand in die maand, wanneer het inkomen dan wél overeenkomt met de schatting, in principe 200 euro minder krijgt dan de bijstandsnorm. Deze verrekening in maand t2 zou automatisch kunnen worden gedekt vanuit het bufferbudget.

Resterende vragen en opmerkingen:

- Er zijn, in theorie althans, combinaties mogelijk waarbij een deel automatisch gaat en een ander deel op aanvraag van de inwoner. Daarbij kan het ook zijn dat de inwoner aanvraagt en dat er in overleg tussen uitvoerder en inwoner wordt overgegaan tot uitbetaling. Maar fundamenteel schuilt er achter de zeggenschap: is het bufferbudget een recht voor de inwoner of is het een mogelijkheid voor de uitvoering om in te zetten?
- Of het bufferbudget belast of onbelast is hangt mede samen met het aantal uitbetalingen per jaar. Momenteel tellen een- of tweemaalige betalingen, mits ze geen structureel karakter hebben (dus niet jaar in jaar uit plaatsvinden) en niet te hoog zijn, niet mee voor het belastbaar inkomen. De huidige premie voor arbeidsinschakeling heeft dit karakter. Hoe zou het uitpakken wanneer het bufferbudget voor een deel van de inwoners in meerdere kleine delen wordt uitbetaald, terwijl het voor een ander deel in één of twee keer wordt uitbetaald? Is het dan voor die eerste mensen wel belast en voor de andere mensen onbelast?

3.3 Beoordeling van een mogelijke variant

In deze paragraaf schetsen we een mogelijke variant (par 3.3.1). We maken daarmee keuzes op de aspecten die we in de paragraaf hierboven uitwerken. Vervolgens beoordelen we deze

²² De vraag is of er geen betere oplossingen zijn om dit probleem op te lossen; dit vraagstuk is ook in bredere zin onderdeel van het traject 'Participatiewet in Balans'.

variant aan de hand van de eerder geformuleerde uitgangspunten (par 3.3.2). In het laatste deel van deze paragraaf onderzoeken we hoe de beoordeling verandert als we andere keuzes maken in de vormgeving van het bufferbudget (par 3.3.3).

3.3.1 Een mogelijke variant

Hieronder schetsen we een mogelijke vormgeving:

- Het bufferbudget wordt, direct wanneer iemand begint met deeltijd werk, gevuld met circa 600-800 euro. Hiermee kunnen direct in de eerste maand schommelingen worden opgevangen (indien wordt gewerkt met schattingen of verrekenen achteraf) of een periode worden overbrugd totdat salarisgegevens beschikbaar zijn (indien men werkt met verrekenen op de maand).
- Vervolgens wordt het budget maandelijks bijgevuld met een bedrag dat wordt berekend als percentage van het verdiende salaris.
- Het verrekenende vakantiegeld en eventuele eindejaarsuitkering zouden maandelijks automatisch uit het bufferbudget kunnen worden uitgekeerd, zodat mensen met vast inkomen in ieder geval niet op maandbasis onder de bijstandsnorm komen.
- Verder zou de inwoner zelf kunnen bepalen wanneer en hoeveel uit het budget wordt uitgekeerd.
- Indien iemand uit de uitkering gaat wordt het niet-gebruikte deel van het bufferbudget uitgekeerd. Indien iemand gedurende langere tijd deeltijd werkt in de bijstand kan er ook worden gekozen om het budget jaarlijks 'af te romen', en alles tot een bepaald bodembedrag (van ca 600-800 euro) aan het einde van het jaar uit te keren.
- Als iemand stopt met werken en in de uitkering blijft dan wordt ook het restant uitbetaald. Als mensen vervolgens kort daarna weer gaan werken dan krijgen ze wél beschikking over het maandelijks opgebouwde bedrag, maar niet over het initiële bedrag van 600-800 euro.

We noemen deze variant een 'hybride' variant, omdat er zowel geld aan het begin beschikbaar komt als dat er maandelijks geld wordt opgebouwd.

3.3.2 Beoordeling van deze variant

We leggen deze variant langs de lat van de uitgangspunten van par. 3.1.

- *Effectiviteit: worden de problemen aangepakt die door inkomstenverrekening worden gecreëerd?* Met deze variant lijkt een goed deel van de belangrijkste problemen te kunnen worden opgelost. Het geeft inwoners de middelen om schommelingen op te vangen (probleem 1), om te compenseren voor de verrekening van vakantiegeld en eindejaarsuitkering (probleem 2), om te compenseren voor mensen die vierwekelijks betaald krijgen en waar de eerste elf maanden van het jaar teveel wordt verrekend (probleem 3), voor mensen die een aantal weken moeten overbruggen totdat de gemeente salarisgegevens heeft (probleem 4) en indien mensen het budget nog niet hebben uitgeput tegen de tijd dat ze uit de bijstand gaan kan het ook helpen om vorderingen te betalen die op dat moment komen (probleem 5). Deze hybride variant, waarbij een deel van het bufferbudget direct beschikbaar komt en een ander deel maandelijks wordt opgebouwd, lijkt het meest effectief in het aanpakken van de vijf problemen.
- *Proportionaliteit: is de inzet van middelen en capaciteit in verhouding tot de omvang van de problematiek?* Deze vraag vinden we lastig te beantwoorden omdat een oordeel over de

proportionaliteit uiteindelijk ook een politiek oordeel vergt over hoe ernstig een probleem wordt gevonden. Wat we er wél over kunnen zeggen: het verrekenen van inkomsten uit deeltijd werk veroorzaakt weliswaar problemen, maar niet iedereen heeft in gelijke mate last van deze problemen. Mensen met stabiele inkomsten ervaren vaak veel minder problemen. Deze constatering roept de vraag op: is er een variant van het bufferbudget denkbaar dat zich met name richt op mensen met wisselende inkomsten en hen helpt om de schommelingen op te vangen? Volgens ons is dat niet te doen zonder er 'een extraatje' van te maken: het is niet mogelijk om de buffer weer te vullen in de maanden dat iemand meer verdient. Deze constatering leidt er vervolgens weer toe er waarschijnlijk zware nadelen aan zouden kleven om het bufferbudget alleen beschikbaar te stellen voor mensen met onregelmatige inkomsten: het wordt dan immers aantrekkelijk om onregelmatig te gaan werken. Respondenten vinden dit niet eerlijk en het heeft als mogelijk negatief neveneffect dat mensen juist graag onregelmatig willen gaan werken of dat ze actief gaan proberen om de ene maand veel te verdienen en de andere maand weinig. Kortom: indien een bufferbudget als nieuw instrument wordt gecreëerd ligt het voor de hand om het instrument ook in te zetten voor mensen waarvoor de problematiek niet geldt.

- *Eenvoud: is het instrument helder en begrijpelijk, is het goed uit te leggen aan zowel uitvoerder als inwoner?* De variant zoals hierboven geschetst is ingewikkelder dan de huidige premie voor arbeidsinschakeling of dan de huidige vrijlating; in zekere zin is het een combinatie van die, in tegenstelling tot de premie en de vrijlating, wél structureel ingezet zou kunnen worden. Maar het volgt niet uit dit onderzoek of deze variant uit te leggen is aan uitvoerders en inwoners. Uiteindelijk zou dat getoetst kunnen worden met uitvoerders en inwoners.
- *Uitvoerbaarheid: vraagt het instrument niet teveel capaciteit van de uitvoering?* De eerste signalen zijn dat deze variant behoorlijk veel vraagt van de uitvoering. Enerzijds omdat er per persoon een soort 'schaduwrekening' bijgehouden moet worden voor het bufferbudget, anderzijds omdat er regelmatig gecommuniceerd zal moeten worden tussen inwoner en klantmanager over uitbetalingen die uit het bufferbudget gedaan moeten worden. We hebben tijdens het onderzoek echter niet uitgebreid kunnen toetsen in welke mate dit de uitvoering zou belasten. Dit moet nog goed worden onderzocht.
- *Neveneffecten: zijn er geen negatieve neveneffecten te voorzien? Bijvoorbeeld:*
 - *Effecten op belastingen en toeslagen: kan het bufferbudget leiden tot hogere belastingaanslagen en lagere toeslagen?* Deze effecten zijn onzeker en moeilijk te overzien, ook voor experts die we hierover interviewden in ons onderzoek. Waarschijnlijk zal het bufferbudget in deze vorm belast worden en zal het dus implicaties hebben voor belasting en toeslagen. Nader onderzoek hiernaar zou nodig zijn.
 - *Effecten op gemeentelijke voorzieningen: kan het bufferbudget leiden tot uitsluiting van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, individuele inkomenstoelag, collectieve zorgverzekering of andere gemeentelijke premies en regelingen?* In theorie kunnen gemeenten dit zelf goed regelen om ervoor te zorgen dat een eventueel bufferbudget geen effect heeft op de kwijtschelding of andere premies en voorzieningen. Om een voorbeeld te geven: wanneer iemand zichzelf een flink bedrag uit het bufferbudget heeft uitgekeerd vlak voor het moment waarop wordt gepeild of iemand recht heeft op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen of aanvullende inkomenstoelag, dan kan dit ervoor zorgen dat hij/zij daar geen recht op heeft. De gemeente zou dit echter intern kunnen regelen om ervoor te zorgen dat het bufferbudget geen invloed heeft. In Amsterdam gebeurt dit bijvoorbeeld al met de premie (die telt niet mee voor het bepalen van vermogen wanneer het recht op kwijtschelding van gemeentelijke

belastingen wordt bepaald). Maar het laten aansluiten van alle gemeentelijke regelingen op een nieuw bufferbudget zal veel werk kosten, niet elke gemeente zal dat waarschijnlijk direct goed regelen en er zullen waarschijnlijk fouten mee worden gemaakt.

- *Kan het bufferbudget ertoe leiden dat flexibel werk met onregelmatige inkomsten sterker wordt beloond en daardoor aantrekkelijker wordt dan werk met stabiele inkomsten?* Met deze vormgeving van het bufferbudget, waarin het zowel wordt toegekend aan mensen met een flexibel inkomen als mensen met stabiele inkomsten, worden flexibele inkomsten niet extra beloond. Dit neveneffect valt dus niet te verwachten. Zie verder de discussie ten aanzien van proportionaliteit hierboven: indien het instrument specifieker wordt gericht op mensen met wisselende inkomsten (en de proportionaliteit daarmee toeneemt) neemt het risico op dit negatieve negeneffect ook toe.
- *Lock-in: kan het bufferbudget ertoe leiden dat je erop achteruit gaat als je meer gaat werken en uitstroomt uit de bijstand?* Om deze vraag te beantwoorden is nader onderzoek nodig. Het zal ook afhangen van de interactie met de vrijlating, de premie voor arbeidsinschakeling en andere gemeentelijke regelingen: indien ze allemaal gestapeld worden zal het lock-in effect groter zijn dan wanneer ze bijvoorbeeld na elkaar worden ingezet of wanneer gemeenten kiezen welk instrument ze inzetten.
- *Context en integraliteit: hoe verhoudt het instrument zich tot de inkomstenvrijlating en de premie voor arbeidsinschakeling?* We zien in theorie vier manieren waarop het bufferbudget zich zou kunnen verhouden tot de bestaande instrumenten inkomstenvrijlating en premie voor arbeidsinschakeling: de wetgever of gemeenten zouden kunnen *kieszen* tussen de instrumenten, de instrumenten zouden kunnen worden *gestapeld*, de instrumenten zouden *volgtijdelijk* kunnen worden ingezet of de instrumenten zouden kunnen worden *geïntegreerd*. Tijdens gesprekken die we voor dit onderzoek voerden bleek dat veel respondenten het stapelen van de instrumenten niet als een goede optie zien vanwege het risico op *lock-in*. Dit geldt overigens ook voor het stapelen van een bufferbudget met gemeentelijke premies, respondenten geven aan dat gemeentelijke premies opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden indien een bufferbudget wordt ingevoerd. Een andere optie is om instrumenten volgtijdelijk in te zetten: bijvoorbeeld eerst de vrijlating, dan een bufferbudget. In dat geval zou de effectiviteit van het bufferbudget wel afnemen, omdat verrekeningsproblemen in de eerste maanden niet meer met het bufferbudget kunnen worden aangepakt. Een andere optie is om de vrijlating en het bufferbudget te integreren: dan zou de vrijlating bijvoorbeeld de vorm krijgen van het bufferbudget zoals hierboven beschreven, en komt de vrijlating op zich te vervallen. Tot slot zou de wetgever ervoor kunnen kiezen om gemeenten te laten kiezen tussen instrumenten: ofwel een bufferbudget, ofwel een vrijlating / premie voor arbeidsinschakeling.

3.3.3 Andere varianten beoordeeld

Wat gebeurt er nu met de beoordeling als we de vormgeving van het bufferbudget op elementen wijzigen? We onderzoeken hier vier alternatieve configuraties. We lopen niet telkens alle uitgangspunten langs maar bespreken kort wat de belangrijkste veranderingen in de beoordeling zullen zijn.

- Hoe verandert de beoordeling wanneer het bedrag in één keer beschikbaar komt en er niet maandelijks wordt opgebouwd?
 - Aangenomen dat het totale bedrag gelijk blijft neemt de effectiviteit niet af. Echter, deze aanname is in de praktijk niet houdbaar. Want in de hybride variant varieert

het totale bedrag waarop iemand recht heeft als bufferbudget afhankelijk van de duur en aantal uren van het dienstverband (omdat er maandelijks een percentage van het salaris wordt opgebouwd als buffer). Wanneer ervoor wordt gekozen om het geld in één keer beschikbaar te laten komen dan is de hoogte van het bufferbudget onafhankelijk van de duur, en waarschijnlijk ook van het aantal uren, van het dienstverband. In de praktijk zal dit dan betekenen dat de effectiviteit van het bufferbudget, in vergelijking met de hybride variant, afneemt voor mensen die gedurende langere tijd deeltijd werken in de bijstand. De buffer volstaat dan op een gegeven moment niet meer om schommelingen op te vangen, omdat hij op is en niet meer wordt bijgevuld. Er zou kunnen worden gekozen om de buffer jaarlijks bij te vullen met een vast bedrag, bijvoorbeeld 1.000 – 1.500 euro.

- Het nadeel hiervan is dat een dergelijk vast bedrag minder proportioneel is. Het zal in de meeste gevallen of te veel, of te weinig zijn om de problematiek het hoofd te bieden. Het doet geen recht aan het feit dat de schommelingen voor mensen met een relatief groot dienstverband groter zijn dan voor mensen met een relatief klein dienstverband.
- Mogelijk is een dergelijke opbouw van het bufferbudget wel eenvoudiger uit te leggen en uit te voeren, maar daar kunnen we op basis van dit onderzoek alleen speculatieve uitspraken over doen.
- Een dergelijke variant, wanneer het bufferbudget eenmalig (en dus niet jaarlijks) zou worden uitgekeerd, lijkt op de wijze waarop Groningen nu de premie voor arbeidsinschakeling heeft vormgegeven: een vast bedrag voor iedereen die deeltijd gaat werken, waarbij in het geval van Groningen een deel direct wordt uitgekeerd en een ander deel na zes maanden onafgebroken deeltijd werk.
- Hoe verandert de beoordeling wanneer de buffer alleen maar maandelijks wordt opgebouwd en er niet bij aanvang ook een deel beschikbaar komt?
 - De effectiviteit zou afnemen voor mensen die in de eerste maanden te maken krijgen met schommelingen (in gemeenten die achteraf verrekenen of schatten) en voor mensen die in de eerste maand een aantal weken moeten overbruggen voordat de eerste uitkering komt (in gemeenten die op de maand verrekenen). In die eerste maanden is het bufferbudget dan immers nog niet voldoende gevuld om dit op te vangen.
 - Vanaf het moment dat de buffer voldoende gevuld is om schommelingen op te vangen verandert er verder niets ten opzichte van de beoordeling van de hybride variant.
- Hoe verandert de beoordeling wanneer niet de inwoner regie heeft over momenten van uitbetaling, maar dit automatisch gebeurt?
 - In deze variant krijgt de inwoner bij aanvang van het dienstverband een vast bedrag als buffer uitgekeerd, en vervolgens krijgt hij/zij maandelijks een percentage van het verdiende salaris als buffer uitgekeerd. Deze variant lijkt erg op een combinatie van een premie voor arbeidsinschakeling (zoals Groningen dit bijvoorbeeld inzet) en een permanente vrijlating van een bepaald percentage van het verdiende loon.
 - De effectiviteit neemt waarschijnlijk af, omdat inwoners de buffer niet kunnen inzetten op de momenten dat ze deze het hardst nodig hebben. Wanneer inwoners zelf kunnen kiezen wanneer ze het inzetten dan kunnen ze er bijvoorbeeld voor kiezen om een groot deel op te sparen omdat ze voorzien dat ze in de laatste

maand nog een extra vordering moeten betalen (bij gemeenten die achteraf verrekenen). Indien de buffer maandelijks automatisch wordt uitgekeerd hebben ze aan het eind geen potje meer over. Indien we echter aannemen dat mensen hier zelf voor kunnen sparen en dit goed overzien, dan blijft de effectiviteit gelijk.

- Waarschijnlijk is deze variant eenvoudiger uit te leggen aan inwoners en klantmanagers, en is deze ook eenvoudiger uit te voeren omdat alles kan worden geautomatiseerd.
- Verder verandert er weinig aan de beoordeling ten opzichte van de beoordeling van de hybride variant.
- Hoe verandert de beoordeling wanneer niet de inwoner maar de klantmanager regie heeft over momenten van uitbetaling?
 - Wanneer we de effectiviteit strikt afmeten aan de mate waarin het bufferbudget de vijf geschetste problemen uit paragraaf 1.1 oplost, dan kan het zelfs effectiever zijn om de regie bij de klantmanager te leggen en niet bij de inwoner zelf. De klantmanager zou het bufferbudget kunnen aanwenden in maanden dat iemand als gevolg van inkomstenverrekening onder de bijstandsnorm zakt, en kan het budget dan gebruiken om aan te vullen tot de bijstandsnorm. De klantmanager kan ervoor zorgen dat het budget 'zuiver' wordt gebruikt om de geschetste problematiek te verhelpen. Wél wordt het kwetsbaarder voor fouten in de uitvoering: als de uitvoerder een fout maakt zorgt dit direct voor problemen bij de inwoner; dat is in mindere mate het geval wanneer de regie bij de inwoner ligt. Uit de gesprekken die we voor dit onderzoek volgden bleek bovendien dat regie voor de inwoner ook een waarde op zich is, en dat veel respondenten die waarde belangrijk vinden. Welk belang daaraan wordt gehecht is uiteindelijk een politieke keuze. Erachter ligt een ideologische vraag: wie weet het beste wat goed is voor de inwoner: de inwoner zelf of de klantmanager?
 - Deze variant zal waarschijnlijk meer vragen van de uitvoering omdat maandelijks in de gaten moet worden gehouden wie er onder de bijstandsnorm komt. Mogelijk kan dit worden geautomatiseerd, in dat geval neemt de belasting voor de uitvoering juist af.
 - Verder verandert er weinig aan de beoordeling ten opzichte van de beoordeling van de hybride variant.

3.4 Deelconclusie

We begonnen dit hoofdstuk met de vraag wat we van de bestaande instrumenten (zie hoofdstuk 2) kunnen leren over de mogelijke effectiviteit en uitvoerbaarheid van een bufferbudget, en aan welke aspecten we allemaal moeten denken wanneer een bufferbudget ingevoerd zou worden. Om deze vragen te beantwoorden hebben we, op basis van ervaringen met de eerder beschreven instrumenten (Surplus, Huishoudboekje en de premie voor arbeidsinschakeling) en de gesprekken die we voor dit onderzoek voerden, uitgangspunten geformuleerd die kunnen helpen bij het denken over welke vorm het bufferbudget aan zou moeten nemen. Vervolgens hebben we een theoretische exercitie uitgevoerd om het bufferbudget als mogelijk nieuw instrument te verkennen. We hebben twee assen geïdentificeerd waarlangs keuzes gemaakt moeten worden: hoe wordt het budget gevuld en wie heeft er zeggenschap over? Vervolgens

hebben we een mogelijke variant beschreven en beoordeeld en hebben we onderzocht hoe de beoordeling verandert wanneer andere keuzes worden gemaakt in de vormgeving van het bufferbudget. Deze exercitie heeft geleid tot enkele belangrijke inzichten over het bufferbudget. Ook zijn er nog openstaande vragen en onzekerheden. Beide resumeren we in deze paragraaf.

3.4.1 Belangrijkste inzichten over het bufferbudget

Een **eerste centrale inzicht** is dat het bufferbudget altijd zal leiden tot extra inkomsten. Er is wat ons betreft geen bufferbudget mogelijk dat schommelingen opvangt door toppen af te romen en daarmee de dalen te vullen. Een bufferbudget zal, indien ingevoerd, de toppen ongemoeid laten en de dalen vullen. Omdat het structureel zal moeten worden ingezet zal het waarschijnlijk meetellen met het belastbaar inkomen en daarmee invloed hebben op de af te dragen loonbelasting en de hoogte van de toeslagen.

Een **tweede centrale inzicht** is dat een politieke keuze nodig is voor de groep die recht heeft op het bufferbudget. Vanuit het rechtvaardigheidsprincipe ligt het voor de hand om het bufferbudget voor alle mensen in te zetten die deeltijd werken in de Participatiewet. Juist omdat het bufferbudget altijd zal leiden tot extra inkomsten ligt het niet voor de hand om de doelgroep van het bufferbudget te beperken tot diegenen die met name worden getroffen door de geschetste problematiek, namelijk mensen met flexibele inkomsten. Mensen met vaste inkomsten worden in mindere mate getroffen door de geschetste problematiek, maar indien het bufferbudget voor hen niet zou worden ingezet zouden diegenen met flexibel werk worden bevoordeeld ten opzichte van mensen met vaste inkomsten. Mensen met flexibel werk zouden hun 'vette maanden' mogen houden, terwijl hun 'magere maanden' worden aangevuld tot de bijstandsnorm, terwijl mensen met vaste inkomsten elke maand op de bijstandsnorm zouden blijven. Het is echter denkbaar dat op andere gronden dan het rechtvaardigheidsprincipe andere keuzes gemaakt worden.

Kortom: een bufferbudget zal waarschijnlijk leiden tot extra inkomsten en het ligt vanuit het rechtvaardigheidsprincipe voor de hand om, indien het als nieuw instrument wordt gecreëerd, het voor alle mensen in te zetten die deeltijd werken in de Participatiewet. Binnen deze kaders hebben we in dit hoofdstuk enkele varianten verkend die in meer of mindere mate tegemoetkomen aan de geschetste problematiek (zie paragraaf 1.1.1). We onderscheiden **drie hoofdvarianten**:

1. Een **hybride variant**, waarbij het bufferbudget deels wordt gevuld bij aanvang van het werk, en vervolgens maandelijks bijgevuld als percentage van verdiende loon. Deze variant is waarschijnlijk het meest effectief, in de zin dat het alle vijf problemen uit par 1.1.1 aan zou kunnen pakken. Het kan inwoners daarmee in theorie financiële stabiliteit bieden en ervoor zorgen dat iemand niet op maandbasis onder de bijstandsnorm komt. In wezen lijkt deze variant op een combinatie van een eenmalige premie bij aanvang van het werk (cf. de premie voor arbeidsinschakeling uit Groningen, zie par. 2.2.3) met een permanente vrijlating, met het verschil dat de bedragen waarschijnlijk niet direct uitgekeerd worden maar op verzoek van de inwoner of klantmanager (zie de subvarianten hieronder).
2. Een **in-één-klapvariant**, waarbij het bufferbudget direct in zijn geheel beschikbaar komt bij aanvang van het werk. Deze variant verhelpt problemen bij aanvang van het werk (probleem 4 en schommelingen in de eerste maanden) maar indien het dienstverband lang duurt zal

het minder effectief zijn in het opvangen van schommelingen op lange termijn. Deze variant doet geen recht aan het feit dat schommelingen het grootst zijn voor mensen met een groter dienstverband.

3. Een **opbouwvariant**, waarbij het bufferbudget geleidelijk wordt gevuld als percentage van het verdiende loon. Deze variant verhelpt schommelingen op langere termijn (nadat het bufferbudget voldoende is gevuld) maar is in de eerste maanden weinig effectief. Het doet niets aan probleem 4.

De **hybride variant** is in theorie dus het meest effectief. Binnen die variant kan worden gekozen wie mag bepalen wanneer het bufferbudget wordt aangewend. We onderscheiden **drie subvarianten**:

- 1.1. Regie voor de inwoner: in deze subvariant bepaalt de inwoner wanneer het bufferbudget wordt aangewend. Dit zorgt voor regie en meer grip op de eigen financiën voor de inwoner. Het stelt de inwoner in staat om het budget in te zetten op de momenten dat dit het meeste nodig is. Aanwending van het budget zal moeten worden aangevraagd, en daarvoor is altijd contact nodig en een beoordelingsmoment. Dat maakt het waarschijnlijk bewerkelijk in de uitvoering.
- 1.2. De klantmanager bepaalt: in deze subvariant bepaalt de klantmanager wanneer het bufferbudget wordt aangewend. Hiertoe dient door de gemeente te worden gesignaleerd wanneer het inkomen als gevolg van verrekening onder de bijstandsnorm komt, zodat de klantmanager het bufferbudget in kan zetten om het inkomen aan te vullen. Door de regie bij de klantmanager te leggen kan worden gewaarborgd dat het bufferbudget alleen wordt gebruikt voor de problemen 'zoals bedoeld'. Het voorkomt dat een inwoner het gehele budget in de eerste maanden gebruikt en zodoende later onvoldoende budget heeft om schommelingen of vorderingen op te vangen. Het legt wel veel verantwoordelijkheid bij de gemeente en vergt waarschijnlijk veel van de uitvoering.
- 1.3. Automatisch uitbetaald: in deze subvariant wordt het bufferbudget maandelijks automatisch uitbetaald. Het bouwt dus niet op. Het voordeel is dat het geheel kan worden geautomatiseerd en dus weinig uitvoeringscapaciteit zal vergen. Het nadeel is dat het niet meer de schommelingen op zal vangen en dat zo niet gegarandeerd kan worden dat mensen toch, ondanks het bufferbudget, onder de bijstandsnorm komen. In wezen lijkt deze subvariant op een combinatie van twee huidige instrumenten: een eenmalige premie voor arbeidsinschakeling bij aanvang van het werk en een vrijlating van een deel van de inkomsten (die in een bufferbudget dan weliswaar permanent zou worden).

Kortom, wanneer het bufferbudget ervoor moet zorgen dat inwoners niet op maandbasis onder de bijstandsnorm kunnen komen (en dus alle vijf problemen moet oplossen die we in de inleiding hebben geïdentificeerd), lijkt de hybride variant het meest passend. Binnen die hybride variant kan worden gevarieerd door de regie meer bij de inwoner of de klantmanager te leggen.

3.4.2 Resterende vragen en onzekerheden

Er resteert nog een aantal belangrijke vragen en onzekerheden over het bufferbudget. We noemen hier de belangrijkste:

1. *Hoe hoog zou het bufferbudget moeten zijn?* Op basis van dit onderzoek kunnen we hier helaas geen uitspraken over doen. Indien wordt gekozen voor de hybride variant is de vraag eigenlijk tweeledig: hoe hoog moet de premie zijn die bij aanvang beschikbaar komt, en met welk percentage van het salaris moet het budget vervolgens maandelijks worden bijgevuld?
2. *Welke belasting zou dit instrument opleveren voor de uitvoering?* We kunnen op basis van dit onderzoek geen nauwkeurige uitspraken doen over de belasting die deze vorm van het bufferbudget zou opleveren voor de uitvoering. Dit zou nader moeten worden onderzocht.
3. *Zouden inwoners hun buffer eindeloos mogen blijven opsparen?* Voor mensen die langdurig deeltijd werken in de bijstand zou de buffer uiteindelijk een flinke pot kunnen worden. Moet deze gemaximeerd worden? Het is denkbaar om, zodra er bijvoorbeeld 1.000 euro in de pot zit, het maandelijks bedrag niet meer in het bufferbudget te storten maar maandelijks direct uit te keren. Een andere optie zou zijn om het bufferbudget jaarlijks 'af te romen', door bijvoorbeeld aan het eind van het jaar alles boven de 1.000 euro uit te keren.
4. *Wat gebeurt er wanneer iemand stopt met werken?* Wanneer iemand stopt met werken zal het bedrag dat nog in het bufferbudget zit uitgekeerd moeten worden aan de inwoner. Wat gebeurt er vervolgens wanneer iemand later weer gaat werken? Krijgt hij/zij dan opnieuw recht op het bufferbudget? Of alleen bijvoorbeeld op dat deel dat zich maandelijks opbouwt (en dus niet op dat deel dat direct bij aanvang van het werk beschikbaar komt)? En hoe zit dit voor mensen die uitstromen naar werk, later weer in de Participatiewet komen en dan opnieuw deeltijd gaan werken?
5. *Welke implicaties zou het bufferbudget hebben voor de hoogte van belastingen en toeslagen?* In welke mate gaat de belastingaanslag als gevolg van een bufferbudget omhoog, en in welke mate gaan de toeslagen omlaag? Wanneer inwoners keuzevrijheid hebben over wanneer ze het bufferbudget laten uitbetalen, welke implicaties hebben hun keuzes dan voor belastingen en toeslagen?
6. *Hoe zou dit bufferbudget interacteren met ander (gemeentelijk) inkomensbeleid, zoals bestaande premies, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, toegang tot collectieve zorgverzekeringen en de individuele inkomenstoeslag?* Welke aanpassingen moeten gemeenten en Rijksoverheid hierin maken om ervoor te zorgen dat een bufferbudget niet toch onverwacht negatieve neveneffecten zal hebben voor de inwoners? Wanneer inwoners keuzevrijheid hebben over wanneer ze het bufferbudget laten uitbetalen, welke implicaties hebben hun keuzes dan voor deze regelingen en voorzieningen?
7. *In welke mate zou een bufferbudget daadwerkelijk financiële onzekerheid wegnemen bij mensen, en wat is daarvoor nodig?* Uit de praktijk van Amersfoort zagen we dat het voeren van goede gesprekken vaak al een groot deel van de zorgen weg kan nemen, ook als het probleem van late of schommelingen betalingen blijft bestaan. Andersom is het ook goed denkbaar dat een louter technische oplossing van het probleem niet per se de onzekerheid van mensen wegneemt. Goede communicatie is daarbij waarschijnlijk een randvoorwaarde. Hoe dit er precies uit moet zien is nog een openstaande vraag.

Samenvatting en conclusies

In dit rapport hebben we drie dingen gedaan: (1) we hebben op basis van eerder onderzoek de problematiek geschetst rondom inkomstenverrekening bij deeltijd werken in de bijstand, (2) we hebben instrumenten onderzocht die gemeenten momenteel inzetten die (deels) op deze problematiek ingaan, en (3) we hebben een mogelijk nieuw instrument - het bufferbudget - verkend. In dit laatste hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek samen.

4.1 De problematiek

Op basis van eerder onderzoek hebben we in paragraaf 1.1 de vijf belangrijkste problemen beschreven die voor financiële instabiliteit kunnen zorgen wanneer iemand deeltijd gaat werken in de bijstand. Als gevolg van deze problemen kan het voorkomen dat inwoners op maandbasis een inkomen hebben onder de bijstandsnorm. De problemen zijn:

1. Maandelijks schommelingen met incidenteel inkomen onder de bijstandsnorm voor mensen met flexibele inkomsten uit arbeid
2. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm als gevolg van verrekening vakantiegeld en eindejaarsuitkering
3. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm bij mensen die (vier)wekelijks salaris krijgen.
4. De uitkering wordt later betaald wanneer de gemeente wacht met betalen totdat loongegevens binnen zijn.
5. Een vordering op het moment dat iemand door werk de uitkering verlaat doordat gemeenten nog een maand inkomen moeten verrekenen.

Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat het uiteindelijk in principe wordt rechtgetrokken. Dus als iemand in een bepaalde als gevolg van één van deze problemen een inkomen onder de bijstandsnorm krijgt, dan staat daar in een andere maand een inkomen boven de bijstandsnorm tegenover.

De problemen zoals hierboven benoemd zijn zaken waarvan we op basis van voorgaand onderzoek weten dat ze optreden. Deze situaties werden ook herkend door de mensen die we voor dit onderzoek spraken. Hoe deze problemen door inwoners worden beleefd verschilt echter per persoon. Sommige mensen zullen het als probleem ervaren, en anderen niet.

4.2 Instrumenten waar we van kunnen leren

In hoofdstuk twee hebben we op basis van gesprekken bij zes gemeenten in eerste instantie drie specifieke instrumenten beschreven die iets aan de bovenstaande problematiek doen, en waarvan we op voorhand verwachtten dat ze ons iets zouden kunnen leren over de mogelijke effectiviteit en uitvoerbaarheid van een bufferbudget:

1. Surplus: bij dit instrument betaalt de werkgever het salaris niet aan de inwoner, maar stort het op een rekening van de gemeente. De gemeente voert de verrekening achter de schermen uit. De inwoner krijgt maandelijks een bedrag ter hoogte van de bijstandsnorm. Als er uiteindelijk bedragen overblijven wordt dit aan de inwoner uitgekeerd.
2. Huishoudboekje: ook bij dit instrument stort de werkgever het salaris op een rekening van de gemeente. Ook andere inkomsten van de inwoner worden op die rekening gestort. De gemeente betaalt daaruit de vaste lasten en keert daarnaast leefgeld uit aan de inwoner.
3. Premie voor arbeidsinschakeling: artikel 31 lid 2j van de Participatiewet creëert voor gemeenten de mogelijkheid om, voor mensen die deeltijd gaan werken in de bijstand, en incidentele premie uit te keren. Deze premie is onbelast en is bedoeld om arbeidsinschakeling en uitstroom te stimuleren.

Van deze instrumenten zagen we dat Surplus en het Huishoudboekje de vijf geschetste problemen oplossen. Daarmee zorgen deze instrumenten voor financiële stabiliteit en zorgen ze ervoor dat het maandinkomen niet onder de bijstandsgrens komt. Tegelijkertijd neemt het belastbaar inkomen niet toe als gevolg van deze instrumenten – het maakt het werk niet lonender. Daar staat tegenover dat de inzet van deze instrumenten veel capaciteit van de uitvoering vragen, en dat het bovendien veel vertrouwen vergt van de inwoners die zeggenschap uit handen moeten geven. Deze instrumenten zijn hierdoor weliswaar waardevol maar niet schaalbaar gebleken. Voor de premie voor arbeidsinschakeling geldt dat deze niet zozeer de vijf geschetste problemen aanpakt, maar er vooral voor zorgt dat werken lonender wordt. Hierdoor worden de geschetste problemen waarschijnlijk wel dragelijker voor inwoners die het betreft. Zoals Groningen de premie inzet, namelijk door een deel direct bij aanvang van arbeid uit te keren, haakt het mogelijk wél in op één of enkele van de geschetste problemen (het vierde probleem, en het eerste in de eerste maanden). We zagen ook dat verschillende gemeenten de premie structureel inzetten, terwijl deze door de wetgever bedoeld is om incidenteel in te zetten.

Bij de zes gemeenten waar we onderzoek deden kwamen we nog enkele instrumenten tegen die ons helpen om het bufferbudget beter te begrijpen. Zo hebben uitvoerders in Amersfoort een **maatwerkpotje** beschikbaar, die ze ook specifiek in kunnen zetten om de weken te overbruggen dat de uitkering later komt. Dit maatwerkpotje is daarmee een antwoord op probleem 4. We hebben daarbij overigens ook gezien dat het potje nauwelijks wordt ingezet omdat goede communicatie tussen gemeente en inwoner de onzekerheid doorgaans wegneemt en de problematiek minder pregnant maakt. In Leeuwarden wordt het **opgebouwde vakantiegeld** (het vakantiegeld dat onderdeel is van de bijstandsuitkering en doorgaans in juni wordt uitgekeerd) op verzoek uitgekeerd aan inwoners. Daarmee vormt het een buffertje dat onder andere zou kunnen worden gebruikt voor het opvangen van schommelingen of voor het recht trekken van structurele inkomsten onder de bijstandsnorm (problemen 1 t/m 3). Het potje is echter niet groot genoeg om alle schommelingen op te vangen, en het moet eerst worden opgebouwd voordat het kan worden gebruikt. Ook in Amersfoort krijgen inwoners die vanuit de bijstand naar werk uitstromen een **uitstroompremie** van maximaal 450 euro. Een dergelijke uitstroompremie zou gebruikt kunnen worden om vorderingen op te vangen die kunnen volgen na uitstroom uit de uitkering, in gemeenten die schatten of achteraf verrekenen.

4.3 Inzichten over het bufferbudget

In hoofdstuk drie hebben we vervolgens verkend welke vorm een bufferbudget aan zou kunnen nemen, welke effectiviteit we ervan zouden mogen verwachten en aan welke aspecten gedacht moet worden bij de vormgeving van een bufferbudget.

In dat hoofdstuk concludeerden we mede op basis van ervaringen met bestaande instrumenten dat, wil een bufferbudget een oplossing zijn voor alle vijf geschetste problemen, het vormgegeven zal moeten worden als extra inkomsten, met als gevolg dat het leidt tot een hoger belastbaar inkomen. Het is niet mogelijk om de schommelingen budgetneutraal op te lossen. Voorts concludeerden we dat, indien het extra inkomsten zijn, het ingezet zal moeten worden voor alle deeltijdwerkende inwoners met een bijstandsuitkering. De reikwijdte kan niet worden beperkt tot die groep mensen die veel last hebben van wisselende inkomsten. Dat zou er immers toe leiden dat wisselende inkomsten uit arbeid voordelig worden, omdat de dalen worden aangevuld vanuit een bufferbudget en de toppen ongemoeid zouden blijven. Dit zou oneerlijk zijn tegenover mensen met stabiele inkomsten uit arbeid.

Met deze contouren in het achterhoofd hebben we drie varianten van een bufferbudget geformuleerd:

1. Een hybride variant, waarbij het bufferbudget direct bij aanvang van het dienstverband met een bepaald bedrag wordt gevuld en vervolgens maandelijks wordt aangevuld met een percentage van het verdiende salaris
2. Een 'in-één-klapvariant' waarbij het bufferbudget direct bij aanvang van het dienstverband wordt gevuld en vervolgens niet maandelijks wordt aangevuld
3. Een 'opbouwvariant' waarbij het bufferbudget maandelijks wordt opgebouwd met een percentage van het verdiende salaris, maar niet direct bij aanvang van het dienstverband wordt gevuld.

Van deze drie varianten is de hybride variant in theorie het meest effectief in het aanpakken van de vijf geschetste problemen. De andere varianten pakken elk wél één of enkele problemen aan, maar niet allemaal. Daarmee kunnen ze geen garantie bieden dat iemand op maandbasis onder de bijstandsnorm komt.

Binnen de hybridevariant kan ervoor worden gekozen om regie te leggen bij de inwoner of bij de klantmanager. De keuze hiervoor zal deels ideologisch gemotiveerd moeten zijn (welk belang wordt er gehecht aan regie voor de inwoner?) en deels pragmatisch (wat vergen deze opties van de uitvoering?). Op deze vragen levert dit onderzoek geen antwoord.

Duidelijk werd ook dat er nog belangrijke vragen en onzekerheden resteren over het bufferbudget:

1. *Hoe hoog zou het bufferbudget moeten zijn?*
2. *Welke belasting zou dit instrument opleveren voor de uitvoering?*
3. *Zouden inwoners hun buffer eindeloos mogen blijven opsparen, of moet het budget worden gemaximeerd of bijvoorbeeld jaarlijks worden afgeroomd?*
4. *Wat gebeurt er wanneer iemand stopt met werken? Krijgt iemand weer recht wanneer men later weer gaat werken?*
5. *Welke implicaties zou het bufferbudget hebben voor de hoogte van belastingen en toeslagen? Wanneer inwoners keuzevrijheid hebben over wanneer ze het bufferbudget laten uitbetalen, welke implicaties hebben hun keuzes dan voor belastingen en toeslagen?*
6. *Hoe zou dit bufferbudget interacteren met ander (gemeentelijk) inkomensbeleid, zoals bestaande premies, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, toegang tot collectieve zorgverzekeringen en de individuele inkomensvoet?*
7. *In welke mate zou een bufferbudget daadwerkelijk financiële onzekerheid wegnemen bij mensen, en wat is daarvoor nodig?*

Dit onderzoek biedt geen sluitend antwoord op deze vragen en onzekerheden. Voor een deel gaat het hierbij om politieke keuzes en een nadere uitwerking van het bufferbudget in wet- en regelgeving (punt 1, 3 en 4) en voor een deel om nader onderzoek. Met name onderzoek naar punt 5 (implicaties voor belastingen en toeslagen) en 6 (interactie met (gemeentelijk) inkomensbeleid) is van belang om vooraf een completer inzicht te krijgen in de bedoelde en onbedoelde effecten van het bufferbudget. Hierbij valt te denken aan doorrekeningen. De punten 2 en 7 zijn bijvoorbeeld mee te nemen in een (ex ante of tussentijdse) evaluatie van het bufferbudget.

4.4 Tot slot

Ten slotte delen we nog een reflectie van enkele respondenten die we geen plaats konden geven in de kern van dit rapport, maar die we toch van belang achten. Het huidige stelsel is complex en al rijk gevuld met instrumenten, voorzieningen en inkomensbeleid. Het invoeren van een nieuw instrument zal effect hebben op de bestaande regelingen, zowel landelijk als gemeentelijk. Het geheel zal zich opnieuw moeten voegen. Gemeenten moeten er dan bijvoorbeeld voor zorgen dat het bufferbudget geen invloed heeft op de kwijtschelding van

gemeentelijke belastingen en de toekenning van individuele inkomenstoeslag en ze moeten overwegen of ze andere premies willen laten vallen. Landelijk gezien is meer onderzoek nodig naar de gevolgen van de inzet van een bufferbudget voor belastingen en toeslagen. Respondenten waarschuwden ons om hier niet lichtzinnig over te denken en vroegen zich hardop af of het wel mogelijk is om op voorhand de negatieve effecten goed in kaart te brengen voor de sterk variërende omstandigheden van inwoners.

Bijlage 1: Onderzoeksvragen

Onderstaande onderzoeksvragen zijn gebruikt om vorm te geven aan het onderzoek.

1. Wat is het effect van de huidige instrumenten op deelnemers?
 - a. Welke effecten ervaren deelnemers?
 - i. Neemt de zekerheid over het inkomen daadwerkelijk toe?
 - ii. Ervaren deelnemers stabiliteit?
 - iii. Neemt het bufferbudget nadelige inkomenseffecten zoals maandelijkse schommelingen en naheffingen weg?
 - iv. Gaan deelnemers er feitelijk op maandbasis en op jaarbasis financieel op vooruit?
 - v. Zijn er nog andere effecten?
 - b. Zijn er nog andere nadelen verbonden aan werkhervatting, zoals verwervingskosten, waar deze instrumenten geen oplossing voor bieden? Hoe zwaar wegen deze voor de deelnemers?
 - c. Welke effecten ervaren gemeenten van de genoemde instrumenten?
2. Hoe is het gesteld met de uitvoerbaarheid met de huidige instrumenten en wat betekent dit voor de uitvoerbaarheid van het bufferbudget voor gemeenten?
 - a. Welke problemen en oplossingen hebben gemeenten ervaren en gezocht tijdens het uitvoeren van het instrument?
 - b. Wat is er nodig in beleid en uitvoering om tot een effectieve en efficiënte uitvoering te komen van het bufferbudget?
 - c. Wat zijn de uitvoeringsopties voor een bufferbudget voor gemeenten?
3. Wat kunnen we op basis van het voorgaande leren over de mogelijke effectiviteit van een bufferbudget?
 - a. In welke mate en hoe zou het bufferbudget deeltijd werk meer 'lonend' maken?
 - b. In welke mate en hoe zou het bufferbudget schommelingen in het maandelijks inkomen en naheffingen voorkomen?
 - c. In welke mate en hoe zou het bufferbudget inwoners meer grip geven op hun maandelijks inkomen, met meer ervaren stabiliteit en financiële zekerheid tot gevolg?
4. Wat is er nodig om het instrument bufferbudget op te nemen in wet- en regelgeving?
 - a. Welke wijzigingen zijn er nodig in de Participatiewet om het bufferbudget zo goed mogelijk te laten werken?
 - b. Welke wijzigingen zouden er nodig zijn om het instrument bufferbudget overbodig te maken?
 - c. Welke spanning is er met andere wet- en regelgeving?

Toelichting:

- Deze vragen zijn afgestemd op een onderzoeksdesign waarin ruimte was om 20 deelnemers te interviewen. Deze interviews waren nodig om deelvraag 1 te beantwoorden. In overleg met de opdrachtgever is er uiteindelijk voor gekozen om minder deelnemers te interviewen en te proberen deelvraag 1 meer op basis van bestaande bronnen en

ervaringen van uitvoerders te beantwoorden. Hierdoor ontstond meer ruimte voor de verkenning van het bufferbudget als nieuw instrument.

- Er is in overleg met de opdrachtgever voor gekozen om de vierde deelvraag niet heel juridisch op te vatten. Dat wil zeggen: het gaat meer over de vraag met welke zaken men rekening moet houden wanneer een bufferbudget wordt ingevoerd, dan om welke specifieke teksten of tekstwijzigingen er nodig zouden zijn in de Participatiewet.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl