

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Kazernesstraat 52  
2514 CV Den Haag  
2500 EA

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
T 070 333 44 44

**Onze referentie**  
2026-0000221922

**Bijlage(n)**  
2

Datum 3 juli 2026  
Betreft Verzamelbrief Participatiewet zomer 2026

Met deze brief informeer ik uw Kamer over verschillende onderwerpen die raken aan de Participatiewet. Allereerst wordt ingegaan op een aantal toezeggingen die zijn gedaan en moties die zijn aangenomen tijdens de behandeling van de Participatiewet in balans.

Daarnaast deel ik met uw Kamer de evaluatie van de wijziging van de financieringssysteem van loonkostensubsidies. Hieruit blijkt dat de nieuwe systeem de juiste condities creëert voor gemeenten om op het instrument loonkostensubsidie in te blijven zetten. Ook stuur ik uw Kamer het onderzoeksrapport "(On)benutte ruimte in de bijstand" van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) toe. In dit onderzoek wordt ingegaan op de handelingsruimte van gemeenten bij het afhandelen van bijstandsaanvragen. Deze ruimte wordt volgens de NLA nu niet altijd benut.

### ***Participatiewet in balans***

Tijdens de parlementaire behandeling op 17 april 2025 in de Tweede Kamer en op 23 september 2025 in uw Kamer, zijn meerdere moties aangenomen en toezeggingen gedaan. Onderstaand vindt u een overzicht met een stand van zaken.

#### Reactie op motie Flach en Inge van Dijk

De motie van de leden Flach en Inge van Dijk<sup>1</sup> verzoekt de regering om een "right to challenge" op te nemen in lagere regelgeving. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 3 juli 2025<sup>2</sup>, is het opnemen van een right to challenge waar de motie om verzoekt momenteel niet mogelijk, aangezien er in de huidige Participatiewet geen grondslag zit om een dergelijk recht in lagere regelgeving op te nemen. Daarvoor zou de Participatiewet moeten worden gewijzigd. Ook heb ik uw Kamer geïnformeerd dat er al een experimenteerartikel in de wet is opgenomen. Binnen de kaders van dat artikel, kunnen gemeenten nieuwe aanpakken buiten de kaders van de Participatiewet testen.

In de brief van 3 juli heb ik toegezegd de Tweede Kamer te informeren over de wensen die er zijn voor een andere vorm van een right to challenge anders dan

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36 582, nr. 65.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024/25, 34 352, nr. 343.

het experimenteerartikel. Uit contacten met de VNG en Divosa blijkt dat de recente aanpassingen van dit artikel voor nu als afdoende worden beschouwd. Op het gebied van re-integratie is er bovendien meer mogelijk. Met de komst van de Participatiewet in balans wordt naast de arbeidsparticipatie de maatschappelijke participatieplicht geïntroduceerd<sup>3</sup>. Mensen in de bijstand die (nog) niet in staat zijn om aan het werk te gaan, worden geacht naar vermogen maatschappelijk te participeren. Zij krijgen daarbij de ruimte om de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven en kunnen daarbij ook aanspraak maken op ondersteuning volgens het gemeentelijke beleid.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000221922

Omdat de huidige mogelijkheden als voldoende worden beschouwd nu recent een aantal wijzigingen zijn ingevoerd, ben ik niet voornemens om de Participatiewet op dit punt aan te passen.

#### Reactie op motie Schalk c.s. over de giften

De motie van het lid Schalk (SGP) c.s. verzoekt de regering te onderzoeken hoe giften in natura die noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud bij AMvB uitgezonderd kunnen worden van de inlichtingenplicht. Bij dezen informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek.

De in de wetwijziging Participatiewet in balans opgenomen giftenvrijlating borgt dat alle giften en kostenbesparende bijdragen die een bijstandsgerechtigde ontvangt tot 1.200 euro, niet onder de meldingsplicht vallen en niet worden verrekend met de bijstandsuitkering. In de motie wordt gevraagd of giften in natura, zonder gemaximeerd bedrag, uitgezonderd kunnen worden van de inlichtingenplicht. Dit heeft tot gevolg dat die giften formeel wel nog tot de middelen gerekend worden – dus in mindering gebracht kunnen of moeten worden op de uitkering - alleen men het niet uit zichzelf hoeft te melden. Gelet op het debat in de Eerste Kamer op dit punt, begrijp ik de motie zo dat dergelijke giften überhaupt niet verrekend moeten worden met de bijstandsuitkering en dat de vraag aan de regering is om dit nader te onderzoeken.

De aanleiding van de motie zijn zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de huidige giftenvrijlating. De beoogde oplossing wordt gezien in het buiten beschouwing laten van giften in natura die noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud, maar dat roept nieuwe vragen op over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat heeft ermee te maken dat giften in natura, juridisch gezien, uiteenvallen in twee verschillende vormen. Grotere giften in natura die meer waardevast zijn (zoals een fiets, bepaalde kleding of een sieraad), kunnen te gelde worden gemaakt. Ze worden daarom juridisch hetzelfde gezien als een gift in de vorm van geld (valuta) en vallen onder het zogeheten middelenbegrip. Andere giften in natura, zoals boodschappen, worden gezien als kostenbesparende bijdragen omdat een persoon minder noodzakelijke kosten hoeft te maken. Hierdoor vallen deze giften niet onder het middelenbegrip, maar onder de bepaling die ziet op afstemming van de bijstand op de werkelijke omstandigheden.

Voor een bijstandsgerechtigde is het ingewikkeld om dit onderscheid te maken. Juist om het werkbaar en uitvoerbaar te houden, is ervoor gekozen om onder de vrijlating zowel kostenbesparende bijdragen als boodschappen op te nemen, als giften die als middel worden aangemerkt – welke dus bestaan uit giften in geld

---

<sup>3</sup> Inwerkingtreding per 1 januari 2027, gemeenten kunnen hierop vooruitlopen in 2026.

evenals waardevaste giften in natura. Deze vereenvoudiging neemt niet weg dat ook de huidige bepaling iets vraagt van het doenvermogen van mensen. Ik monitor dan ook nauwlettend hoe deze bepaling in de praktijk uitpakt.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000221922

Daarnaast blijft fundamenteel dat het volledig buiten beschouwing laten van een kostensoort of inkomensvorm botst met een van de hoofdbeginselen van de wet: het zogeheten complementariteitsbeginsel. Deze veronderstelt dat huishoudens eerst hun eigen beschikbare middelen aanwenden en de bijstand vult hierop aan. Indien iemand voorliggend inkomen heeft, of structureel minder uitgaven hoeft te maken, is het niet langer noodzakelijk om hiervoor aanspraak te maken op de bijstand. Ik begrijp echter de noodzaak om ook bijstandsgerechtigden het voordeel van vrijgevigheid te gunnen, zoals ook degenen die niet op bijstand aangewezen zijn van een gift kunnen profiteren. Daarom is een vrijlating van 1200 euro opgenomen in de wet. Echter het categorisch en volledig buiten beschouwing laten van giften in natura strookt niet met het aanvullende karakter van de bijstand.

#### Reactie op de toezegging Belhirsch over jonge statushouders

Naar aanleiding van een vraag van het lid Belhirsch (D66) is in hetzelfde debat op 23 september 2025 toegezegd om met gemeenten in gesprek te gaan over de specifieke omstandigheden van jonge statushouders in de Participatiewet en daar nadrukkelijk op te wijzen in de handreiking Maatwerk Participatiewet voor de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie.<sup>4</sup>

Op 29 juni 2026 heeft Divosa een online bijeenkomst georganiseerd over de financiële startpositie en ondersteuning van jonge alleenstaande statushouders. Met de invoering van Participatiewet in balans hebben gemeenten meer ruimte om maatwerk te bieden. Gemeenten gaan bij deze online bijeenkomst met elkaar en SZW in gesprek over de beleidskeuzes die zij maken, hoe zij gebruik maken van de ruimte binnen de Participatiewet, welke afwegingen zij hierbij maken en tegen welke knelpunten zij aanlopen. De hierboven genoemde handreiking zal op basis van de opbrengsten uit het gesprek, in overeenstemming met het verzoek van het lid Belhirsch, worden aangevuld.

#### Reactie op de toezegging Belhirsch over de discriminatietoets

Aan het lid Belhirsch (D66) is toegezegd dat de Kamer op de hoogte wordt gehouden van de gesprekken tussen gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken over het toepassen van de discriminatietoets. De minister van Binnenlandse Zaken heeft recent een reactie verstuurd over de tweede voortgangsrapportage discriminatie in dienstverlening<sup>5</sup>. In die brief is de laatste stand van zaken terug te vinden over het toepassen van de discriminatietoets.

#### Gedoogbesluit uitzondering kostendelersnorm voor mantelzorger

De uitzondering op de kostendelersnorm is in het nieuwe wetsartikel nu nog alleen vastgelegd voor de mantelzorger en niet voor de ontvanger van mantelzorg. Deze wijziging is per 1 januari 2026 ingegaan en gemeenten lopen nu tegen deze grens aan. Gegeven de toelichting op het amendement waarmee deze aanpassing is aangebracht en het debat, lijkt de intentie geweest om dit breder te regelen.

---

<sup>4</sup> [Maatwerk Participatiewet voor de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie | Divosa](#)

<sup>5</sup> [Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 546.](#)

Daarom is een wetswijziging (Verzamelwetsvoorstel SZW 2027) in de maak waarmee wordt verduidelijkt dat de uitzondering op de kostendelersnorm wegens tijdelijke mantelzorg vanwege een intensieve zorgbehoefte niet alleen geldt voor de mantelzorgverlener, maar ook voor de ontvanger van de mantelzorg. De mantelzorgverlener én de mantelzorgontvanger worden in deze situatie expliciet uitgezonderd van het begrip kostendelende medebewoner. Ik vind het wenselijk dat gemeenten nu al in lijn met de hierboven genoemde wetswijziging kunnen handelen. Daarom verleen ik gemeenten toestemming om op deze wijziging vooruit te lopen.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000221922

### ***Evaluatie wijziging financieringssystematiek LKS***

In 2022 is de financieringssystematiek van de loonkostensubsidies (LKS) aangepast. Sinds 2022 vindt financiering van gemeenten voor de inzet van LKS plaats op basis van realisaties. Eerder bleek dat LKS positieve effecten heeft op het behoud van werk ofwel de duurzaamheid van de arbeidsrelatie. Dit kwam onder andere naar voren in de evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal Cultureel Planbureau.<sup>6</sup> Gemeenten bleken echter terughoudend met het inzetten van het instrument door de wijze van financiering, vooral ten behoeve van mensen met een lagere loonwaarde en ten behoeve van niet-uitkeringsgerechtigden. Daarom is de financieringssystematiek in 2022 voor grotere gemeenten (gemeenten met meer dan 15.000 inwoners, die in het verdeelmodel bijstand (gedeeltelijk) objectief gebudgetteerd worden) gewijzigd. Destijds is aan uw Kamer toegezegd dat de nieuwe financieringssystematiek na drie jaar geëvalueerd zou worden.

Onderzoeksbureau SEOR heeft de gevolgen van de wijziging van de financieringssystematiek onderzocht.<sup>7</sup> Zij zien geen trendbreuk in het aantal gestarte LKS-trajecten sinds de financieringswijziging. Wel constateren ze dat grote gemeenten sinds 2022 meer zijn gaan inzetten op duurdere trajecten. Het gaat hierbij onder meer om inzet ten behoeve van mensen met een lagere loonwaarde, zoals ook was beoogd met de wijziging. Het is positief te noemen dat grote gemeenten als gevolg van de wijziging LKS meer inzetten op het aan het werk helpen van groepen die meer ondersteuning nodig hebben. Daarnaast is het positief dat de aantallen ingezette LKS de afgelopen jaren flink zijn gestegen (tot meer dan 40.000 in 2025), ook al kan niet worden vastgesteld of dit een direct gevolg van de financieringswijziging is. Wel worden met de huidige financieringssystematiek de juiste condities voor gemeenten gecreëerd om ook de komende jaren in te blijven zetten op het instrument LKS. Het onderzoek geeft geen aanleiding voor het wijzigen van de huidige financieringssystematiek.

### ***Rapport '(On)benutte handelingsruimte in de bijstand'***

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) heeft afgelopen jaar onderzoek gedaan naar het gebruik van handelingsruimte bij het afhandelen van bijstandsaanvragen door gemeenten. Meer specifiek is door de NLA gekeken naar hoe gemeenten het individualiseringsbeginsel (artikel 18, lid 1 Participatiewet; het afstemmen van de hoogte van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de individuele situatie) toepassen, maar ook naar hoe breder tegen het begrip handelingsruimte wordt aangekeken. Hiervoor zijn bij negen gemeenten interviews gehouden met een beleidsadviseur, een kwaliteitsmedewerker, een teamleider en twee inkomensconsulenten. Met de inkomensconsulenten zijn ook fictieve casussen en

<sup>6</sup> [Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau \(2019\)](#)

<sup>7</sup> [Stimulans voor de inzet van LKS? Evaluatie van de verandering in de financieringssystematiek van loonkostensubsidie \(LKS\), SEOR \(2026\)](#)

voorbeelden uit de eigen praktijk doorgesproken. Daarmee geeft het rapport een kwalitatief beeld van hoe door gemeenten verschillend kan worden omgegaan de met handelingsruimte die wordt geboden bij het afhandelen van bijstandsaanvragen.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000221922

Het rapport laat zien dat de mogelijkheden van de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) om rekening te houden met omstandigheden niet altijd worden benut. Bovendien bestaan, zowel tussen als binnen gemeenten, verschillen in hoe en in hoeverre deze handelingsruimte wordt gebruikt om de bijstandsuitkering af te stemmen op de individuele omstandigheden. Binnen gemeenten is er daarnaast niet altijd genoeg ruimte om casussen waar maatwerk kan worden toegepast te bespreken met andere consulenten en kwaliteitsmedewerkers. Dit wordt mede gedreven door de moeite die gemeenten hebben met het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel. Tot slot wijst de NLA op een relevante ontwikkeling dat er in beleid en jurisprudentie steeds meer nadruk wordt gelegd op de verplichting om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de aanvrager (maatwerk).

Ook in de lopende aanpassingen in de Participatiewet, vormt maatwerk een belangrijk begrip. Eén van de doelen van deze wetwijziging was het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional. Dit komt onder andere terug in de verruimde mogelijkheden bij de vierwekenzoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties en de eerdergenoemde ruimte voor mantelzorg. Op andere onderdelen zijn er aanpassingen gedaan gericht op meer harmonisatie, omdat te grote verschillen niet goed uit te leggen zijn.

Er moet in de afhandeling van bijstandsaanvragen ruimte zijn voor maatwerk, maar dit moet goed beredeneerd zijn. Daarbij speelt de kwaliteit van de professional een grote rol. Uit het onderzoek komt naar voren dat de wetgeving (inmiddels) vaak afdoende ruimte biedt, maar dat het bij de uitvoerende professionals ontbreekt aan kennis, capaciteit, richtlijnen of werkafspraken om deze ruimte benutten. Daarom is binnen het programma Participatiewet in balans het stimuleren van de vakkundigheid in verschillende lagen binnen de gemeenten een belangrijk doorlopend spoor. Het rapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie benadrukt dit belang.

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag  
2500 EA

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
T 070 333 44 44

**Onze referentie**  
2026-0000210735

**Bijlage(n)**  
2

Datum 3 juli 2026  
Betreft Verzamelbrief Participatiewet zomer 2026

Met deze brief informeer ik uw Kamer over verschillende onderwerpen die raken aan de Participatiewet. Allereerst wordt ingegaan op een aantal toezeggingen die zijn gedaan en moties die zijn aangenomen tijdens de behandeling van de Participatiewet in balans.

Daarnaast deel ik met uw Kamer de evaluatie van de wijziging van de financieringssystematiek van loonkostensubsidies. Hieruit blijkt dat de nieuwe systematiek de juiste condities creëert voor gemeenten om op het instrument loonkostensubsidie in te blijven zetten. Ook stuur ik uw Kamer het onderzoeksrapport "(On)benutte ruimte in de bijstand" van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) toe. In dit onderzoek wordt ingegaan op de handelingsruimte van gemeenten bij het afhandelen van bijstandsaanvragen. Deze ruimte wordt volgens de NLA nu niet altijd benut.

### ***Participatiewet in balans***

Tijdens de parlementaire behandeling op 17 april 2025 in uw Kamer en op 23 september 2025 in de Eerste Kamer, zijn meerdere moties aangenomen en toezeggingen gedaan. Onderstaand vindt u een overzicht met een stand van zaken.

#### Reactie op motie Flach en Inge van Dijk

De motie van de leden Flach en Inge van Dijk<sup>1</sup> verzoekt de regering om een "right to challenge" op te nemen in lagere regelgeving. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 3 juli 2025<sup>2</sup>, is het opnemen van een right to challenge waar de motie om verzoekt momenteel niet mogelijk, aangezien er in de huidige Participatiewet geen grondslag zit om een dergelijk recht in lagere regelgeving op te nemen. Daarvoor zou de Participatiewet moeten worden gewijzigd. Ook heb ik uw Kamer geïnformeerd dat er al een experimenteerartikel in de wet is opgenomen. Binnen de kaders van dat artikel, kunnen gemeenten nieuwe aanpakken buiten de kaders van de Participatiewet testen.

In de brief van 3 juli heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de wensen die er zijn voor een andere vorm van een right to challenge anders dan het

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36 582, nr. 65.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024/25, 34 352, nr. 343.

experimenteerartikel. Uit contacten met de VNG en Divosa blijkt dat de recente aanpassingen van dit artikel voor nu als afdoende worden beschouwd. Op het gebied van re-integratie is er bovendien meer mogelijk. Met de komst van de Participatiewet in balans wordt naast de arbeidsparticipatie de maatschappelijke participatieplicht geïntroduceerd<sup>3</sup>. Mensen in de bijstand die (nog) niet in staat zijn om aan het werk te gaan, worden geacht naar vermogen maatschappelijk te participeren. Zij krijgen daarbij de ruimte om de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven en kunnen daarbij ook aanspraak maken op ondersteuning volgens het gemeentelijke beleid.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000210735

Omdat de huidige mogelijkheden als voldoende worden beschouwd nu recent een aantal wijzigingen zijn ingevoerd, ben ik niet voornemens om de Participatiewet op dit punt aan te passen.

#### Reactie op motie Schalk c.s. over de giften

De motie van het lid Schalk (SGP) c.s. verzoekt de regering te onderzoeken hoe giften in natura die noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud bij AMvB uitgezonderd kunnen worden van de inlichtingenplicht. Bij dezen informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek.

De in de wetwijziging Participatiewet in balans opgenomen giftenvrijlating borgt dat alle giften en kostenbesparende bijdragen die een bijstandsgerechtigde ontvangt tot 1.200 euro, niet onder de meldingsplicht vallen en niet worden verrekend met de bijstandsuitkering. In de motie wordt gevraagd of giften in natura, zonder gemaximeerd bedrag, uitgezonderd kunnen worden van de inlichtingenplicht. Dit heeft tot gevolg dat die giften formeel wel nog tot de middelen gerekend worden – dus in mindering gebracht kunnen of moeten worden op de uitkering - alleen men het niet uit zichzelf hoeft te melden. Gelet op het debat in de Eerste Kamer op dit punt, begrijp ik de motie zo dat dergelijke giften überhaupt niet verrekend moeten worden met de bijstandsuitkering en dat de vraag aan de regering is om dit nader te onderzoeken.

De aanleiding van de motie zijn zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de huidige giftenvrijlating. De beoogde oplossing wordt gezien in het buiten beschouwing laten van giften in natura die noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud, maar dat roept nieuwe vragen op over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat heeft ermee te maken dat giften in natura, juridisch gezien, uiteenvallen in twee verschillende vormen. Grotere giften in natura die meer waardevast zijn (zoals een fiets, bepaalde kleding of een sieraad), kunnen te gelde worden gemaakt. Ze worden daarom juridisch hetzelfde gezien als een gift in de vorm van geld (valuta) en vallen onder het zogeheten middelenbegrip. Andere giften in natura, zoals boodschappen, worden gezien als kostenbesparende bijdragen omdat een persoon minder noodzakelijke kosten hoeft te maken. Hierdoor vallen deze giften niet onder het middelenbegrip, maar onder de bepaling die ziet op afstemming van de bijstand op de werkelijke omstandigheden. Voor een bijstandsgerechtigde is het ingewikkeld om dit onderscheid te maken. Juist om het werkbaar en uitvoerbaar te houden, is ervoor gekozen om onder de vrijlating zowel kostenbesparende bijdragen als boodschappen op te nemen, als giften die als middel worden aangemerkt – welke dus bestaan uit giften in geld evenals waardevaste giften in natura. Deze vereenvoudiging neemt niet weg dat ook de huidige bepaling iets vraagt van het

<sup>3</sup> Inwerkingtreding per 1 januari 2027, gemeenten kunnen hierop vooruitlopen in 2026.

doenvermogen van mensen. Ik monitor dan ook nauwlettend hoe deze bepaling in de praktijk uitpakt.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000210735

Daarnaast blijft fundamenteel dat het volledig buiten beschouwing laten van een kostensoort of inkomensvorm botst met een van de hoofdbeginselen van de wet: het zogeheten complementariteitsbeginsel. Deze veronderstelt dat huishoudens eerst hun eigen beschikbare middelen aanwenden en de bijstand vult hierop aan. Indien iemand voorliggend inkomen heeft, of structureel minder uitgaven hoeft te maken, is het niet langer noodzakelijk om hiervoor aanspraak te maken op de bijstand. Ik begrijp echter de noodzaak om ook bijstandsgerechtigden het voordeel van vrijgevigheid te gunnen, zoals ook degenen die niet op bijstand aangewezen zijn van een gift kunnen profiteren. Daarom is een vrijlating van 1200 euro opgenomen in de wet. Echter het categorisch en volledig buiten beschouwing laten van giften in natura strookt niet met het aanvullende karakter van de bijstand.

#### Reactie op de toezegging Belhirsch over jonge statushouders

Naar aanleiding van een vraag van het lid Belhirsch (D66) is in hetzelfde debat op 23 september 2025 toegezegd om met gemeenten in gesprek te gaan over de specifieke omstandigheden van jonge statushouders in de Participatiewet en daar nadrukkelijk op te wijzen in de handreiking Maatwerk Participatiewet voor de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie.<sup>4</sup>

Op 29 juni 2026 heeft Divosa een online bijeenkomst georganiseerd over de financiële startpositie en ondersteuning van jonge alleenstaande statushouders. Met de invoering van Participatiewet in balans hebben gemeenten meer ruimte om maatwerk te bieden. Gemeenten gaan bij deze online bijeenkomst met elkaar en SZW in gesprek over de beleidskeuzes die zij maken, hoe zij gebruik maken van de ruimte binnen de Participatiewet, welke afwegingen zij hierbij maken en tegen welke knelpunten zij aanlopen. De hierboven genoemde handreiking zal op basis van de opbrengsten uit het gesprek, in overeenstemming met het verzoek van het lid Belhirsch, worden aangevuld.

#### Reactie op de toezegging Belhirsch over de discriminatietoets

Aan het lid Belhirsch (D66) is toegezegd dat de Kamer op de hoogte wordt gehouden van de gesprekken tussen gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken over het toepassen van de discriminatietoets. De minister van Binnenlandse Zaken heeft recent een reactie verstuurd over de tweede voortgangsrapportage discriminatie in dienstverlening<sup>5</sup>. In die brief is de laatste stand van zaken terug te vinden over het toepassen van de discriminatietoets.

#### Gedoogbesluit uitzondering kostendelersnorm voor mantelzorger

De uitzondering op de kostendelersnorm is in het nieuwe wetsartikel nu nog alleen vastgelegd voor de mantelzorger en niet voor de ontvanger van mantelzorg. Deze wijziging is per 1 januari 2026 ingegaan en gemeenten lopen nu tegen deze grens aan. Gegeven de toelichting op het amendement waarmee deze aanpassing is aangebracht en het debat, lijkt de intentie geweest om dit breder te regelen.

Daarom is een wetswijziging (Verzamelwetsvoorstel SZW 2027) in de maak waarmee wordt verduidelijkt dat de uitzondering op de kostendelersnorm wegens

<sup>4</sup> [Maatwerk Participatiewet voor de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie | Divosa](#)

<sup>5</sup> [Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 546.](#)

tijdelijke mantelzorg vanwege een intensieve zorgbehoefte niet alleen geldt voor de mantelzorgverlener, maar ook voor de ontvanger van de mantelzorg. De mantelzorgverlener én de mantelzorgontvanger worden in deze situatie expliciet uitgezonderd van het begrip kostendelende medebewoner. Ik vind het wenselijk dat gemeenten nu al in lijn met de hierboven genoemde wetswijziging kunnen handelen. Daarom verleen ik gemeenten toestemming om op deze wijziging vooruit te lopen.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000210735

### ***Evaluatie wijziging financieringssystematiek LKS***

In 2022 is de financieringssystematiek van de loonkostensubsidies (LKS) aangepast. Sinds 2022 vindt financiering van gemeenten voor de inzet van LKS plaats op basis van realisaties. Eerder bleek dat LKS positieve effecten heeft op het behoud van werk ofwel de duurzaamheid van de arbeidsrelatie. Dit kwam onder andere naar voren in de evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal Cultureel Planbureau.<sup>6</sup> Gemeenten bleken echter terughoudend met het inzetten van het instrument door de wijze van financiering, vooral ten behoeve van mensen met een lagere loonwaarde en ten behoeve van niet-uitkeringsgerechtigden. Daarom is de financieringssystematiek in 2022 voor grotere gemeenten (gemeenten met meer dan 15.000 inwoners, die in het verdeelmodel bijstand (gedeeltelijk) objectief gebudgetteerd worden) gewijzigd. Destijds is aan uw Kamer toegezegd dat de nieuwe financieringssystematiek na drie jaar geëvalueerd zou worden.

Onderzoeksbureau SEOR heeft de gevolgen van de wijziging van de financieringssystematiek onderzocht.<sup>7</sup> Zij zien geen trendbreuk in het aantal gestarte LKS-trajecten sinds de financieringswijziging. Wel constateren ze dat grote gemeenten sinds 2022 meer zijn gaan inzetten op duurdere trajecten. Het gaat hierbij onder meer om inzet ten behoeve van mensen met een lagere loonwaarde, zoals ook was beoogd met de wijziging. Het is positief te noemen dat grote gemeenten als gevolg van de wijziging LKS meer inzetten op het aan het werk helpen van groepen die meer ondersteuning nodig hebben. Daarnaast is het positief dat de aantallen ingezette LKS de afgelopen jaren flink zijn gestegen (tot meer dan 40.000 in 2025), ook al kan niet worden vastgesteld of dit een direct gevolg van de financieringswijziging is. Wel worden met de huidige financieringssystematiek de juiste condities voor gemeenten gecreëerd om ook de komende jaren in te blijven zetten op het instrument LKS. Het onderzoek geeft geen aanleiding voor het wijzigen van de huidige financieringssystematiek.

### ***Rapport '(On)benutte handelingsruimte in de bijstand'***

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) heeft afgelopen jaar onderzoek gedaan naar het gebruik van handelingsruimte bij het afhandelen van bijstandsaanvragen door gemeenten. Meer specifiek is door de NLA gekeken naar hoe gemeenten het individualiseringsbeginsel (artikel 18, lid 1 Participatiewet; het afstemmen van de hoogte van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de individuele situatie) toepassen, maar ook naar hoe breder tegen het begrip handelingsruimte wordt aangekeken. Hiervoor zijn bij negen gemeenten interviews gehouden met een beleidsadviseur, een kwaliteitsmedewerker, een teamleider en twee inkomensconsulenten. Met de inkomensconsulenten zijn ook fictieve casussen en voorbeelden uit de eigen praktijk doorgesproken. Daarmee geeft het rapport een kwalitatief beeld van hoe door gemeenten verschillend kan worden omgegaan de

<sup>6</sup> [Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau \(2019\)](#)

<sup>7</sup> [Stimulans voor de inzet van LKS? Evaluatie van de verandering in de financieringssystematiek van loonkostensubsidie \(LKS\), SEOR \(2026\)](#)

met handelingsruimte die wordt geboden bij het afhandelen van bijstandsaanvragen.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

2026-0000210735

Het rapport laat zien dat de mogelijkheden van de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) om rekening te houden met omstandigheden niet altijd worden benut. Bovendien bestaan, zowel tussen als binnen gemeenten, verschillen in hoe en in hoeverre deze handelingsruimte wordt gebruikt om de bijstandsuitkering af te stemmen op de individuele omstandigheden. Binnen gemeenten is er daarnaast niet altijd genoeg ruimte om casussen waar maatwerk kan worden toegepast te bespreken met andere consulenten en kwaliteitsmedewerkers. Dit wordt mede gedreven door de moeite die gemeenten hebben met het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel. Tot slot wijst de NLA op een relevante ontwikkeling dat er in beleid en jurisprudentie steeds meer nadruk wordt gelegd op de verplichting om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de aanvrager (maatwerk).

Ook in de lopende aanpassingen in de Participatiewet, vormt maatwerk een belangrijk begrip. Eén van de doelen van deze wetwijziging was het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional. Dit komt onder andere terug in de verruimde mogelijkheden bij de vierwekenzoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties en de eerdergenoemde ruimte voor mantelzorg. Op andere onderdelen zijn er aanpassingen gedaan gericht op meer harmonisatie, omdat te grote verschillen niet goed uit te leggen zijn.

Er moet in de afhandeling van bijstandsaanvragen ruimte zijn voor maatwerk, maar dit moet goed beredeneerd zijn. Daarbij speelt de kwaliteit van de professional een grote rol. Uit het onderzoek komt naar voren dat de wetgeving (inmiddels) vaak afdoende ruimte biedt, maar dat het bij de uitvoerende professionals ontbreekt aan kennis, capaciteit, richtlijnen of werkafspraken om deze ruimte benutten. Daarom is binnen het programma Participatiewet in balans het stimuleren van de vakkundigheid in verschillende lagen binnen de gemeenten een belangrijk doorlopend spoor. Het rapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie benadrukt dit belang.

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen

## STIMULANS VOOR DE INZET VAN LKS?

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

---

Paul de Hek

Arie-Jan van der Toorn

Mark den Hartog

Maarten de Rooij



# COLOFON

---

**DIT IS EEN UITGAVE VAN**

**SEOR BV**

**© SEOR BV / ROTTERDAM, MAART 2026**

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

# INHOUDSOPGAVE

---

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

# MANAGEMENTSAMENVATTING

---

## Aanleiding en achtergrond

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

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

## Onderzoeksvraag

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

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

## Data en methoden

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

## Uitkomsten en conclusies

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

# 1 INLEIDING

---

## 1.1 AANLEIDING

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

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

## 1.2 DOEL EN CENTRALE VRAAGSTELLING

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

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

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

Hieronder vallen de volgende deelvragen:

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

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

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

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

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

### 1.3 AANPAK

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

#### 1. Deskresearch

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

#### 2. Analyses CBS-microdata.

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

#### 3. Verdiepende casestudies

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

### 1.4 LEESWIJZER

Het rapport is als volgt gestructureerd:

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

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

## 2 FINANCIERINGSSYSTEMATIEK

---

### 2.1 ACHTERGROND

#### *Beoogde werking instrument loonkostensubsidie*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 VERDEELSYSTEMATIEK

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 2.2.1 Situatie vóór 2022

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## 2.2.2 Situatie na 2022

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### 2.2.3 Uitwerking op verschillende gemeenten en doelgroepen

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## 3 ONTWIKKELINGEN IN DE INZET VAN LOONKOSTENSUBSIDIE

---

### 3.1 INTRODUCTIE

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

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

### 3.2 ALGEMENE ONTWIKKELINGEN LKS-INZET

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

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

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

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

---

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

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

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

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

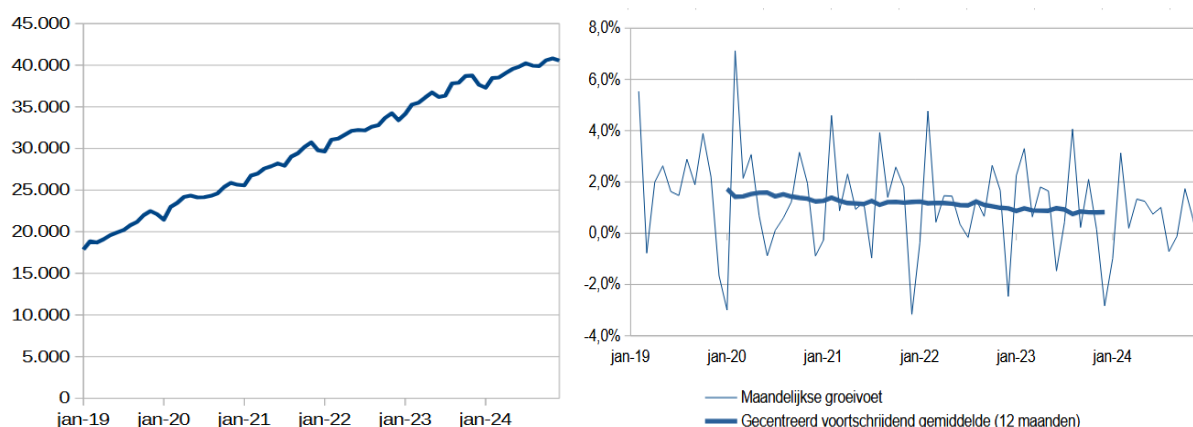
### 3.2.1 Ontwikkelingen in aantallen LKS-trajecten

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

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

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

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



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

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

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

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

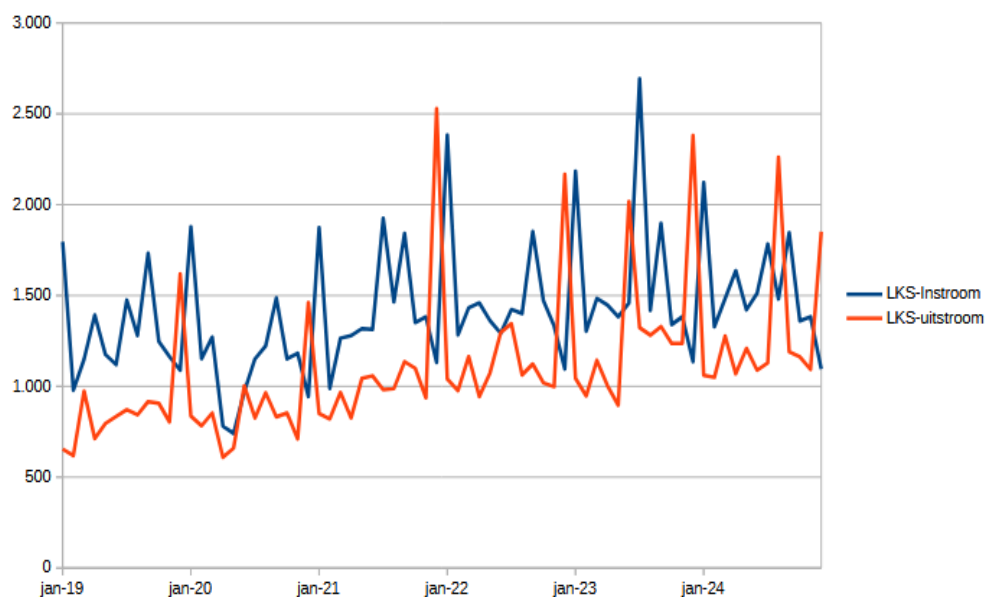
<sup>26</sup> De ontwikkeling van het aantal LKS-trajecten is eveneens in logaritmische termen uitgedrukt (zie figuur I.1 in de bijlage). Wanneer een trendbreuk-toets wordt uitgevoerd vinden we een significant negatief effect bij iedere jaarovergang (dus een lagere groeitrend na ten opzichte van voor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

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

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

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

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



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

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

### 3.2.2 Algemene ontwikkeling LKS-uitgaven

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

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

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

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

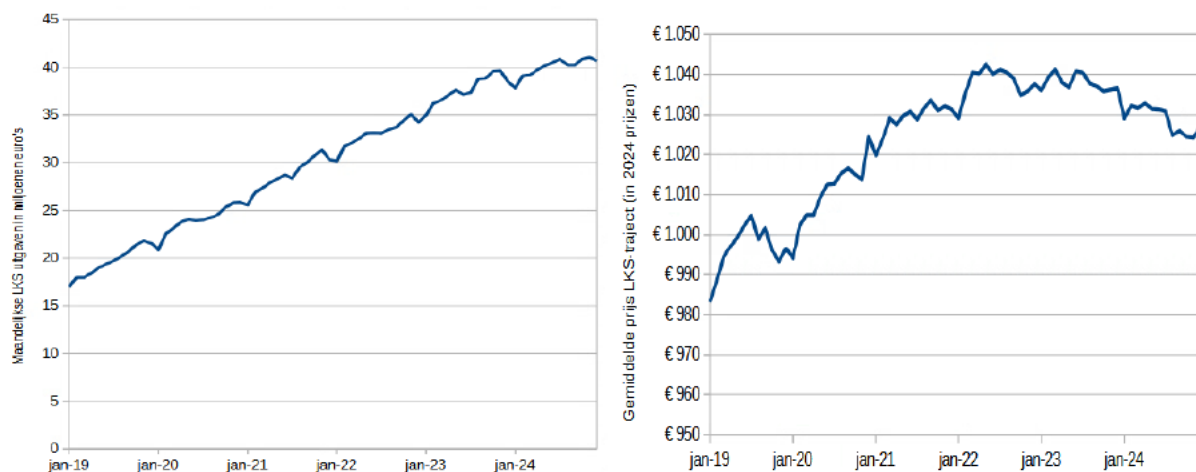
<sup>30</sup> De uitgaven aan LKS zijn berekend door het aantal lopende LKS-trajecten in een maand te vermenigvuldigen met de prijs van het traject. De prijs van een LKS-traject is een combinatie van de deeltijdfactor van de baan, de opgegeven loonwaarde, het van toepassing zijnde WML en een opslag voor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

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

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

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

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



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

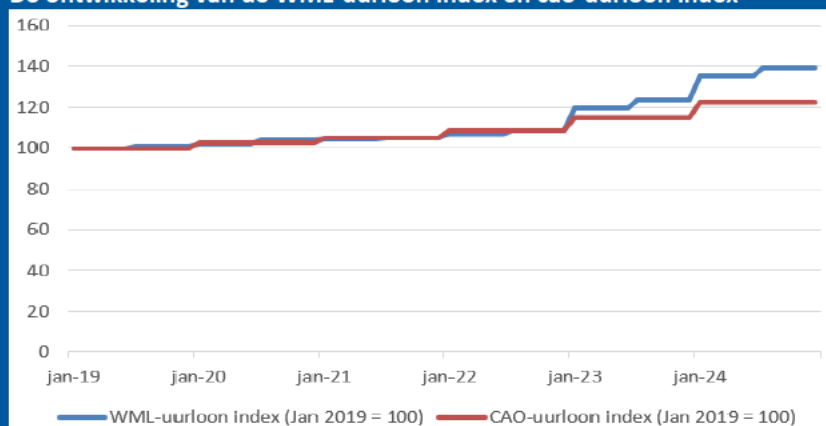
Noot: Alle trajecten die op de eerste en laatste dag van een maand "actief" zijn worden tot het lopende bestand gerekend. De maandelijkse LKS-uitgaven (aantal trajecten lopend bestand \* prijs van een traject) zijn berekend voor het lopende bestand (lopend begin en einde van de maand). Ook de gemiddelde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

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

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

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

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



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

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

## 3.3 LKS-INZET OP INDIVIDUEEL NIVEAU

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

### 3.3.1 Persoonskenmerken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3.2 Werk- en uitkeringsverleden

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

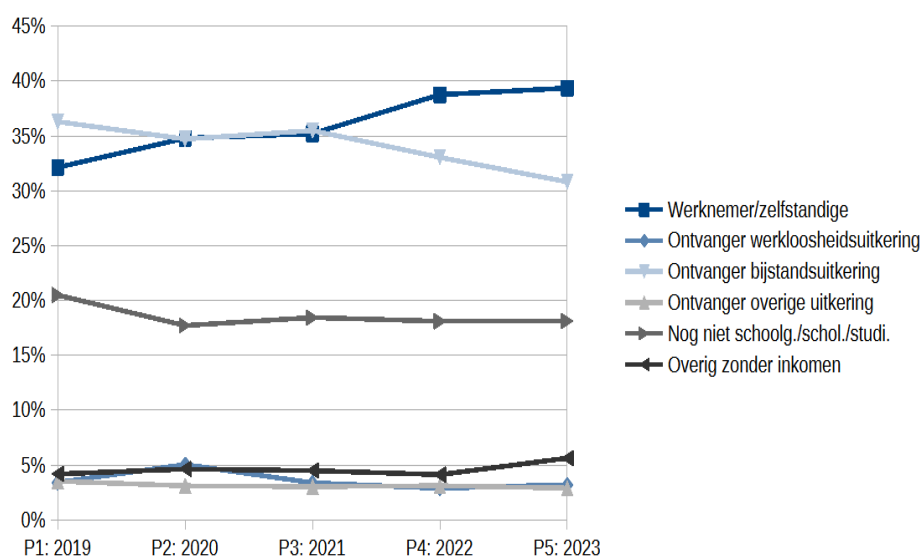
<sup>39</sup> In de context van het onderzoek worden nuggers gedefinieerd als personen die met LKS aan het werk zijn gegaan en daarvoor geen recht hadden op een uitkering en op zoek waren naar werk. Dit wordt verder geoperationaliseerd als zijnde personen die geen inkomen uit uitkering of werk ontvingen,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

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

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

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

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



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

#### Weinig verschuivingen binnen het uitkeringsverleden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3.3 Het LKS-traject

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

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

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

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

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

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

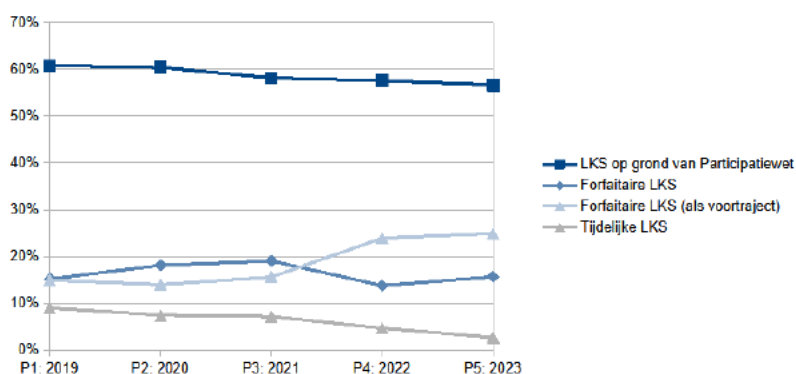
<sup>43</sup> Totale aandeel forfaitaire LKS: 2019: 30%, 2020: 32%, 2021: 34%, 2022: 38%, 2023: 41%.

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

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

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

**Figuur 3.5** Type voorziening



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

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

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

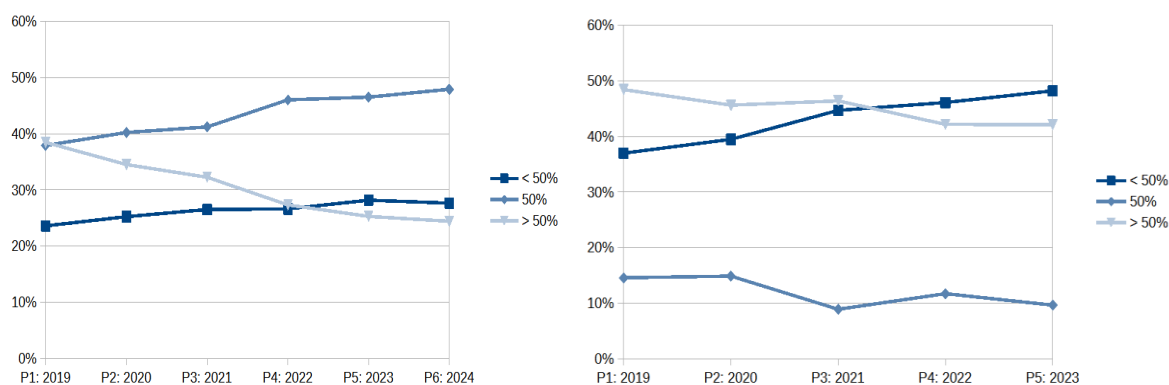
### Structurele toename in aantal plaatsingen met een lage(re) loonwaarde ook zichtbaar na afloop forfaitair voortraject

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

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

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

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



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

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

Er worden steeds meer nieuwe plaatsingen gerealiseerd op basis van arbeidsovereenkomsten met een bepaalde tijd. Dit zorgt er mede voor dat er relatief minder gebruik wordt gemaakt van uitzendconstructies. Het aantal plaatsingen op vaste contracten of op oproepbasis lijkt redelijk stabiel te zijn over de tijd. Van een trendbreuk lijkt geen sprake (zie figuur 1.9).

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

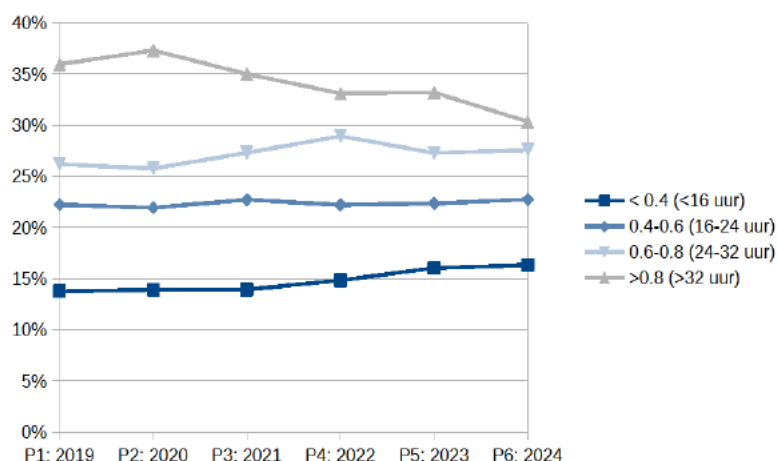
LKS wordt ook in steeds grotere mate ingezet voor banen met een klein aantal uren (<16 uur), ten opzichte van de voltijds arbeidsduur in een sector of bedrijf (de zogenoemde deeltijdfactor). Ook het aandeel plaatsingen op banen van 24-32 uur neemt toe (60-80% van een voltijdbaan). Daartegenover staat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

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

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

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

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

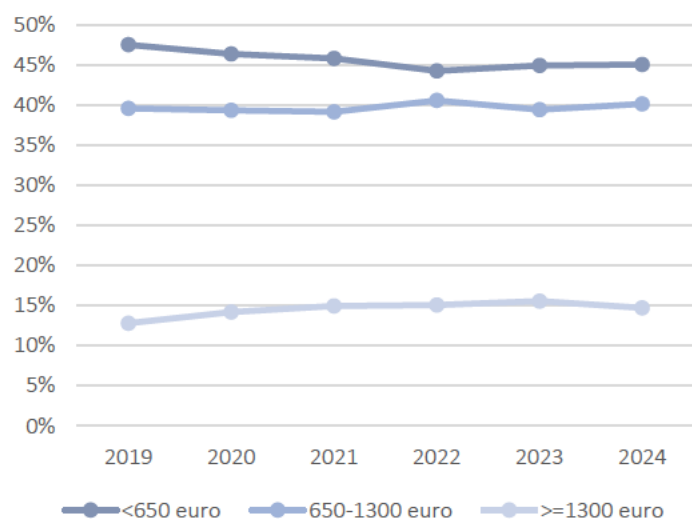


Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

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

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

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



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

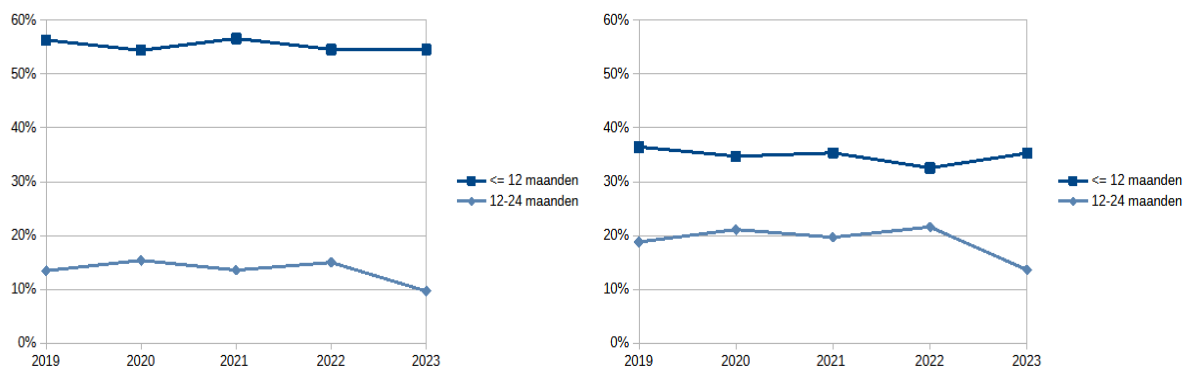
**Ongeveer de helft van reguliere LKS-trajecten duurt minstens twee jaar, weinig veranderingen over tijd**

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

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

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

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



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

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

### 3.3.4 Na het LKS-traject

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

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

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

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

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

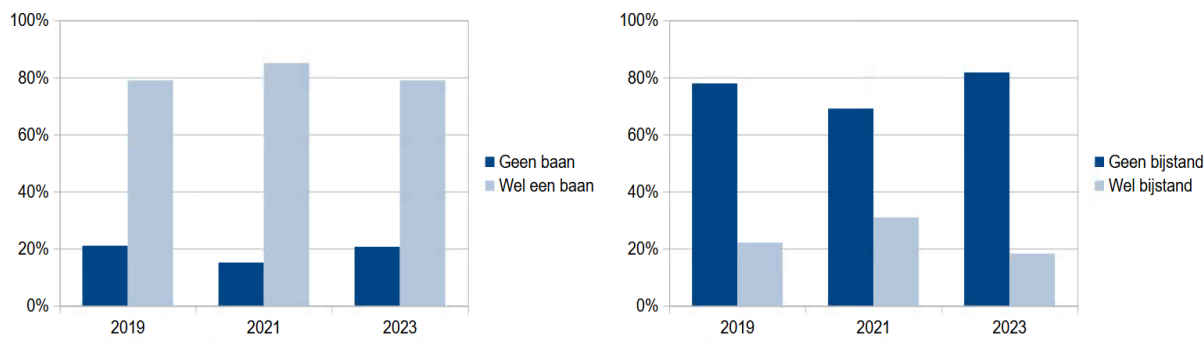
<sup>50</sup> Voor deze analyse zijn ieder kalenderjaar alle LKS-trajecten die tussen september en november van dat jaar eindigen samengenomen. LKS-trajecten kunnen bijvoorbeeld eindigen omdat de arbeidsovereenkomst eindigt, of omdat iemand de volledige loonwaarde (100%) bereikt. LKS kent geen wettelijke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

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

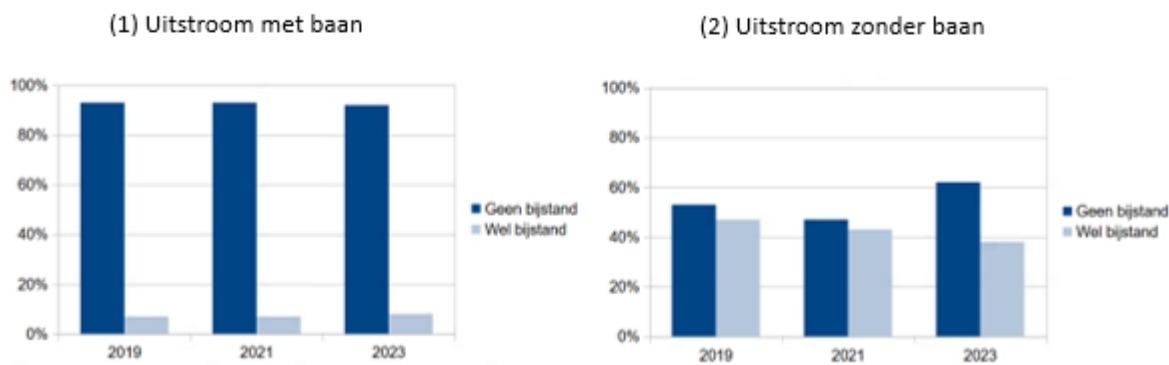
### Aandeel dat na LKS geen baan heeft én geen bijstand ontvangt neemt toe

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

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



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



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

## 3.4 LKS-INZET OP GEMEENTENIVEAU

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

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

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

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

### 3.4.1 Ontwikkelingen LKS-inzet naar type gemeenten

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

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

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

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

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

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

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

---

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

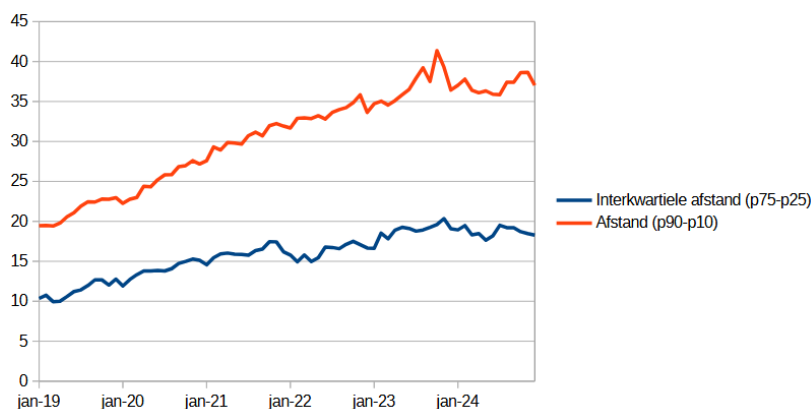
<sup>54</sup> Gemeenten die door gemeentelijke herindelingen in de loop van de periode 2019-2024 ophouden te bestaan (door fusies) zijn over de gehele periode weggelaten. Ook nieuw ontstane gemeenten zijn niet meegenomen. Zodoende kan de LKS-inzet van alle gemeenten gedurende 6 jaar worden gevolgd. Van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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4 EFFECTEN VAN WIJZIGING IN FINANCIERINGSSYSTEMATIEK

---

### 4.1 INLEIDING

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

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

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

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

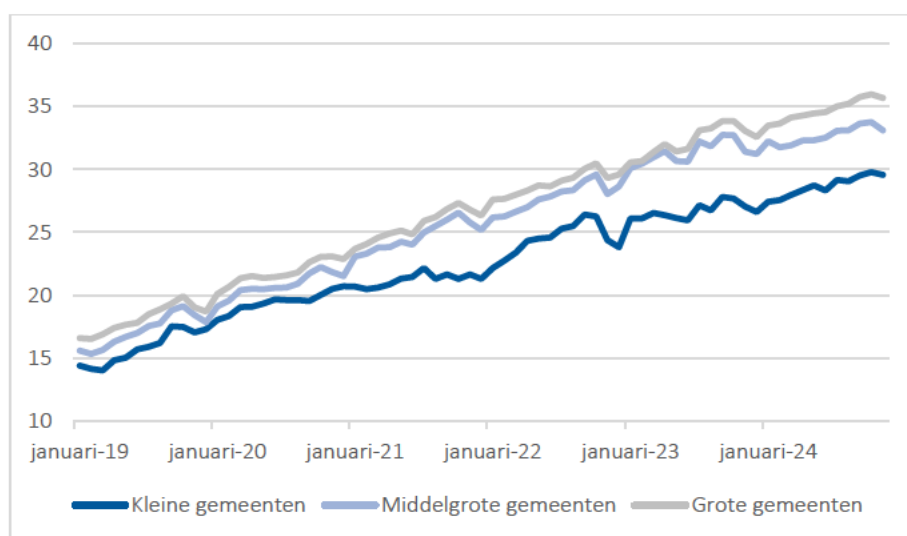
In de effectmeting maken we onderscheid tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. In deze paragraaf geven we eerst een beeld van de (gemiddelde) ontwikkelingen in de inzet van LKS in deze drie categorieën van gemeenten.

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

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

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

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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

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

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

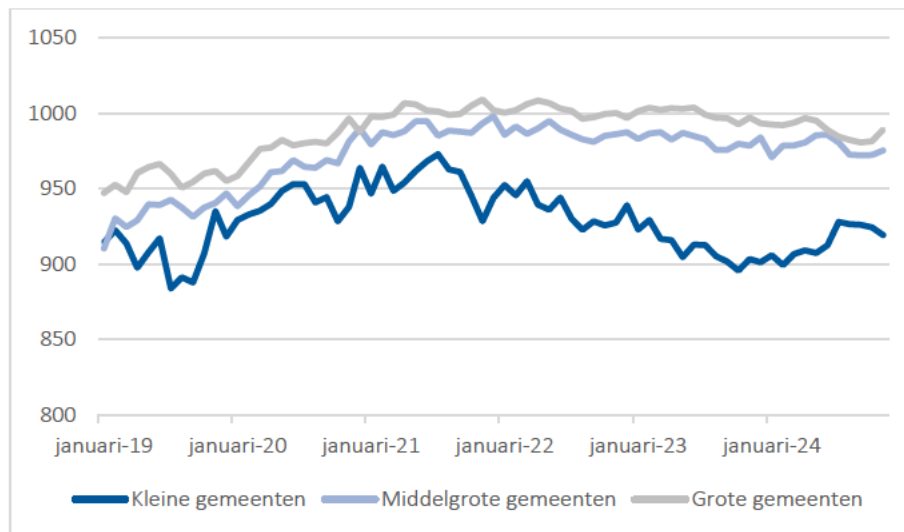
<sup>59</sup> Zie voetnoot 38 voor de gebruikte definitie van nuggers.

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

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

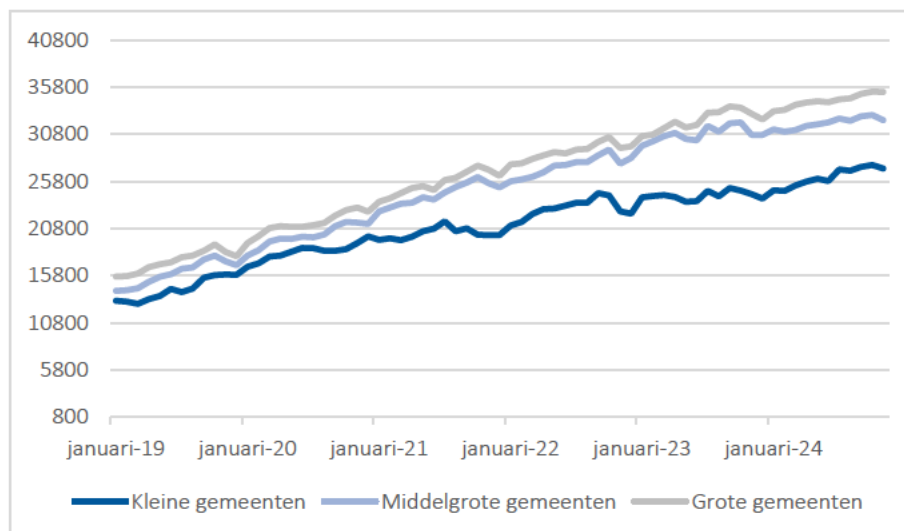
sterke stijging bij mensen met de indicatie beschut werk en een ingezette daling bij niet-uitkeringsgerechtigden – doen zich voor rond het tijdstip van de verandering in de financieringssysteem.

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



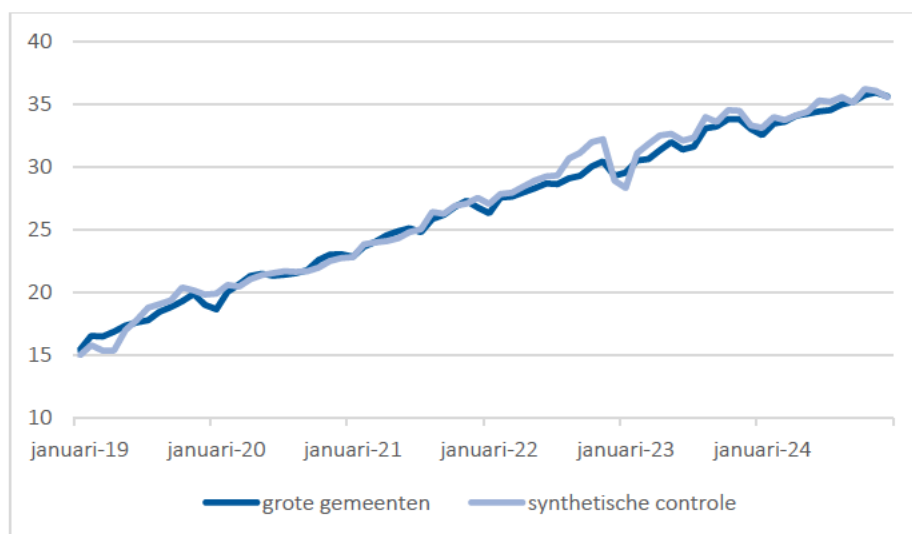
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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

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

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

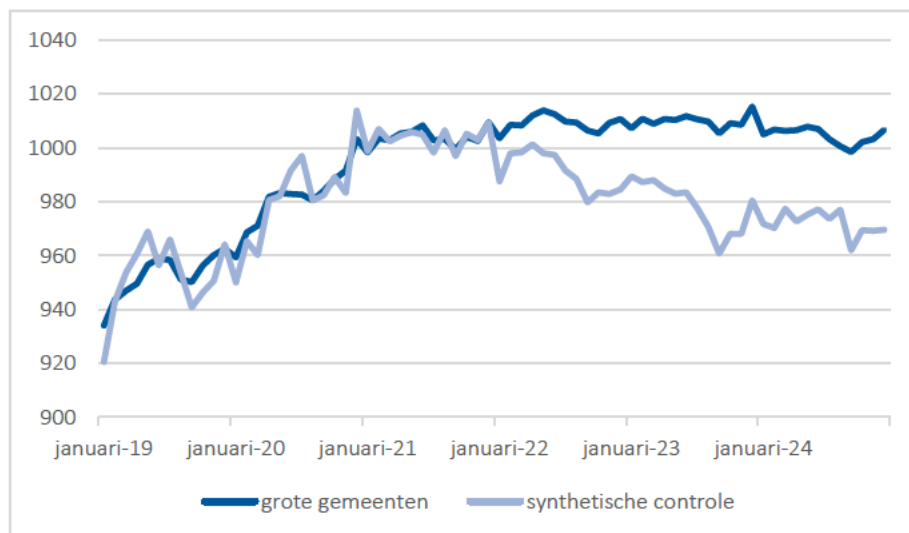
**Figuur 4.4** Effect op het aantal LKS-trajecten (per 10.000 inwoners)



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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

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



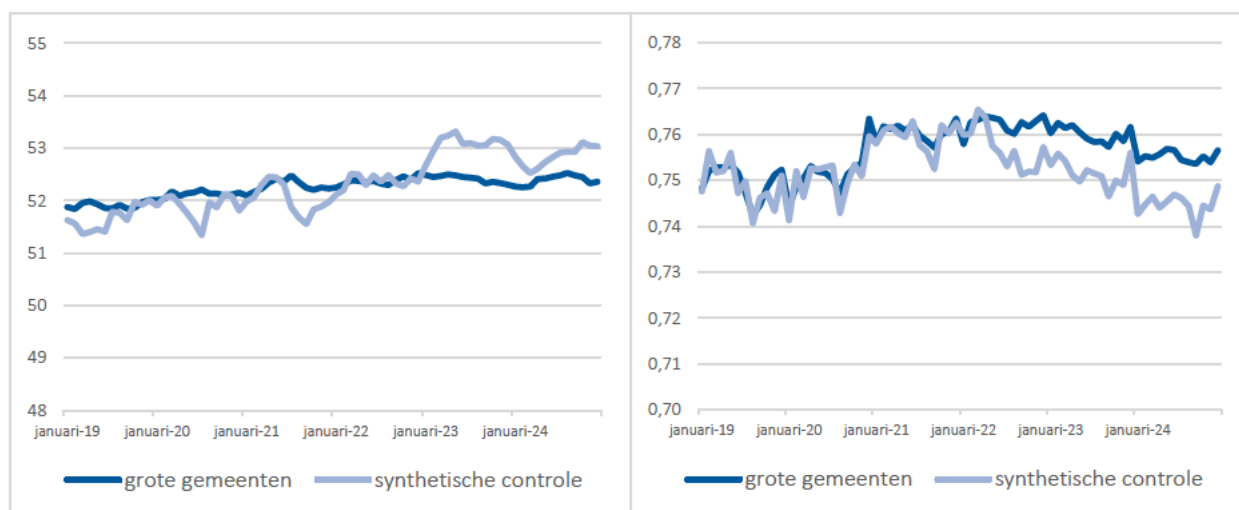
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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

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

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

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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

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

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

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

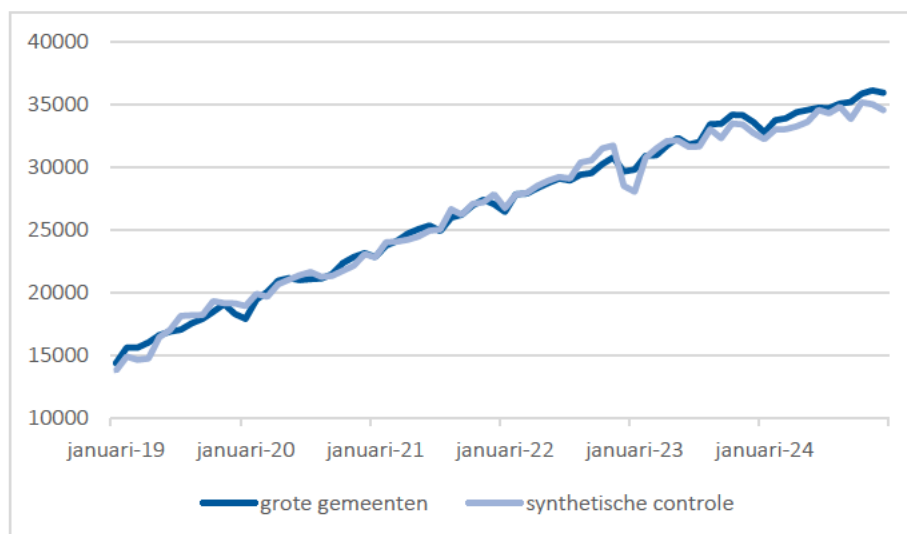
<sup>64</sup> Deze daling kan het gevolg zijn van een daling in het potentieel van mensen dat in aanmerking komt voor LKS of door een toenemende druk op de gemeentelijke financiën (ondanks dat LKS-uitgaven op historische uitgaven worden gefinancierd).

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

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

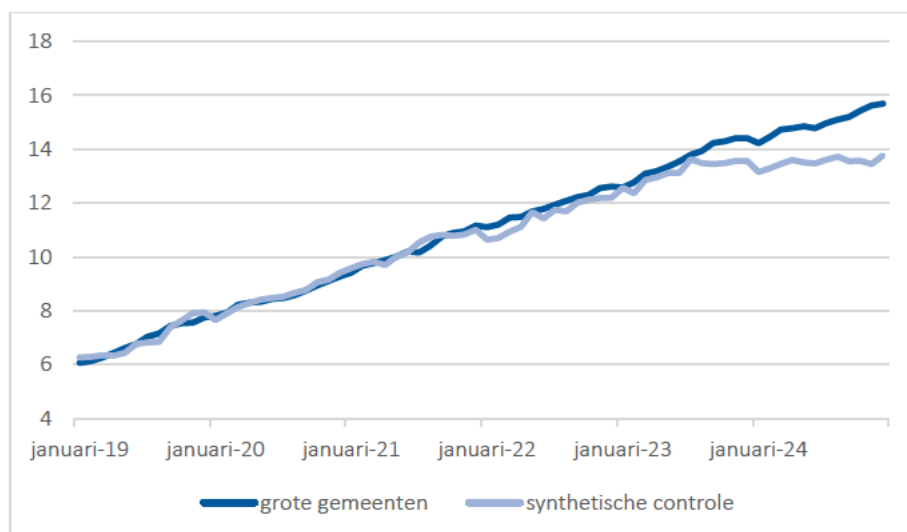
<sup>67</sup> De verschillen zijn (nog) niet significant, maar komen daar wel steeds dichterbij in de buurt. Daar komt bij dat in de twee andere scenario's – met alleen kleine gemeenten in de controlegroep en met de 35% kleinste middelgrote gemeenten in de controlegroep – de verschillen vanaf een bepaald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

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

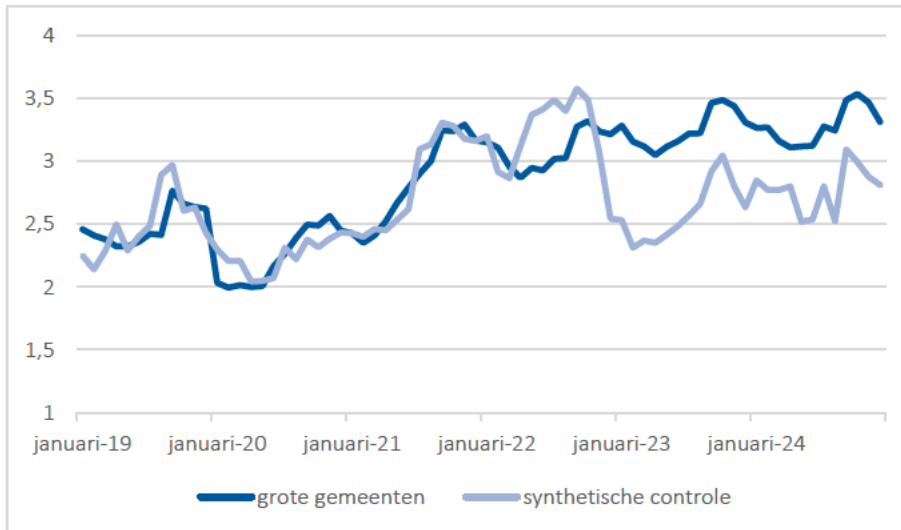
We vinden geen significant effect van de verandering in financieringssystematiek op de inzet van het aantal LKS-trajecten voor **niet-uitkeringsgerechtigden** (per 10.000 inwoners) in grote gemeenten (figuur I.18 in de bijlage). Wel zien we een klein verschil ontstaan in de inzet van LKS-trajecten voor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

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

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

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

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

## 5 VERDIEPENDE CASESTUDIES GEMEENTEN

---

### 5.1 INLEIDING

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

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

### 5.2 SEQUENTIE- EN CLUSTERANALYSE

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

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

Voor de sequentieanalyse zijn gemeenten iedere maand over de periode januari 2019 – december 2024 ingedeeld in de 25% gemeenten met de laagste LKS-inzet, de 50% gemeenten met een gemiddelde inzet of de 25% gemeenten met de hoogste inzet. Over de tijd kan op deze manier dus bekeken worden of gemeenten relatief meer LKS zijn gaan inzetten. De gemeenten die over de periode 2019-2024 tot dezelfde categorie blijven behoren zijn in de minderheid. Een grove schatting zou zijn dat ongeveer één op de drie gemeenten niet van categorie wisselt. De meerderheid van gemeenten verandert haar relatieve positie dus ergens in de loop van 2019-2024. Van de gemeenten die van status wisselen, doet het gros van de gemeenten dit door één categorie op te schuiven. Er zijn niet veel gemeenten die in de categorie met lage inzet starten en in de categorie met hoge inzet eindigen. Andersom geldt hetzelfde. (Figuur 1.8 in de bijlage bevat alle sequenties van individuele gemeenten).

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

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

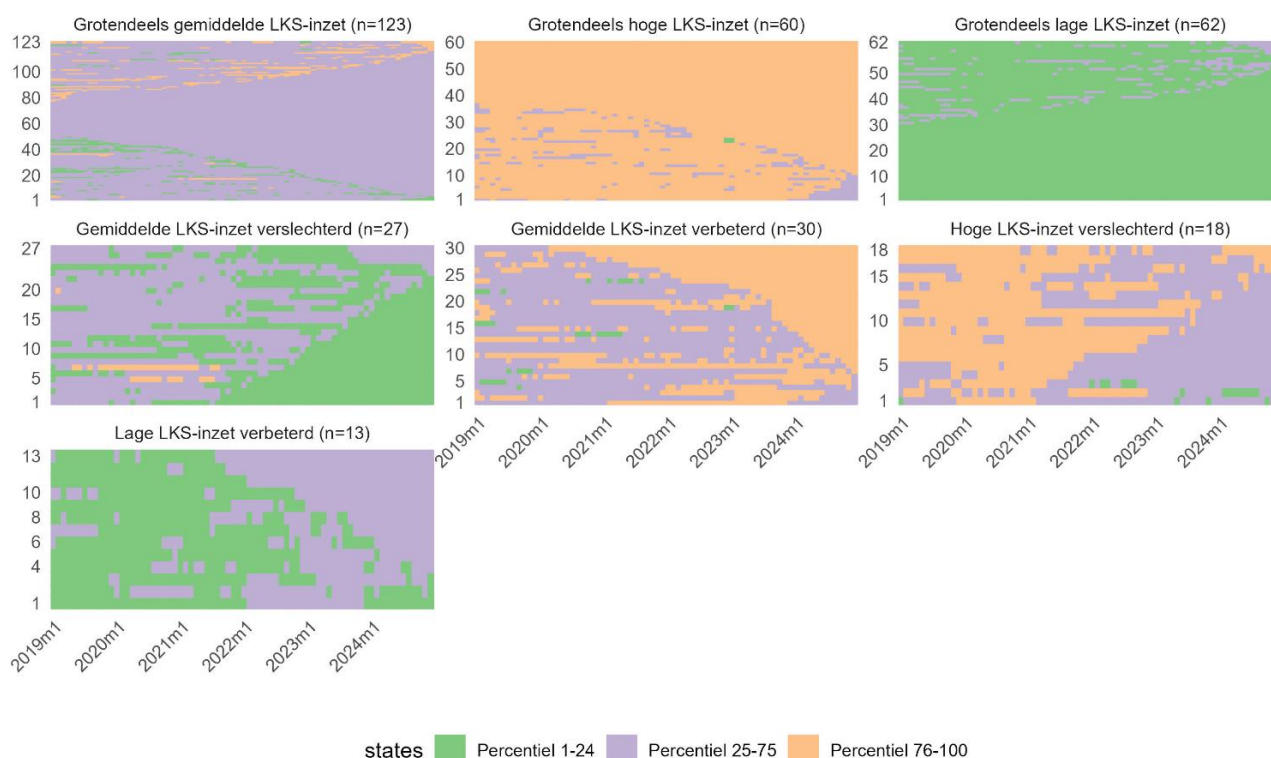
1. *Gemeenten die (grotendeels) gemiddelde LKS-inzet hebben (37% van alle gemeenten)*. Een deel van de gemeenten in dit cluster heeft de volledige zes jaar tot deze categorie behoord. De meerderheid heeft echter een korte periode gehad waarin de gemeente tot de categorie hoge of lage LKS-inzet behoorde.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

---

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

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

**Figuur 5.1** Sequenties per cluster



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

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

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

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

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

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

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

**Tabel 5.1** Verdeling gemeentekennmerken naar clusters

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

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

#### Selectie van clusters voor interviews met gemeenten

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

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

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

### 5.3 CLUSTER GROTENDEELS HOGE LKS-INZET

#### Werking van instrument loonkostensubsidie in de praktijk

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

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

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

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

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

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

### *Inzet op specifieke doelgroepen*

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

### *Gebruik van forfaitaire LKS*

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

### *Duur van de LKS-trajecten*

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

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

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

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

## 5.4 CLUSTER GROTENDEELS LAGE LKS-INZET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Inzet op specifieke doelgroepen*

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

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

---

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

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

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

## 5.5 CLUSTER VERMINDERING LKS-INZET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Inzet op specifieke doelgroepen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Inzet op specifieke doelgroepen*

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

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

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

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

## 5.7 OVERKOEPELEND

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## 6 CONCLUSIES

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



BIJLAGEN

---

# I DATA EN METHODOLOGIE

---

## I.1 Eigen bewerkingen op SRG-data

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

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

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

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

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

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

### *Doortrekken van voorzieningenummers bij administratieve handelingen*

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

### *Creëren observaties voor nalevering van gemeenten*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **I.2 Operationalisatie uitkomstmaten**

De uitkomstmaten die centraal staan in dit onderzoek zijn:

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

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

#### *LKS-instroom*

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

### LKS-uitstroom

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

### LKS-lopend bestand

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

### LKS-prijs

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

De prijs is vervolgens als volgt berekend:

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

$$\left[ \frac{(100 - \text{loonwaarde})/100}{*} \right] * 1,25$$

*het op de werknemer van toepassing zijnde WML inclusief vakantietoeslag*

## I.3 Gemeentelijke herindelingen en wijzigingen

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

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

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

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

#### I.4 Sequentie- en clusteranalyse

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

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

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

---

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

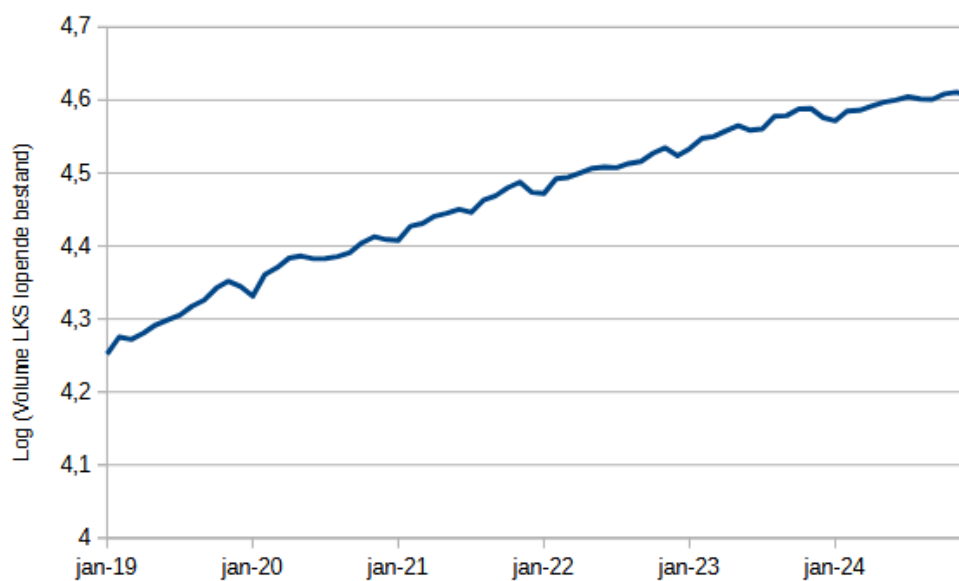
<sup>74</sup> Gemeenten die door gemeentelijke herindelingen in de loop van de periode 2019-2024 ophouden te bestaan (door fusies) zijn over de gehele periode weggelaten. Ook nieuw ontstane gemeenten zijn niet meegenomen. Zodoende kan de LKS-inzet van alle gemeenten gedurende zes jaar worden gevolgd.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

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

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

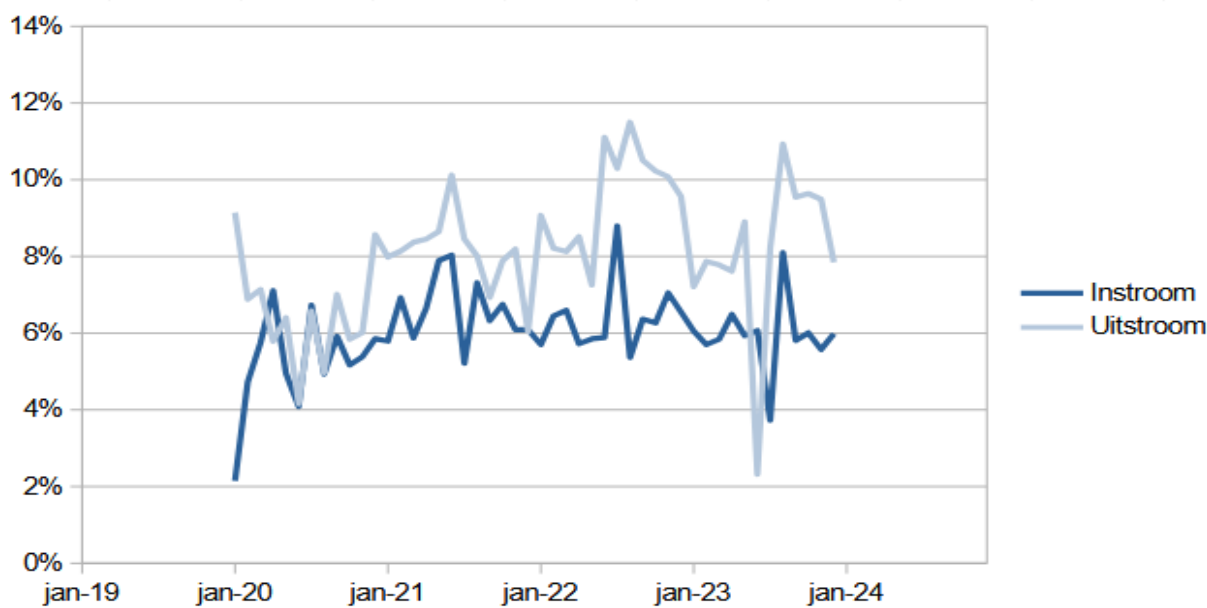
## II EXTRA TABELLEN EN FIGUREN

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



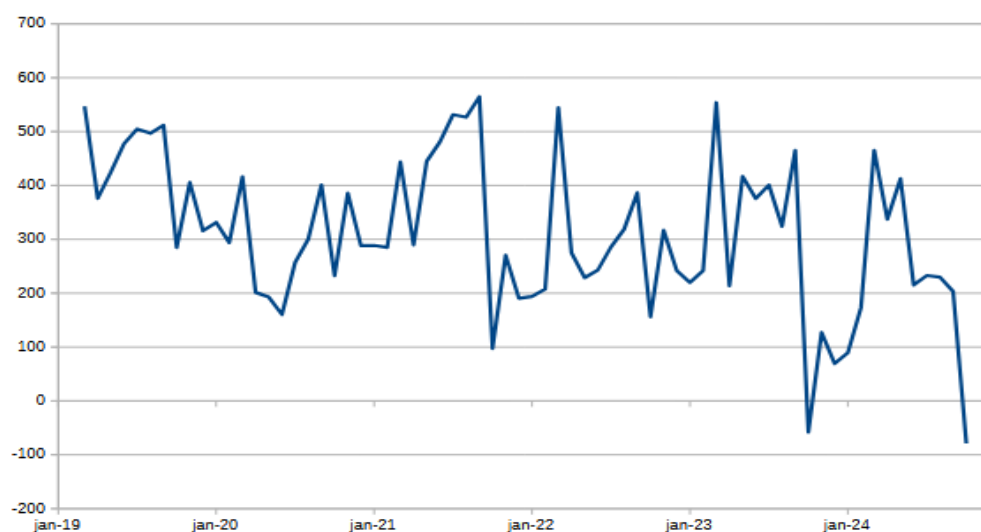
Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

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



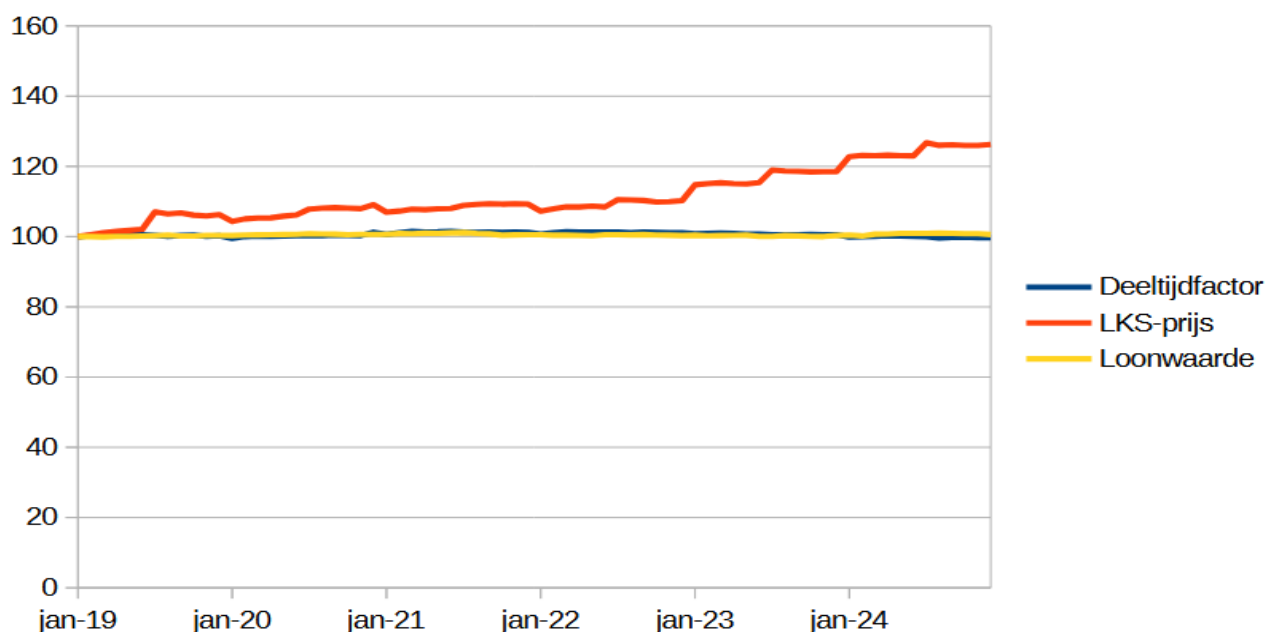
Bron: Eigen bewerkingen CBS-Microdata SEOR (2025).

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



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

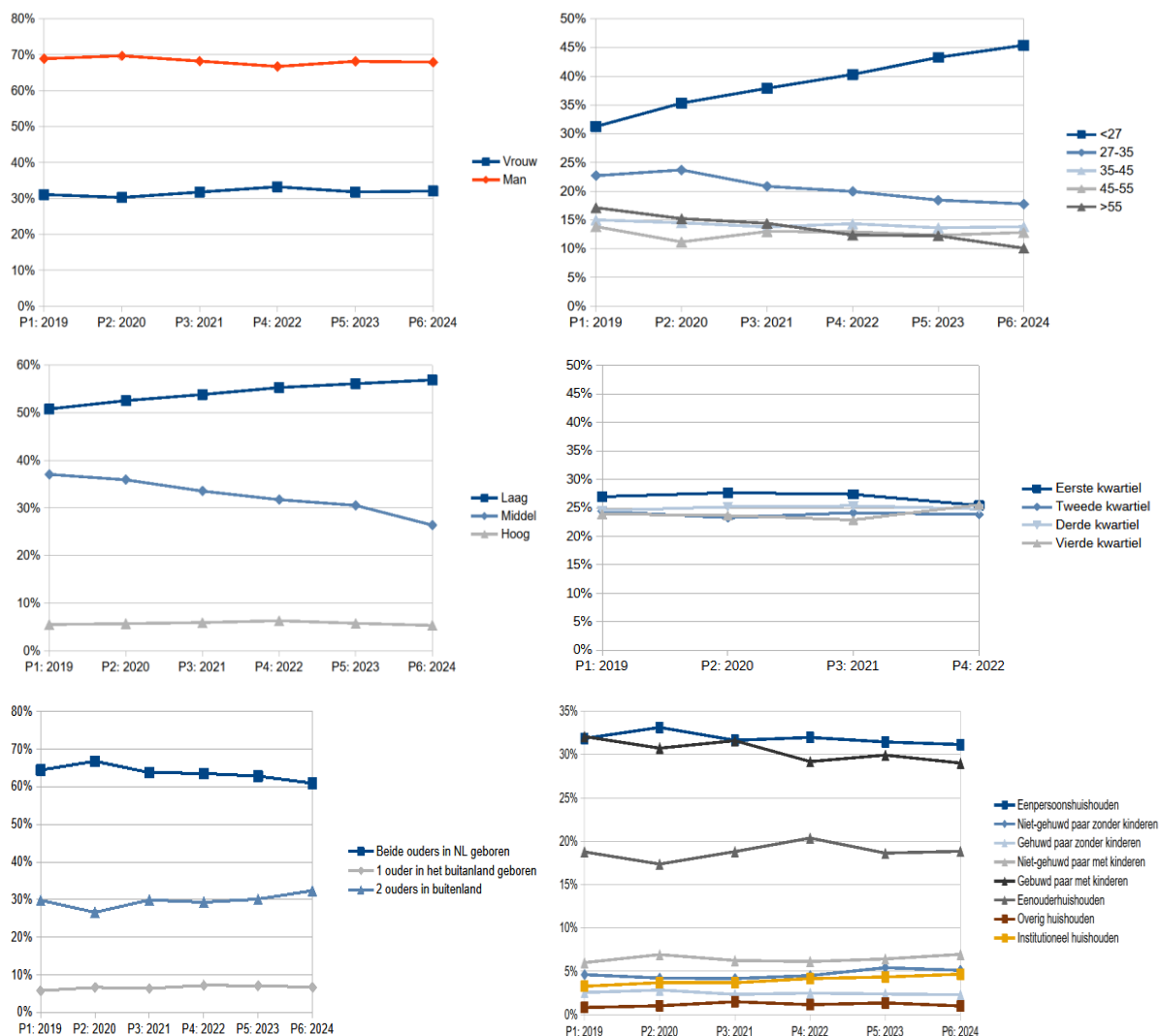
**Figuur I.4**    De ontwikkeling van de gemiddelde deeltijdfactor, loonwaarde en prijs voor een lopend LKS-traject



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

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

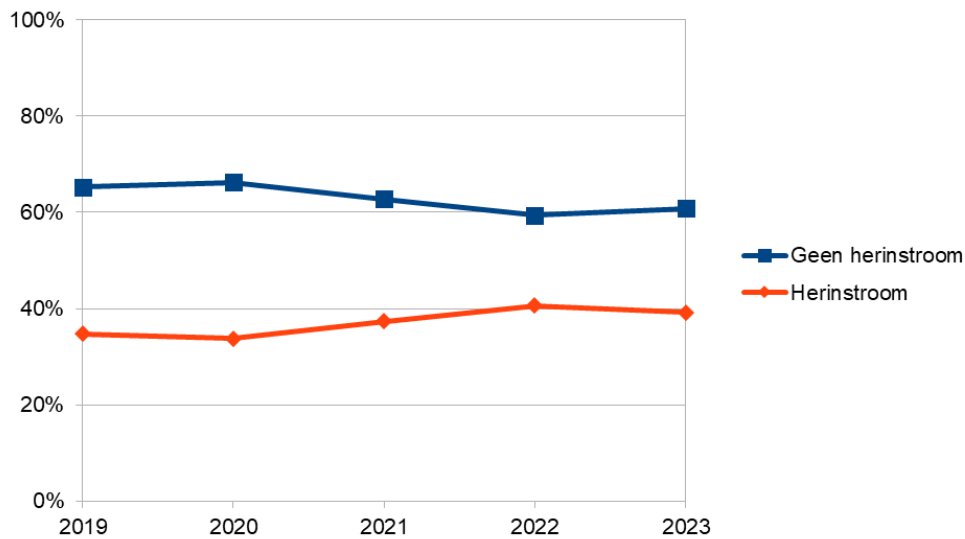
**Figuur I.5 Algemene persoonskenmerken, weergegeven in percentages van het totaal aantal instromers per peilmoment. (1) Geslacht, (2) Leeftijdsgroep, (3) Opleidingsniveau, (4) Zorgkosten, (5) Herkomst, (6) Huishoudsamenstelling**



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

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

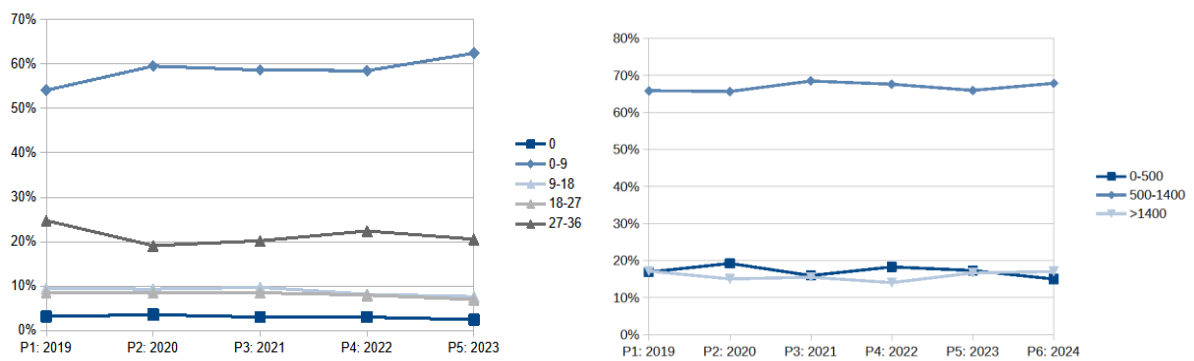
**Figuur I.6 Aandeel instromers in de categorie ‘werknemer/zelfstandige’ dat in de zes maanden daarvoor werkzaam was op een ander LKS-traject (herinstroom)**



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

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

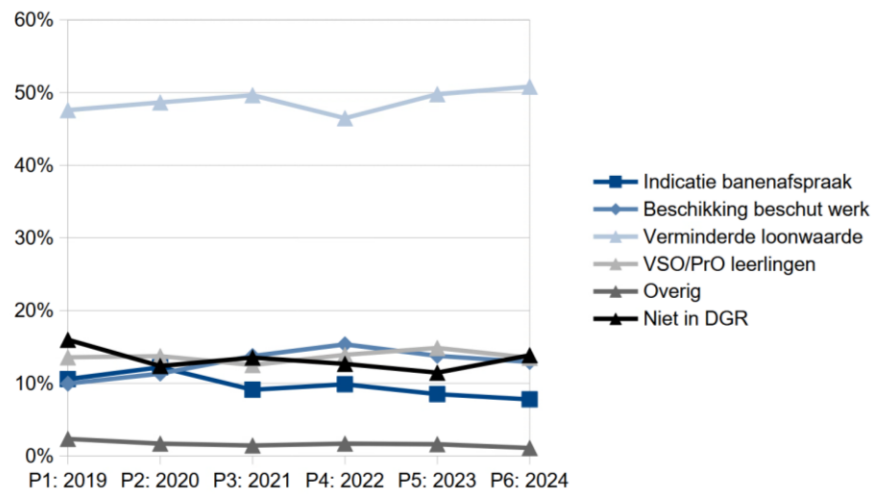
**Figuur I.7 Aantal maanden in de drie jaar voor de start van het LKS traject dat iemand het grootste deel van het inkomen haalde uit een uitkering (links) en gemiddelde hoogte van de bijstandsuitkering voor personen die in de 6 maanden voor de start een of meerdere maanden een bijstandsuitkering ontvingen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



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

Noot: Bijstandsbedragen zijn gecorrigeerd voor inflatie met referentiejaar 2024.

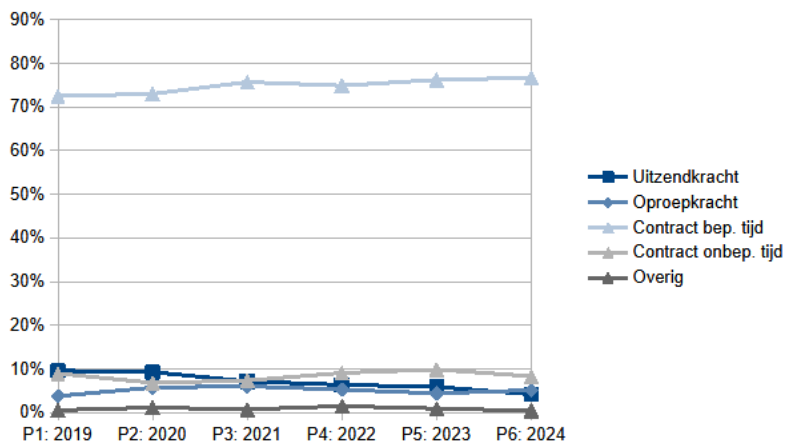
**Figuur I.8 Ontwikkeling aandeel LKS'ers naar registratie en grondslag Doelgroepregister en beschikking beschut werk**



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

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

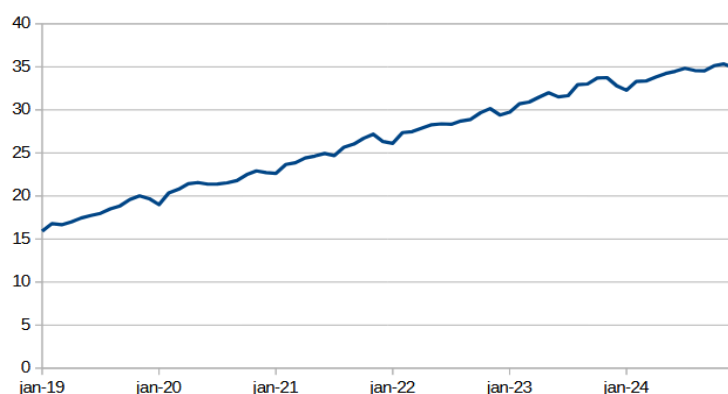
**Figuur I.9 Ontwikkeling contractsoort bij aanvang LKS-traject**



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

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

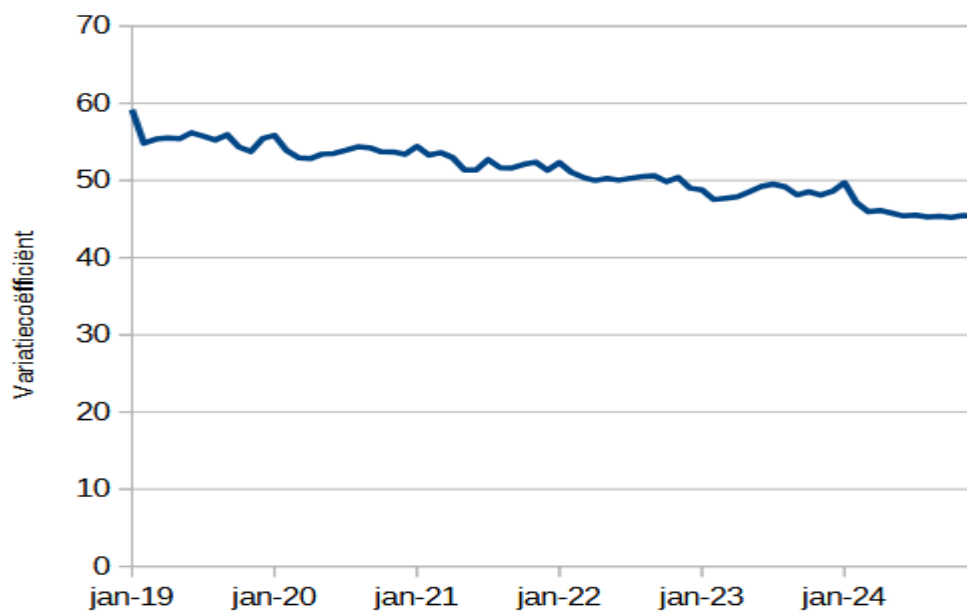
**Figuur I.10 Ontwikkeling gemiddelde LKS-inzet per 10.000 inwoners**



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

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

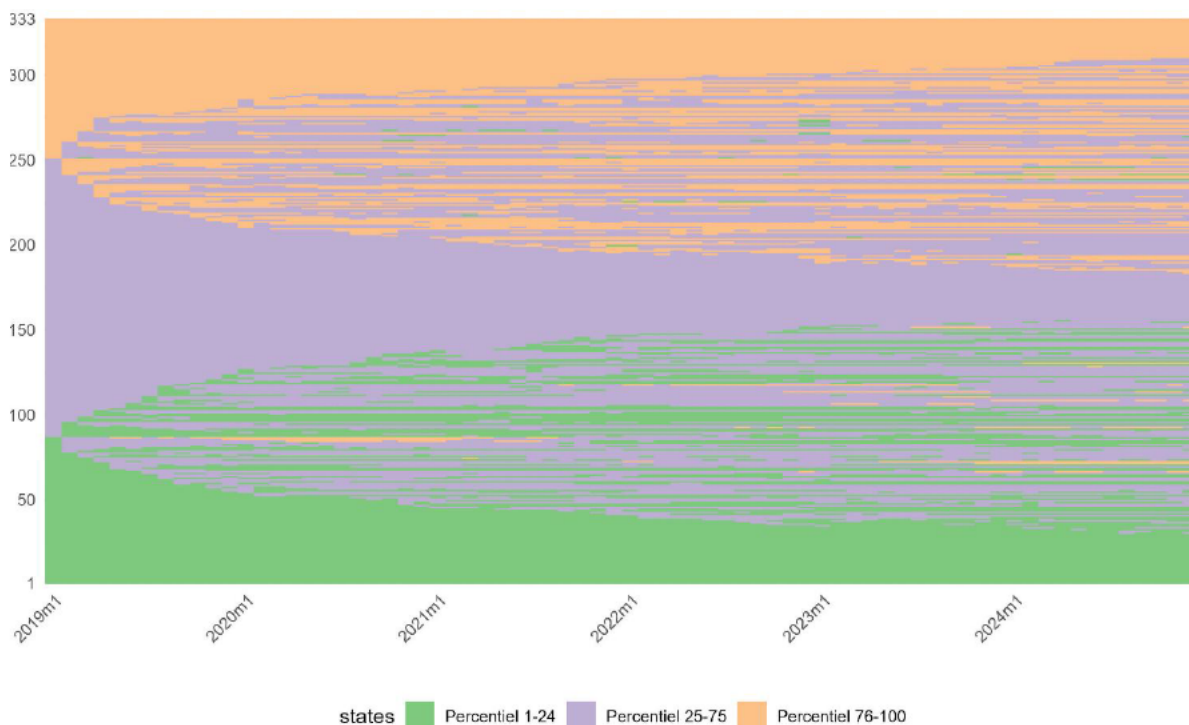
**Figuur I.11 De ontwikkeling van de variatiecoëfficiënt van het aantal LKS-trajecten (lopende bestand) per 10.000 inwoners**



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

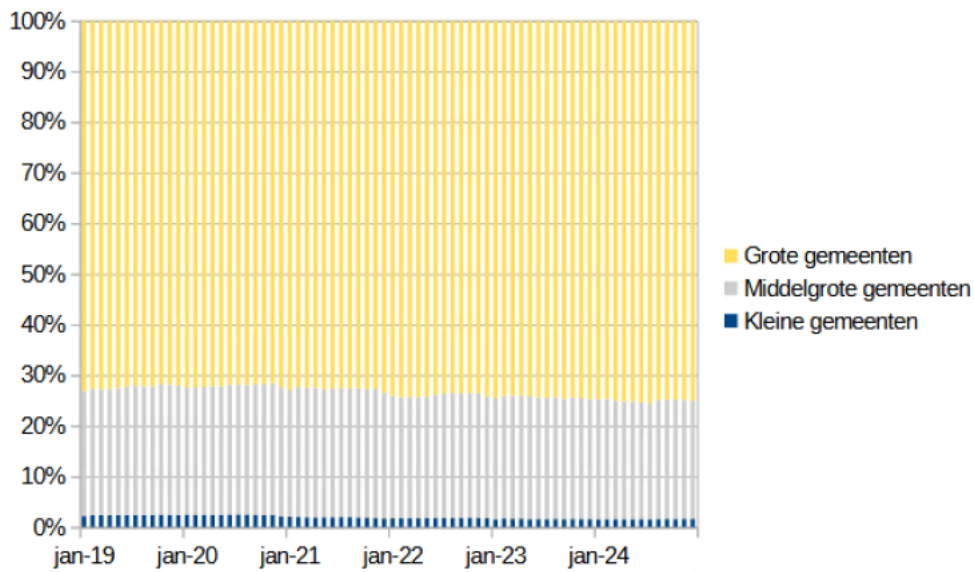
Kenmerk LKS'er	Grotendeels hoge LKS-inzet	Grotendeels lage LKS-inzet	Gemiddelde LKS-inzet verslechterd	Gemiddelde LKS-inzet verbeterd	Hoge LKS-inzet verslechterd	Lage LKS-inzet verbeterd
Geslacht						
Leeftijd						
Herkomst						
Opleidingsniveau						
Zorgkosten						Relatief grotere stijging LKS-instroom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

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

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

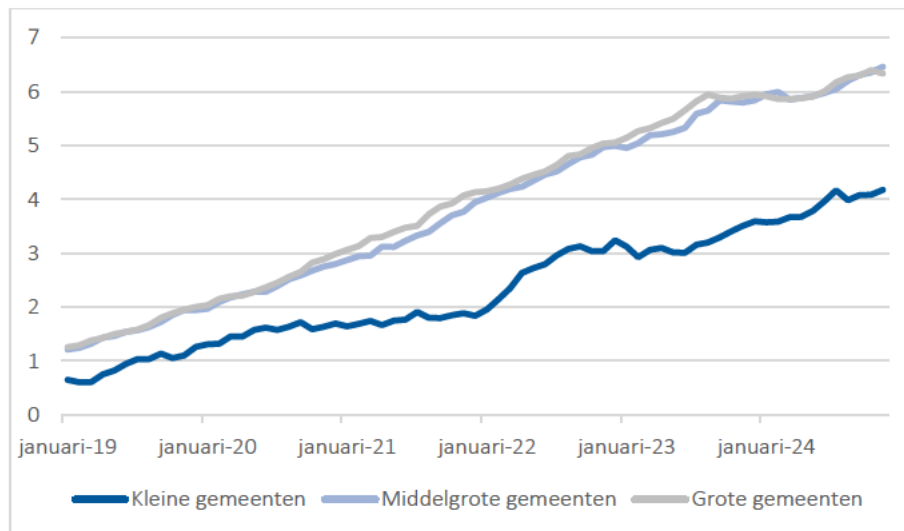
Noot: Op basis van logit modellen is voor ieder cluster de kans geschat dat iemand een bepaald persoonskenmerk heeft. Bijvoorbeeld: voor clusters 1-7 zijn de kansen geschat dat iemand die voor 2022 instroomt in een LKS-traject, in de leeftijdscategorie <27 jaar valt. Vervolgens is ook de kans voor clusters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

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



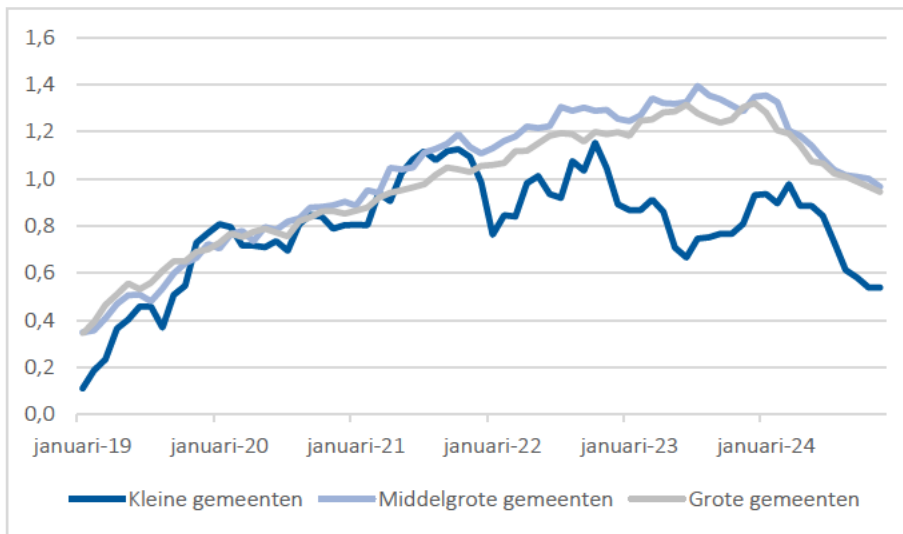
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



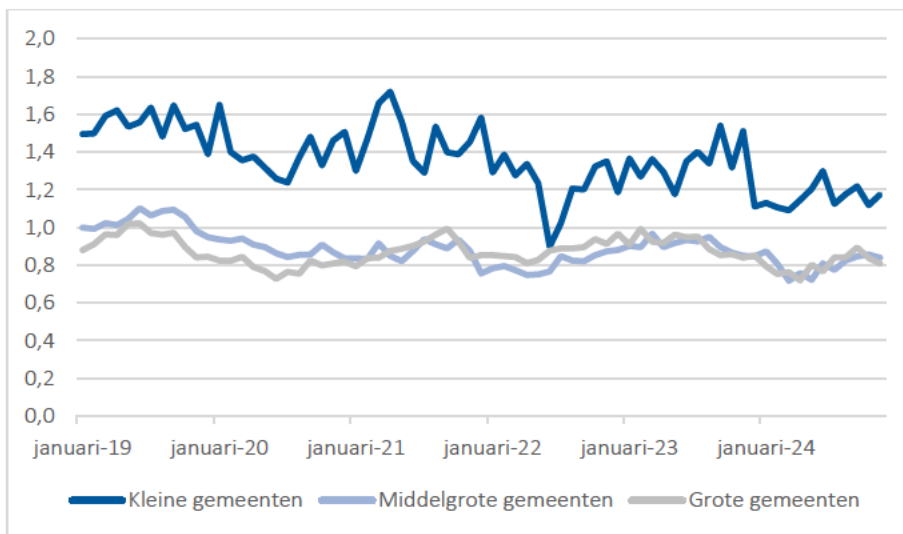
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



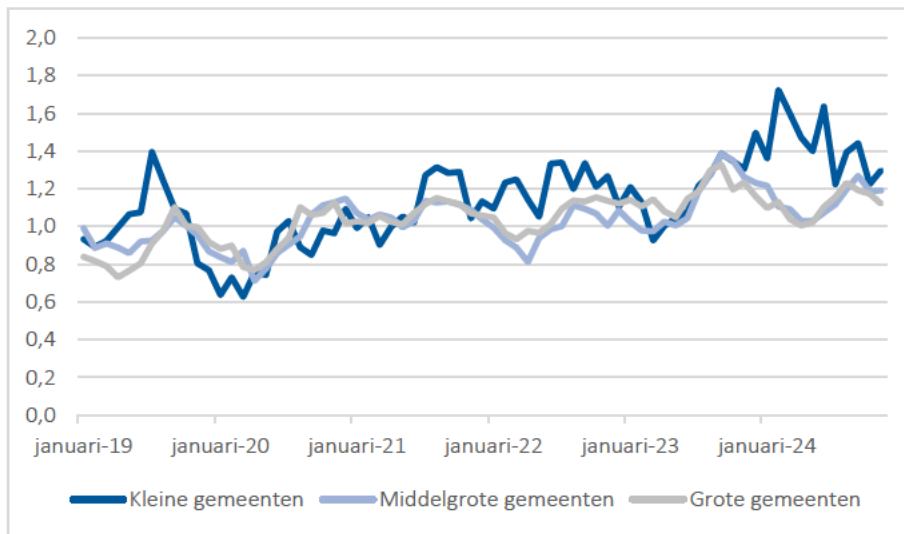
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



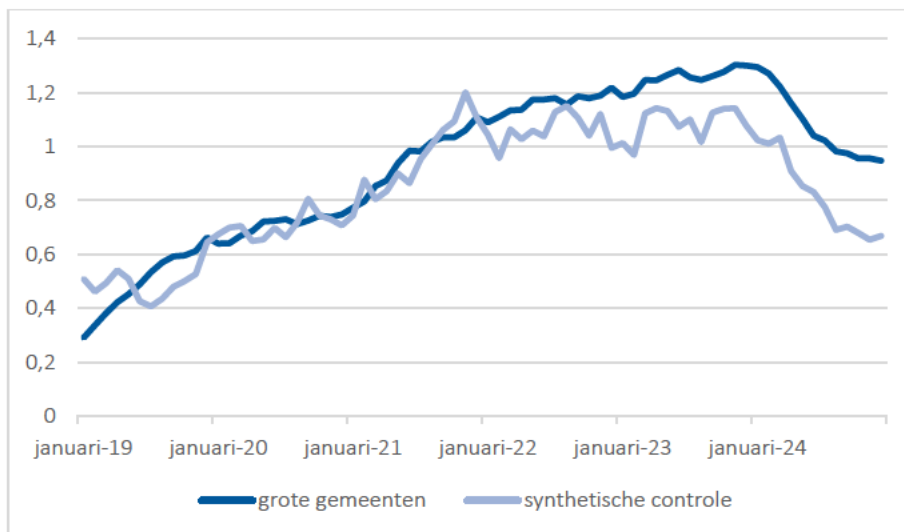
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



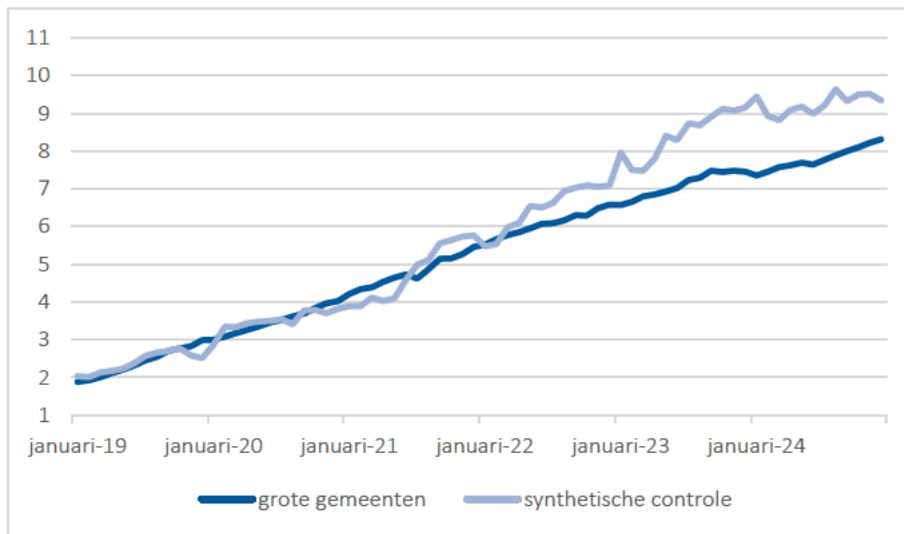
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



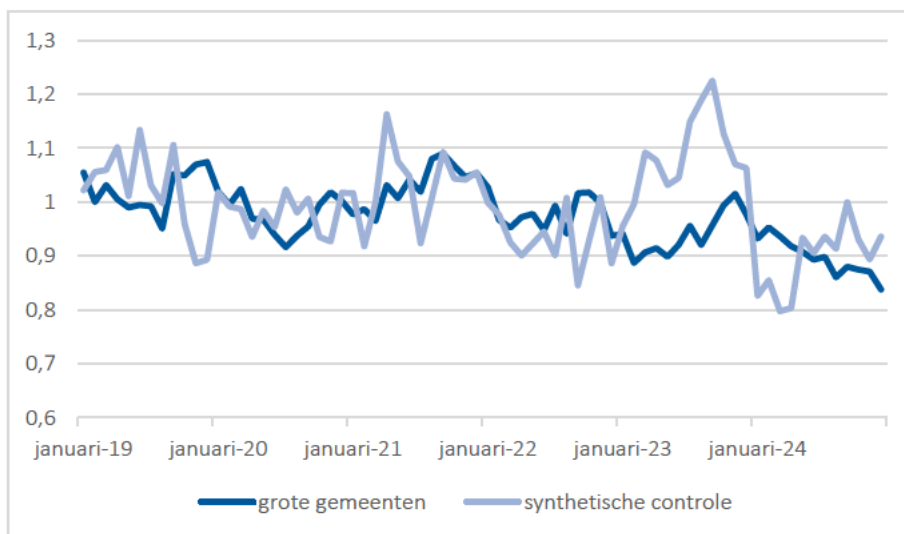
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



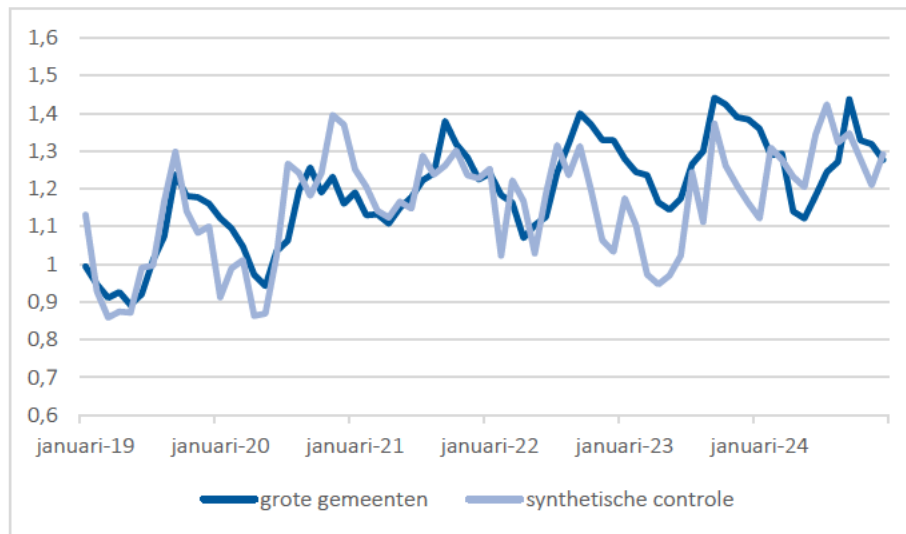
Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

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



Bron: CBS-microdata, eigen bewerkingen SEOR

### III AANPAK CASE STUDIES ONDER GEMEENTEN

---

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

#### *Doel interviews*

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

#### *Selectie gemeenten*

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

#### *Benadering respondenten*

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

#### *Gesprekspuntenlijst*

##### *Introductie*

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

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

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

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

### **A. Functie respondent**

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

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


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

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

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

### **D. Afsluiting**

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



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

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

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.



Nederlandse Arbeidsinspectie  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# (On)benutte ruimte in de bijstand

Een onderzoek naar het  
gebruik van handelings-  
ruimte bij het afhandelen  
van bijstandsaanvragen

# Hoofdboodschap

In wetgeving, landelijk en gemeentelijk beleid en jurisprudentie is de afgelopen jaren de focus verlegd van 'de regels centraal' naar 'de mens centraal'. Het programma 'Participatiewet in balans' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sluit hierbij aan. Het stimuleert maatwerk door gemeenten en biedt meer handelingsruimte voor het afstemmen van bijstandsuitkeringen op omstandigheden, mogelijkheden en middelen van aanvragers. Ook vóór deze wijziging bood de Participatiewet al handelingsruimte voor gemeenten om maatwerk te verlenen.

De Nederlandse Arbeidsinspectie concludeert in dit kwalitatieve onderzoek dat gemeenten de handelingsruimte die ze hebben niet volledig benutten en dat er verschillen bestaan tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten in het benutten van handelingsruimte. Deze verschillen kunnen leiden tot ongelijke behandeling. Het bestaan van de verschillen wordt breed onderkend, zowel door de onderzochte gemeenten zelf als door andere gemeenten en experts die de Arbeidsinspectie in het kader van dit onderzoek sprak.

De Arbeidsinspectie heeft ook onderzocht welke factoren en randvoorwaarden bepalen hoe en in welke mate gemeenten invulling geven aan handelingsruimte. Randvoorwaarden die zij benoemt om handelingsruimte beter te benutten zijn: eenduidigheid in de interpretatie van het begrip handelingsruimte, grondige kennis van de relevante wetgeving (Participatiewet, Algemene wet bestuursrecht en jurisprudentie), vaardigheden in het onderbouwen en motiveren van bijstandsbesluiten, onderlinge reflectie op het afhandelen van aanvragen en actief contact met de aanvrager om diens omstandigheden goed in beeld te krijgen.

# Samenvatting

## Aanleiding en doel van het onderzoek

Hoewel de Participatiewet (artikel 18.1) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (artikel 3:2) gemeenten de opdracht geven om zorgvuldig onderzoek te doen en rekening te houden met de omstandigheden van mensen die bijstand aanvragen, laten eerdere onderzoeken, zoals de *Spiegel Bestaanszekerheid* van de Arbeidsinspectie (2022), zien dat dit niet altijd gebeurt. Het gevolg is dat bijstandsuitkeringen niet altijd aansluiten bij de situatie van de aanvragers. In dit onderzoek heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) bekeken hoe en in hoeverre inkomensconsulenten handelingsruimte benutten om rekening te houden met individuele omstandigheden van de aanvrager en welke factoren daarbij een rol spelen. Deze inzichten kunnen gemeenten gebruiken bij de uitvoering van de 'Participatiewet in balans'. Met de herziening van de Participatiewet wordt namelijk meer handelingsruimte geboden aan inkomensconsulenten zodat zij beter tegemoet kunnen komen aan de omstandigheden van wie bijstand aanvraagt.

## Aanpak van het onderzoek

In de periode maart-juni 2025 zijn bij negen gemeenten, van verschillende grootte en verspreid over het land, interviews gehouden met een beleidsadviseur, een kwaliteitsmedewerker, een teamleider en twee inkomensconsulenten. Met de inkomensconsulenten zijn ook fictieve casussen en voorbeelden uit hun eigen praktijk doorgesproken. De bespreking van deze fictieve casussen is bedoeld om inzicht te krijgen in hoe zij handelen en de afwegingen die zij daarbij maken. Daarnaast is literatuur bestudeerd, zijn beleidsdocumenten en werkinstructies van de negen gemeenten bekeken, zijn experts (wetenschappers en adviseurs) geïnterviewd en zijn de tussentijdse bevindingen gevalideerd bij medewerkers uit 38 gemeenten die niet in het onderzoek betrokken waren.

## Bevindingen handelingsruimte in wetten en jurisprudentie

### **Ruimte in Participatiewet verschillend ervaren**

De handelingsruimte in de wetgeving wordt verschillend ervaren door de respondenten. Ook laat dit onderzoek een grote variatie zien in hoe het begrip handelingsruimte wordt geïnterpreteerd:

- Smal: alleen artikel 18 lid 1 van de Participatiewet, het individualiseringsbeginsel, biedt een kader om de individuele omstandigheden af te wegen.
- Breed: er is ook ruimte bij de invulling van dienstverlening en de benadering van aanvragers en 'alles kan mits gemotiveerd'.

### **Mogelijkheden Algemene wet bestuursrecht (Awb) veelal onbekend**

De handelingsruimte die de Awb biedt, lijkt niet goed bekend te zijn bij inkomensconsulenten in de negen gemeenten.

### **Meer nadruk op individuele omstandigheden in rechtspraak**

Respondenten en een expert wijzen erop dat in de rechtspraak steeds meer nadruk wordt gelegd op de verplichting om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de aanvrager. Hiermee is de jurisprudentie een aanjager van de cultuurverandering die met het programma Participatiewet in balans wordt nagestreefd. Dit kan het gebruik van handelingsruimte bevorderen.

## Bevindingen handelingsruimte in beleid en richtlijnen

### ***Richtinggevende waarden, maar behoefte aan meer kaders***

Het merendeel van de negen gemeenten heeft waarden geformuleerd over de gewenste omgang met inwoners bij de uitvoering van de taken. Uit deze waarden blijkt toenemende aandacht voor maatwerk. De waarden geven richting aan het gedrag dat wordt verwacht van de inkomensconsulenten, maar ongeveer de helft van de geïnterviewde inkomensconsulenten heeft behoefte aan een doorvertaling van deze waarden naar bijvoorbeeld beleid, richtlijnen en/of instructies.

### ***Beleid voor maatwerkoplossingen soms beschikbaar***

Zes van de negen gemeenten hebben beleid of richtlijnen voor vaker voorkomende bijzondere omstandigheden bij bijstandsaanvragen. Hiermee spelen zij in op de behoefte aan meer kaders die sommige consulenten hebben.

## Bevindingen gebruik van handelingsruimte door inkomensconsulenten

### ***Verschillen in gebruik handelingsruimte tussen inkomensconsulenten***

Uit het onderzoek blijkt dat de achttien inkomensconsulenten, zowel tussen als binnen gemeenten, verschillen in hoe en in hoeverre zij handelingsruimte benutten om de bijstandsuitkering af te stemmen op de individuele omstandigheden. Deze verschillen kunnen ertoe leiden dat een aanvraag verschillend behandeld of zelfs beoordeeld wordt.

### ***Handelingsruimte niet altijd benut***

De mogelijkheden van de Participatiewet en de Awb om rekening te houden met omstandigheden, worden lang niet altijd benut door de inkomensconsulenten uit de negen gemeenten.

In de gevallen waar handelingsruimte wél wordt benut om rekening te houden met individuele omstandigheden, resulteert dat in het afstemmen van hoogte en/of voorwaarden op de omstandigheden van de aanvrager. Bijvoorbeeld, de bijstand op een andere datum laten ingaan als de omstandigheden daar aanleiding voor geven. Ook wordt, als dat nodig is, ruimte benut in de benadering van de aanvrager, zoals proactief contact opnemen en extra tijd geven voor het aanleveren van stukken.

### ***Handelingsruimte gebruiken vraagt om specifieke competenties***

Handelingsruimte benutten om maatwerk te verlenen vraagt andere competenties van inkomensconsulenten. Zo geven respondenten aan dat, om een goed beeld te krijgen van de omstandigheden, gespreksvaardigheden nodig zijn. Ook is het nodig dat inkomensconsulenten besluiten kunnen motiveren en onderbouwen. Naast deze vaardigheden is grondige kennis van de Participatiewet, de Awb en jurisprudentie nodig om handelingsruimte te kunnen benutten. Meerdere teamleiders en kwaliteitsmedewerkers geven aan dat niet alle inkomensconsulenten over deze vaardigheden en kennis beschikken, wat het benutten van handelingsruimte kan belemmeren.

Verder blijkt uit de interviews dat creatief denken en het oog hebben voor de impact van besluiten, het gebruik van handelingsruimte bevorderen. Terwijl vaste denkpatronen bij inkomensconsulenten het gebruik van handelingsruimte juist kunnen belemmeren. Een andere bevinding is dat inkomensconsulenten zich zeker moeten voelen in hun werk om handelingsruimte te kunnen benutten. Teamleiders en kwaliteitsmedewerkers merken op dat inkomensconsulenten soms worden afgeremd door angst te worden teruggefloten door medewerkers die de controles uitvoeren.

### ***Casuïstiek wordt vooral informeel besproken, behoefte aan meer structurele reflectie***

Bij de negen onderzochte gemeenten wordt casuïstiek vooral informeel besproken. Informeel casuïstiek bespreken is volgens de respondenten belangrijk voor het verkennen van mogelijkheden voor maatwerk,

het leren van elkaar en het ontwikkelen van een gezamenlijk normenkader. Respondenten wijzen echter ook op risico's, zoals gelijkgestemden die bij elkaar bevestiging zoeken en het niet borgen van opgedane inzichten en gebruikte oplossingen. Nagenoeg alle respondenten vinden dat meer structureel casuïstiekoverleg georganiseerd moet worden om te leren en te reflecteren, afwegingen expliciet te maken, vast te leggen en te delen.

### ***Weinig ruimte voor opleiding en training & belangrijke rol voor kwaliteitsmedewerker***

In het merendeel van de negen gemeenten ervaren inkomensconsulenten weinig ruimte voor opleiding en training om hun kennis op peil te houden. Verder komt naar voren dat de kwaliteitsmedewerker, de functionaris die toeziet op de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de dossiers en de werkprocessen, een belangrijke rol kan spelen bij het leren en ontwikkelen. Een randvoorwaarde is dat de kwaliteitsmedewerker goed benaderbaar is. Uit de interviews blijkt dat dit niet in elke gemeente het geval is.

## **Bevindingen ruimte geven en stimuleren door de organisatie**

### ***Niet tot nauwelijks informatie om te sturen op gebruik handelingsruimte***

De geïnterviewde teamleiders en kwaliteitsmedewerker geven aan dat de huidige manier van kwaliteitscontroles en toetsen beperkt inzicht geven in de (kwaliteit van de) benutting van handelingsruimte. In sommige gemeenten geven respondenten daarom aan op zoek te zijn naar andere manieren van toetsen en controleren.

### ***Cultuurverandering ook nodig bij controle***

Verschillende respondenten hebben de ervaring dat bij de interne controle voorzichtiger wordt omgegaan met handelingsruimte en meer in beperkingen dan in mogelijkheden voor maatwerk wordt gedacht. Dit kan inkomensconsulenten belemmeren om handelingsruimte te benutten. Een paar respondenten wijzen erop dat het belangrijk is dat ook de controlfunctie binnen de gemeente meegaat in de omslag naar een andere ziens- en werkwijze.

### ***Veel ervaren vrijheid en vertrouwen, ook behoefte aan doelen en werkafspraken***

De geïnterviewde inkomensconsulenten ervaren veel vrijheid en vertrouwen vanuit hun leidinggevend. Dit wordt gezien als een belangrijke succesfactor voor het benutten van handelingsruimte. Er zijn echter nauwelijks (meetbare) doelen of werkafspraken of deze zijn niet expliciet. Er blijkt behoefte aan (meetbare) doelen en werkafspraken om inkomensconsulenten beter te laten begrijpen wat van hen wordt verwacht.

### ***Contact met aanvrager is niet standaard, maar voorwaarde voor gebruik handelingsruimte***

Bij drie van de negen gemeenten wordt niet (standaard) een (fysiek of telefonisch) intakegesprek gevoerd met de aanvrager. Nagenoeg alle respondenten zijn het erover eens dat persoonlijk contact met de aanvrager nodig is om de omstandigheden goed in beeld te brengen. Alleen met goed inzicht in de omstandigheden kan worden bepaald in hoeverre afstemming nodig is.

### ***Andere bevorderende factoren: tijd, afhandeling door één inkomensconsulent en samenwerking met andere disciplines***

Inkomensconsulenten moeten voldoende tijd (kunnen) nemen om de (omstandigheden van de) aanvrager te leren kennen. Bij minimaal twee gemeenten wordt gebrek aan tijd ervaren en belemmert een hoge werkdruk soms het gebruik van handelingsruimte. Eén gemeente heeft het proces zo ingericht dat verschillende inkomensconsulenten verschillende processtappen van een aanvraag kunnen afhandelen. Respondenten in die gemeente ervaren dat dit ertoe kan leiden dat de aanvrager uit het zicht raakt, met als gevolg dat er geen ruimte wordt gebruikt om te individualiseren. Verder blijkt uit de interviews dat samenwerken met andere disciplines binnen het sociaal domein kan resulteren in een beter inzicht in de omstandigheden van de aanvrager. Ook kan het samenwerken inkomensconsulenten meer begrip en inzicht in de impact van besluiten geven.

***Personele vraagstukken, zowel op het gebied van competenties als capaciteit***

Uit het onderzoek blijkt dat de beweging naar meer handelingsruimte om indien nodig maatwerk te verlenen personele vraagstukken met zich meebrengt. Respondenten zien dat niet alle huidige medewerkers beschikken over de competenties die nodig zijn bij het omgaan met (meer) handelingsruimte. In meerdere gemeenten wijzen respondenten erop dat niet alle inkomensconsulenten de werkwijze willen aanpassen, wat het draagvlak voor de verandering beperkt. Teamleiders geven aan dat dit voor hen een aandachtspunt is bij het implementeren van de Participatiewet in balans. Daarnaast heeft ongeveer de helft van de negen gemeenten nu al moeite met het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel.

# Inhoud

Hoofdboodschap	2
Samenvatting	3
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Context	9
1.3 Doel en onderzoeksvragen	10
1.4 Analyse kader	10
1.5 Aanpak onderzoek in het kort	11
1.6 Leeswijzer	13
<b>2 Handelingsruimte in de wet</b>	<b>14</b>
2.1 Participatiewet	14
2.2 Algemene wet bestuursrecht	15
2.3 Jurisprudentie	16
<b>3 Handelingsruimte in beleid en richtlijnen</b>	<b>17</b>
3.1 Waarden	17
3.2 Beleid	18
3.3 Instructies	19
<b>4 Gebruik van handelingsruimte</b>	<b>21</b>
4.1 Benutting juridische mogelijkheden	21
4.2 Benutting ruimte in benadering	24
4.3 Inzet bijzondere bijstand om maatwerk te verlenen	25
4.4 Verschillen in het gebruik van handelingsruimte	26
<b>5 Competenties van inkomensconsulenten</b>	<b>28</b>
5.1 Kennis	28
5.2 Vaardigheden	30
5.3 Houding	31
5.4 Vertrouwen in het eigen kunnen	33
<b>6 Leren en ontwikkelen door inkomensconsulenten</b>	<b>34</b>
6.1 Opleiding en training	34
6.2 Casusbesprekingen	35
6.3 De rol van de kwaliteitsmedewerker	37

<b>7</b>	<b>Bewaken van kwaliteit van de afhandeling</b>	<b>39</b>
7.1	Controles en toetsen	39
7.2	Aandacht voor verschillend gebruik handelingsruimte	41
<b>8</b>	<b>Begeleiding en aansturing</b>	<b>42</b>
8.1	Steun en vertrouwen	42
8.2	Afspraken en verwachtingen	43
<b>9</b>	<b>De inrichting van de uitvoering</b>	<b>45</b>
9.1	Het aanvraagproces	45
9.2	Tijd	47
9.3	Taakspreiding	47
9.4	Samenwerking met andere disciplines	48
9.5	Personeelsvraagstukken	49
<b>Bijlage 1</b>	<b>Aanpak van het onderzoek</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Uitkomsten bespreking praktijkvoorbeelden</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Uitkomsten bespreking fictieve casuïstiek</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Handelingsperspectieven voor gemeenten</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>61</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Participatiewet (artikel 18.1) en de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:2) geven gemeenten de opdracht om rekening te houden met de individuele omstandigheden, mogelijkheden en middelen van mensen die bijstand aanvragen. Er zijn signalen, onder andere uit het door de Arbeidsinspectie zelf uitgevoerde onderzoek *Spiegel bestaanszekerheid* (2022), dat dit niet altijd gebeurt en dat professionals weinig gebruik maken van de beschikbare handelingsruimte om maatwerk te verlenen. Mensen die bijstand aanvragen ervaren de Participatiewet vaak als hard en de aanvraagprocedure als complex en vervelend (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022).

In dit onderzoek heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) deze signalen nader bekeken. Onderzocht is hoe en in hoeverre inkomensconsulenten handelingsruimte benutten en welke factoren daarbij een rol spelen. Deze inzichten kunnen gemeenten gebruiken bij het implementeren van de wijzigingen die onderdeel zijn van de Participatiewet in balans. Eén wijziging is dat er meer handelingsruimte wordt geboden aan inkomensconsulenten zodat zij beter tegemoet kunnen komen aan de omstandigheden van wie bijstand aanvraagt.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Deze toezichtstaak is verankerd in artikel 37 van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI). Via toezicht biedt de Arbeidsinspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het stelsel, mechanismen, kansen en knelpunten. De Arbeidsinspectie geeft bevindingen door aan uitvoering, beleid en politiek zodat uitvoering en beleid waar nodig kunnen worden verbeterd. Daarmee zet zij zich in voor het borgen van bestaanszekerheid van alle Nederlanders.

## 1.2 Context

De huidige Participatiewet, die sinds 2015 van kracht is, heeft als doel mensen die niet (volledig) in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien actief te laten meedoen in de samenleving. Dat kan via betaald werk of andere vormen van participatie. Als iemand geen of onvoldoende inkomen en vermogen heeft om in het levensonderhoud te voorzien en geen aanspraak kan maken op een andere, voorliggende voorziening, dan heeft hij of zij in beginsel recht op een bijstandsuitkering. De bijstandsuitkering geeft een (aanvulling op het) inkomen tot het sociaal minimum. In de eerste vier maanden van 2025 ontvingen gemiddeld 407.000 mensen een bijstandsuitkering (CBS Statline).

Met het programma Participatiewet in balans wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van mensen voor wie ze bedoeld zijn. Dit programma bestaat uit drie sporen:

- Spoor 1 is een wetswijziging, bestaande uit 23 maatregelen, die vanaf 1 januari 2026 gefaseerd worden ingevoerd. Het gaat om relatief snel realiseerbare maatregelen, zoals aanpassingen van de bijverdiengrenzen en ontvangsten uit giften. Daarnaast is met spoor 1 het doel van de Participatiewet verbreed van arbeidsparticipatie naar maatschappelijke participatie.
- Spoor 2 betreft een meer fundamentele herziening van de Participatiewet en is nog in ontwikkeling. In dit spoor worden de uitgangspunten van de Participatiewet opnieuw bekeken, in samenhang met andere wetgeving in het sociaal domein.
- Spoor 3 richt zich op professionalisering van de uitvoering en een cultuuromslag van controle naar dienstverlening. Dit spoor loopt parallel aan spoor 1 en 2.

## 1.3 Doel en onderzoeksvragen

### **Doel**

Met dit onderzoek wil de Arbeidsinspectie zicht geven op in hoeverre en hoe professionals hun handelingsruimte benutten om rekening te houden met de individuele omstandigheden bij het afhandelen van aanvragen voor een bijstandsuitkering. Onder het afhandelen van een aanvraag wordt verstaan: alle stappen van intake tot en met het besluit dat uitmondt in een beschikking.

### **Hoofdvragen**

In hoeverre en op welke wijze houden professionals, die verantwoordelijk zijn voor het afhandelen van een bijstandsaanvraag, rekening met de individuele omstandigheden van de aanvrager? En welke factoren zijn hierop van invloed?

### **Onderzoeksvragen**

1. Welke handelingsruimte hebben uitvoerend professionals om rekening te houden met individuele omstandigheden bij de afhandeling van de bijstandsaanvraag?
2. In hoeverre benutten uitvoerend professionals deze handelingsruimte?
3. Welke factoren spelen een rol bij de wijze waarop de uitvoerend professionals deze handelingsruimte benutten?
4. Wat zijn de voorwaarden die ervoor kunnen zorgen dat uitvoerend professionals de handelingsruimte benutten bij de afhandeling van de bijstandsaanvraag?
5. In hoeverre betrekken professionals bij de afhandeling van de bijstandsaanvraag de mogelijkheid tot het toekennen van bijzondere bijstand of een maatwerkbudget?
6. In hoeverre hebben gemeenten aandacht voor het voorkomen van ongelijke behandeling binnen de eigen gemeente, als gevolg van verschillen in het gebruik van de handelingsruimte door uitvoerend professionals bij de beoordeling van de bijstandsaanvraag?

### **Definitie handelingsruimte**

In dit onderzoek wordt de term handelingsruimte gebruikt. Handelingsruimte wordt ook wel aangeduid met discretionaire ruimte, beslissruimte en beoordelingsvrijheid. In dit onderzoek wordt handelingsruimte als volgt gedefinieerd: de mogelijkheid van de individuele professional om binnen de kaders van de Participatiewet beslissingen te nemen die afgestemd zijn op de individuele omstandigheden van de aanvrager. Dit afstemmen op individuele omstandigheden is een verplichting en wordt ook wel maatwerk genoemd. Handelingsruimte is dus een voorwaarde om maatwerk te kunnen verlenen.

## 1.4 Analyse kader

In dit onderzoek wordt gekeken naar diverse factoren die uit een analyse van (wetenschappelijke) literatuur en gesprekken met experts naar voren kwamen als voorwaarden voor het benutten van handelingsruimte.

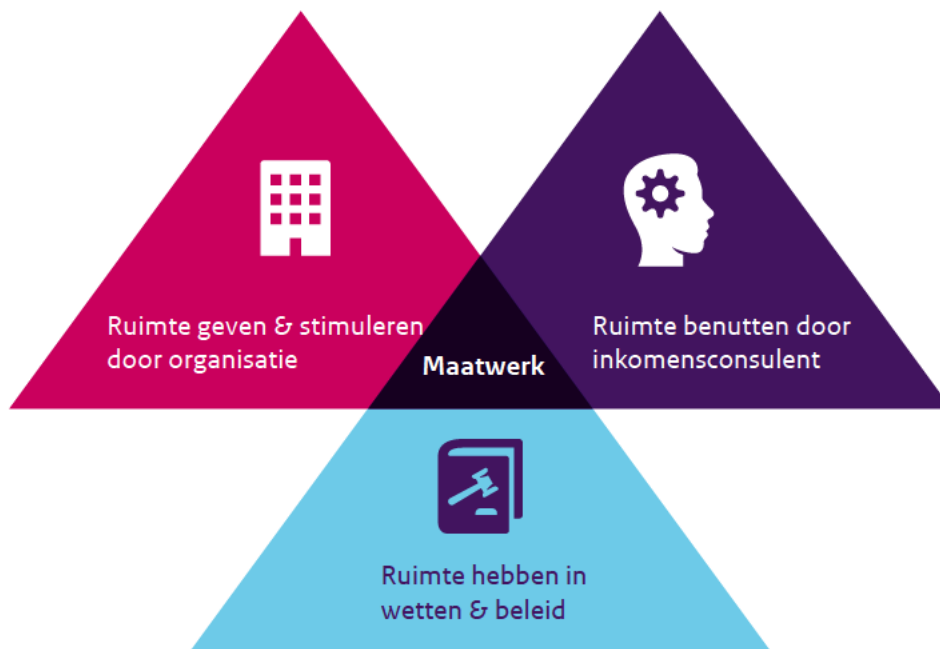
In de interviews is gevraagd naar de invloed van deze factoren en voorwaarden en is gevraagd of er andere factoren en voorwaarden zijn. De gemeenten zijn dus niet aan vooraf opgestelde voorwaarden getoetst.

De factoren die in de interviews zijn genoemd, zijn onderverdeeld naar de drie dimensies van handelingsruimte die De Vries & Hendriks (2025) onderscheiden in hun model. De overlap tussen de drie dimensies in dit model geeft het maatwerk weer (zie figuur 1).

1. **Ruimte hebben:** de handelingsruimte die de wetgeving (de Participatiewet en de Awb) en het lokale beleid bieden én de doelstellingen of opdrachten in wetten en beleid om rekening te houden met individuele omstandigheden (zoals artikel 18.1 van de Participatiewet).

2. **Ruimte nemen:** het benutten van handelingsruimte door de individuele professional om rekening te houden met individuele omstandigheden. Daarbij kunnen onder andere factoren als autonomie, kennis, vaardigheden, praktijkervaring, houding en (ervaren) werkdruk een rol spelen.
3. **Ruimte geven en stimuleren:** de handelingsruimte die de gemeentelijke organisatie waarin de professionals werken biedt. Dit betreft de manier waarop de organisatie het gebruik van handelingsruimte om rekening te houden met individuele omstandigheden faciliteert, stimuleert of juist belemmert. Denk bijvoorbeeld aan sturing, inzet op leren en ontwikkelen, de inrichting van het werkproces en de kaders die de organisatie stelt, bijvoorbeeld door middel van de instructies, verantwoording en het toezien op kwaliteit.

*Figuur 1* Bewerking van het model Ruimte voor maatwerk van De Vries & Hendriks (2025)

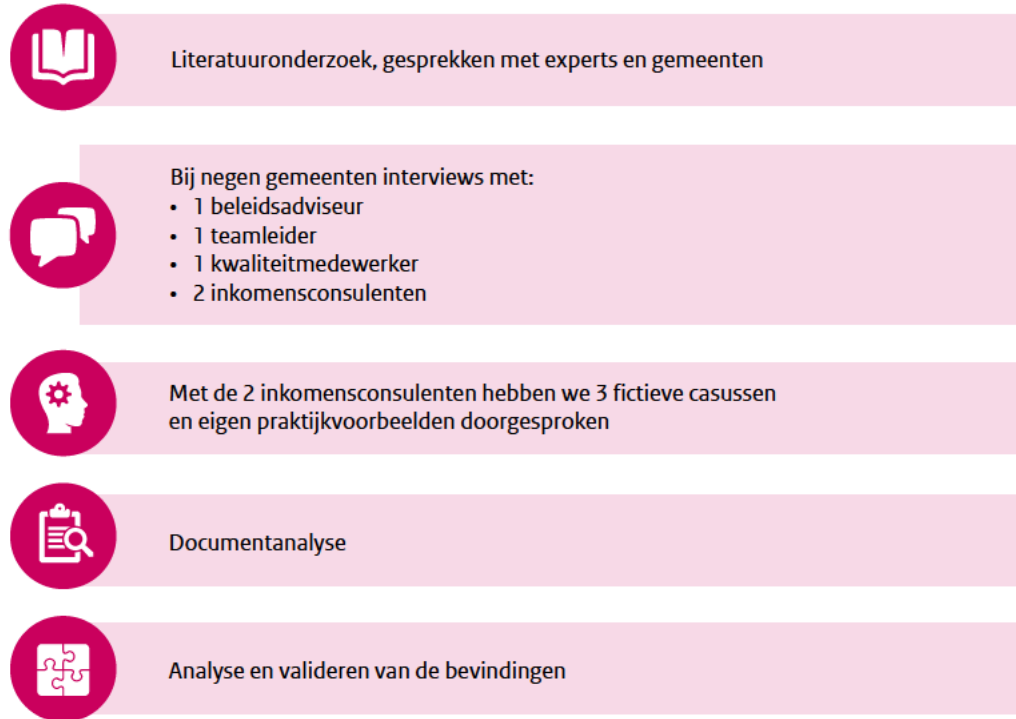


Factoren gelegen bij de beroepsgroep, zoals professionele normen en waarden, identiteit, rolopvatting en mensbeeld, blijven buiten beschouwing in dit onderzoek. Uit eerder onderzoek onder re-integratieprofessionals en jobcoaches (Bennenbroek et al., 2021) bleek dat deze factoren niet of nauwelijks van invloed zijn op afwegingen die zij maken bij individuele gevallen.

## 1.5 Aanpak onderzoek in het kort

Gezien het doel van het onderzoek en de te beantwoorden vragen is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeks aanpak met verschillende methoden. Deze zijn weergegeven in figuur 2 en worden hieronder kort toegelicht. In bijlage 1 staat een uitgebreide beschrijving van de aanpak. Het onderzoek is gericht op het bereiken van inhoudelijke representativiteit, niet op kwantitatieve representativiteit.

Figuur 2 Schematische weergave van de onderzoeksactiviteiten



- De kern van het onderzoek bestaat uit gevalstudies van negen gemeenten van verschillende grootte en uit verschillende regio's. Bij deze negen gemeenten zijn in de periode maart-juni 2025 **interviews** gehouden met: een beleidsadviseur, een kwaliteitsmedewerker, een teamleider en twee inkomensconsulenten<sup>1</sup>. De inkomensconsulenten zijn onder meer gevraagd naar de door hun ervaren handelingsruimte en voorbeelden van gebruikte handelingsruimte in de praktijk. Ook zijn met hen fictieve casussen doorgesproken. De bespreking van deze fictieve casussen is bedoeld om inzicht te krijgen in hoe zij handelen en de afwegingen die zij daarbij maken. De voorbeelden die de inkomensconsulenten hebben gegeven van (benutte) handelingsruimte zijn niet getoetst aan wet- en regelgeving. Het kan dus zijn dat deze niet (helemaal) juridisch correct zijn.
- In de voorbereidende fase zijn **publicaties bestudeerd** die betrekking hebben op de onderzoeksvragen.
- Er zijn gesprekken gevoerd met **experts**, van onder andere universiteiten en kennisinstituten, over hoe zij aankijken tegen de handelingsruimte bij de afhandeling van bijstandsaanvragen. Zij zijn ook gevraagd naar de factoren die daarbij een rol spelen. Ook zijn **verkennde gesprekken** gevoerd met medewerkers van enkele gemeenten om een beeld te krijgen van de inrichting van de uitvoering. De inzichten uit deze gesprekken zijn gebruikt bij het maken van de topiclijsten.
- Er zijn beschikbare **beleidsdocumenten, werkprocessen en werkinstructies** van de gemeenten bestudeerd. In de beleidsdocumenten is bekeken in hoeverre er beleidsregels zijn voor de verstrekking van de algemene bijstand en voor de bijzondere bijstand.
- Tot slot is een online **validatiesessie** gehouden met medewerkers uit 38 gemeenten die buiten het onderzoek vielen. Aan hen zijn de voorlopige bevindingen voorgelegd en is gevraagd in hoeverre ze deze herkennen. In deze validatiesessie kwamen geen nieuwe factoren naar voren.

<sup>1</sup> In dit onderzoek wordt de term inkomensconsulent gebruikt. In de uitvoeringspraktijk wordt ook regelmatig klantmanager inkomen of consulent inkomen gebruikt als functienaam.

De beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein, SAM, heeft op meerdere momenten tijdens de uitvoering van het onderzoek geadviseerd, onder andere bij de topiclijsten en het interpreteren van de tussentijdse resultaten.

## 1.6 Leeswijzer

Dit rapport is opgezet aan de hand van het model *Ruimte voor maatwerk* van De Vries en Hendriks (2025). In figuur 3 is te zien hoe de hoofdstukken zijn ingedeeld naar de drie dimensies. Ook is weergegeven bij welke dimensies bijlagen 2 t/m 4 thuishoren.

**Figuur 3** Indeling van hoofdstukken en bijlagen naar de dimensies uit het model *Ruimte voor maatwerk*



1. **Ruimte hebben:** in hoofdstuk 2 is beschreven welke handelingsruimte de Participatiewet en de Awb bieden. In hoofdstuk 3 is aangegeven welke invloed gemeentelijk beleid en instructies hebben op de handelingsruimte in de negen gemeenten.
2. **Ruimte benutten:** in hoofdstuk 4 komt aan bod in hoeverre en hoe inkomensconsulenten handelingsruimte benutten. In hoofdstuk 5 wordt uiteen gezet hoe de competenties daarop van invloed zijn. In hoofdstuk 6 komt de invloed van het leren en ontwikkelen op het benutten van handelingsruimte aan bod.
3. **Ruimte geven en stimuleren:** in hoofdstuk 7 komt aan bod hoe de kwaliteitsbewaking van invloed is op het gebruik van de handelingsruimte door de inkomensconsulent. In hoofdstuk 8 gaat het over de invloed van de begeleiding en aansturing van de inkomensconsulenten. In hoofdstuk 9 ten slotte komt de rol die de inrichting van de uitvoering heeft op de benutting van handelingsruimte aan bod.

Een methodologische verantwoording van dit onderzoek is te vinden in bijlage 1. De uitgebreide beschrijvingen van de praktijkvoorbeelden staan in bijlage 2. In bijlage 3 staan de uitkomsten van de bespreking van de drie fictieve casussen. In bijlage 4 staat op een rij wat gemeenten kunnen doen om het gebruik van de handelingsruimte door inkomensconsulenten te verbeteren. In bijlage 5 staat de literatuur vermeld die voor dit onderzoek is geraadpleegd.

# 2 Handelingsruimte in de wet



Ruimte hebben in wetten & beleid

## In het kort

- De opvattingen van de respondenten bij de negen gemeenten over de handelingsruimte die de Participatiewet biedt bij de bijstandsverlening lopen uiteen.
- De handelingsruimte die de Awb biedt, lijkt niet goed bekend te zijn bij de inkomensconsulenten in de negen gemeenten.
- De rechtspraak heeft steeds meer aandacht voor persoonlijke omstandigheden. Dit stimuleert de gewenste cultuurverandering binnen de uitvoering en bevordert het gebruik van handelingsruimte.

## 2.1 Participatiewet

Artikel 18 lid 1 in de Participatiewet geeft gemeenten de opdracht om de bijstandsuitkering en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de aanvrager. Dit wordt ook wel het individualiseringsbeginsel genoemd. De inkomensconsulent kan op basis van dit artikel de hoogte van de uitkering verhogen of verlagen. Het verlagen van het normbedrag is bijvoorbeeld aan de orde als een andere persoon (zoals een ouder) bepaalde kosten (zoals de zorgverzekering of huur) betaalt. Het normbedrag kan verhoogd worden als er bijvoorbeeld hogere woonlasten zijn dan gebruikelijk of als er extra hoge zorgkosten zijn (bijvoorbeeld door een handicap van een kind) en de zorgverzekering daarin niet voorziet.

Verder biedt artikel 16 de mogelijkheid om toch bijstand toe te kennen als er eigenlijk geen recht is, maar zeer dringende redenen daartoe noodzaken. Deze zeer dringende redenen zijn niet gedefinieerd en bieden ruimte voor interpretatie. Het moet gaan om een dusdanig ernstige situatie dat weigering van bijstand onaanvaardbaar is. In de praktijk kan het gaan om acute medische situaties zoals een ziekenhuisopname of ernstige ziekte (Brummans, 2023). Er zijn ook voorbeelden van toepassingen van artikel 16 bij complexe situaties. Ook een verblijf in het buitenland na een ramp om hulp en steun te bieden en/of afscheid te nemen van dierbaren kan een dringende reden zijn om bijstand toe te kennen (Eiselin, 2025).

Verder zijn er diverse andere kanbepalingen die ruimte bieden voor maatwerk.<sup>2</sup> Met de maatregelen in spoor 1 van de Participatiewet in balans zijn nieuwe kanbepalingen geïntroduceerd en is artikel 18 lid 1 steviger geïntroduceerd.

### **Ruimte in Participatiewet verschillend ervaren**

In een enquête van de Arbeidsinspectie onder inkomensconsulenten gaf vijftien procent aan belemmerd te worden in het leveren van maatwerk door de beperkte ruimte binnen de Participatiewet (Arbeidsinspectie, 2022).

De respondenten die in het huidige onderzoek zijn geïnterviewd, blijken verschillend te denken over de ruimte die ze hebben in de Participatiewet. Hoe respondenten de ruimte binnen de wet ervaren, hangt samen met hoe zij het begrip handelingsruimte invullen: beperkt tot de handelingsruimte binnen

<sup>2</sup> Een kanbepaling is een wettelijke bepaling die een overheidsorgaan de vrijheid of keuze geeft om wel of niet iets te doen.

de wetgeving of ruimer, waarbij ook de benadering van aanvragers wordt meegenomen. Oomkens & Drijvers (2021) maken ook dit onderscheid en gebruiken dan de termen individueel maatwerk en procedureel maatwerk.

De respondenten die in de interviews aangeven dat de handelingsruimte in de Participatiewet zeer beperkt is, verwijzen vaak alleen naar de wetsartikelen 16 en 18.

*Ik voel weinig vrijheid als het gaat om de kaders. De grenzen voor vermogen en inkomen liggen vast in de wet. De ruimte zit bij bijzondere situaties waar de wet niks over zegt, niks over in het handboek staat en geen werkwijze voor is. (inkomensconsulent)*

Respondenten die voldoende of veel handelingsruimte ervaren, verwijzen vaak naar de ruime interpretatie waarin ook de mogelijkheden in de benadering van aanvragers worden meegenomen (zie ook hoofdstuk 4 over hoe handelingsruimte wordt benut). Verder geven respondenten die voldoende of veel handelingsruimte ervaren vaak aan dat ook juridisch veel mogelijk is in de Participatiewet, mits je het kunt onderbouwen.

*Ik heb nooit belemmeringen ervaren in handelingsruimte. Maatwerk toepassen kan altijd al, dat doen de consulenten al. Dus ik heb nooit goed begrepen waarom er zoveel heisa gemaakt wordt van de Participatiewet in balans. (inkomensconsulent)*

## 2.2 Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een kaderwet die regels geeft voor de relatie tussen de overheid en de burgers. Net als de Participatiewet verplicht de Awb gemeenten om rekening te houden met de omstandigheden van de aanvrager. Deze verplichting geeft ruimte voor maatwerk, zowel in het proces van afhandelen als in de inhoud van het besluit.

- Wat betreft het proces moeten inkomensconsulenten zich aan onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb) houden. Dit betekent dat de inkomensconsulent een besluit moet nemen op basis van een deugdelijk en volledig onderzoek. Daarnaast kent de Awb het motiveringsbeginsel (art. 3:46 en 3:47 Awb). Dat stelt dat het besluit deugdelijk gemotiveerd moet zijn en dat de aanvrager moet begrijpen waarom een besluit is genomen. Verder is in de Awb opgenomen dat binnen acht weken een besluit moet worden genomen (art 4:13 Awb). Met name artikel 4:84 geeft handelingsruimte aan inkomensconsulenten. Dit artikel maakt het namelijk mogelijk om, in bijzondere gevallen, af te wijken van beleidsregels om tot een rechtvaardiger of meer evenredig besluit te komen. Dit wordt de 'inherent afwijkingsbevoegdheid' genoemd.
- Wat betreft de inhoud is er het evenredigheidsbeginsel (art 3:4 Awb) dat bepaalt dat de toepassing van regels niet zo mag uitpakken dat dit onredelijk zwaar is voor de aanvrager. Daarom moet de inkomensconsulent ook kijken naar de gevolgen van het besluit en afwegen of deze gevolgen wel proportioneel (redelijk) zijn.

### **Mogelijkheden Awb veelal onbekend**

Respondenten lijken zich niet erg bewust van de handelingsruimte die de Awb biedt. Bij het bespreken van de handelingsruimte binnen het wettelijk kader noemen slechts enkele respondenten de Awb. Meestal zijn dit kwaliteitsmedewerkers en vaak verwijzen zij naar het evenredigheidsbeginsel.

## 2.3 Jurisprudentie

De jurisprudentie<sup>3</sup>, zoals de beslissingen van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), heeft invloed op hoe inkomensconsulenten de Participatiewet moeten toepassen. Deze uitspraken bieden uitleg en interpretatie van de Participatiewet en de Awb.

### **Rechtspraak legt meer nadruk op omstandigheden**

Meerdere respondenten, en dan met name kwaliteitsmedewerkers, geven aan dat er een cultuurverandering is in de rechtspraak. Tegenwoordig leggen rechters meer nadruk op het rekening houden met de omstandigheden van de aanvrager. Deze verandering heeft invloed op de uitvoering bij de onderzochte gemeenten, zo blijkt uit de interviews. Ook een expert benoemt deze verandering.

*De gemeenten worden teruggefloten door de rechters, die erop aandringen om breder te kijken. Dan wordt beroep toegekend omdat niet alle persoonlijke omstandigheden meegenomen zijn in de afwegingen of vastleggingen. Dit werkt door op de beleidsregels en verordeningen. (beleidsadviseur)*

### **Leren van bezwaren**

Respondenten van meerdere gemeenten geven aan dat ingediende bezwaren gebruikt worden om inkomensconsulenten meer bewust te maken van de mogelijkheden in de Participatiewet. Zo worden in één gemeente signalen van bezwaar en beroep verzameld en geanalyseerd. In enkele andere gemeenten betrekken juristen de inkomensconsulenten bij de afhandeling van bezwaren.

*Bezwaar zit achteraf in het proces, maar door een oplossing te zoeken via telefonisch contact met degene die het besluit heeft genomen en met de inwoner, trek je het naar de voorkant. Zo worden de inkomensconsulenten geconfronteerd met het verhaal van de aanvrager. Daar leer je van. (beleidsadviseur)*

In meerdere gemeenten vragen inkomensconsulenten regelmatig advies aan de medewerkers juridische zaken en bezwaar en beroep om besluiten te kunnen nemen die in lijn zijn met de jurisprudentie.

*De bezwaar en beroep-collega zit ook in onze kamer en daarmee kunnen we sparren over de mogelijke gevolgen van onze beslissingen. Bijvoorbeeld, stel dat de aanvrager bezwaar maakt tegen deze beslissing, hoe groot is dan de kans dat hij of zij gelijk krijgt? (inkomensconsulent)*

---

<sup>3</sup> Rechterlijke uitspraken waarin wetten, beleidsregels en bestuursrechtelijke normen worden uitgelegd of toegepast

# 3 Handelingsruimte in beleid en richtlijnen



Ruimte hebben in wetten & beleid

## In het kort

- Het merendeel van de negen gemeenten heeft waarden geformuleerd over de gewenste omgang met inwoners. Hieruit blijkt een toenemende aandacht voor maatwerk. De waarden geven richting aan het gedrag dat wordt verwacht van de inkomensconsulenten.
- Het merendeel van de negen gemeenten heeft beleid voor veelvoorkomende bijzondere omstandigheden. Met deze maatwerkoplossingen werd vaak vooruit gelopen op de maatregelen in spoor 1 van de Participatiewet in balans.
- In het merendeel van de negen gemeenten geven respondenten aan dat het beleid en/of de instructies niet op orde zijn. Bijvoorbeeld omdat ze zijn verouderd.
- Ongeveer de helft van de geïnterviewde inkomensconsulenten heeft behoefte aan meer duidelijke kaders in de vorm van beleid, richtlijnen en instructies.

## 3.1 Waarden

Het merendeel van de negen onderzochte gemeenten heeft kernwaarden (ook wel uitgangspunten of leidende principes genoemd) geformuleerd voor hoe zij hun inwoners tegemoet willen treden. Het idee is dat zulke waarden normatieve sturing geven aan het handelen van de medewerkers. Hiermee kan de gemeente invloed uitoefenen op hoe inkomensconsulenten omgaan met hun handelingsruimte.

### Veranderende waarden

In alle onderzochte gemeenten wordt gesproken over een omslag in de waarden naar meer vertrouwen, menselijke maat en mensgerichtheid. De gemeenten verschillen in hoeverre deze waarden doorwerken in de praktijk. Meerdere inkomensconsulenten maken daarbij een vergelijking met het verleden waarin andere waarden golden.

*Een andere koers. Je merkt het aan alles. Voorheen was het achter het bureau, juridisch administratief werk. Een aanvraag beoordelen. Nu is het kijken naar je maatschappelijke impact. Dat betekent dat je veel meer moet kijken naar de andere leefgebieden. En dat ook gezegd wordt: inkomen geeft stabiliteit. Rust in het hoofd. (inkomensconsulent)*

In enkele gemeenten ligt in de formulering de nadruk op de positie van de inwoner, zoals naast de inwoner staan en in gesprek gaan met de inwoner.

*De gemeente is de laatste jaren bezig geweest om bij contact met inwoners uit te gaan van vertrouwen en menselijke maat, zodat de inwoner meer vertrouwen krijgt in de overheid. De gemeente heeft gemerkt dat een strenge, onpersoonlijke aanpak daarvoor niet werkt. Het is beter om een dialoog aan te gaan. Dit zijn de uitgangspunten van hoe de gemeente met inwoners wil omgaan. (beleidsadviseur)*

## 3.2 Beleid

### **Regelmatig beleidsregels voor maatwerkoplossingen**

De respondenten uit alle negen gemeenten geven in de interviews aan dat hun gemeente over het algemeen weinig beleid heeft voor het afhandelen van bijstandsaanvragen. Wel hebben minimaal zes gemeenten, zo blijkt uit de interviews en de documentenanalyse, een beleidsregel of richtlijn voor een maatwerkoplossing. Hiermee hebben deze gemeenten de handelingsruimte in de Participatiewet ingevuld met eigen beleid. Dit wordt ook wel lokaal maatwerk genoemd (Oomkens & Drijvers, 2021). Het gevolg is dat de inkomensconsulenten in zo'n geval niet een eigen afweging hoeven te maken. Enkele gemeenten hebben bijvoorbeeld een beleidsregel voor het verlagen van de norm bij lagere woonlasten (op basis van artikel 27). Ook is er een aantal gemeenten dat het inwonen bij een ander in geval van een crisis tijdelijk toestaat en hiervoor beleid heeft opgesteld.

*Het gaat om [...] mensen die een kamer willen verhuren en mensen die op zoek zijn naar woonruimte. Denk aan mensen die net zijn gescheiden en bij een vriend op de bank slapen. Als het mensen zijn die een uitkering hebben, laten we de kostendelersnorm vallen. Het idee is om op basis van artikel 18 die afstemming te geven en dan niet op individuele gevallen, maar voor de hele groep die deelneemt aan dit project. We willen voorkomen dat een consulent het moet herkennen en in het rapport de afweging voor dit maatwerk moet beschrijven. Dat scheelt denkwerk, tijd etc. (beleidsadviseur)*

Sommige gemeenten liepen met hun beleid vooruit op de maatregelen uit spoor 1 van de Participatiewet in balans. Dit geldt bijvoorbeeld voor gemeenten die beleid hebben voor het op maat toepassen van de zoekperiode. Ook hebben sommige gemeenten al beleid voor het met terugwerkende kracht toekennen bij specifieke doelgroepen, zoals mensen wiens aanvraag voor een WW-uitkering (werkloosheidsuitkering) of Bbz-uitkering (bijstand voor zelfstandigen) is afgewezen.

Regelmatig geven respondenten aan dat het gemeentelijk beleid niet actueel is. Dit speelt bij minimaal twee derde van de gemeenten uit dit onderzoek.

*Een aantal artikelen is niet meer up-to-date, met als gevolg dat ze in de praktijk niet meer worden uitgevoerd omdat ze niet passen bij de werkelijkheid. Bijvoorbeeld, in het beleid over de vermogenstoets en vrijstelling van een auto staat dat hiervoor naar de BOVAG-garantie moet worden gekeken, terwijl deze al een paar jaar niet meer bestaat. (beleidsadviseur)*

### **Wisselende ervaringen met feedbackloop**

In eerder onderzoek werd geconstateerd dat de feedbackloop tussen uitvoering en beleid binnen gemeenten vaak gebrekkig functioneert (Kerstens et al., 2019). Bij de negen gemeenten zijn er verschillen in de mate waarin beleid en uitvoering feedback uitwisselen. Er zijn gemeenten waar dit structureel gebeurt. Daar bespreken bijvoorbeeld kwaliteitsmedewerkers, beleidsadviseurs en juristen regelmatig hoe het beleid wordt uitgevoerd en of er nieuw beleid of beleidswijzigingen nodig zijn voor terugkerende vraagstukken.

Korte lijnen tussen uitvoering en beleid zijn noodzakelijk voor een goed werkende feedbackloop. In de kleinere gemeenten waarmee gesproken is, is dit meestal het geval. In grotere gemeenten is dit soms een knelpunt, waardoor het lang kan duren voor signalen doorkomen bij beleid.

### 3.3 Instructies

Naast beleidsregels hebben de meeste gemeenten ook interne uitvoeringsdocumenten als richtlijnen, leidraden en werkinstructies die richting geven aan de uitvoering, bijvoorbeeld voor het voeren van intakegesprekken, voor het opvragen van bewijsstukken en het omgaan met giften, tikkies en cryptovaluta. Verschillende gemeenten gebruiken ook de online handboeken van Stimulansz<sup>4</sup> en Schulinc<sup>5</sup>.

#### **Behoeftte aan kaders voor het benutten van handelingsruimte**

Uit ander onderzoek blijkt dat voor het gebruik van handelingsruimte normenkaders nodig zijn (Bennenbroek et al., 2021; Van Dam et al., 2023). Deze kaders kunnen gaan over in welke gevallen het geëigend is af te wijken van de regels (Oomkens & Drijvers, 2021) of wanneer een inkomensconsulent zelf een besluit kan nemen en wanneer het besluit getoetst moet worden bij een collega of leidinggevende (Kroeze et al., 2023).

Deze behoefte aan kaders blijkt ook uit de interviews bij de negen gemeenten. Ongeveer de helft van de inkomensconsulenten geeft aan behoefte te hebben aan meer instructies, beleid of kaders.

De behoefte aan gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies is soms een gevolg van onzekerheid en handelingsverlegenheid bij het benutten van handelingsruimte.

*Er speelt bij deze klanten zoveel, dat er eigenlijk geen doorsnee-aanvragen zijn. Dit maakt het meteen ook moeilijk voor de inkomensconsulenten. Ik krijg daarvan signalen doordat ze dan om beleid gaan vragen. Maar die beleidskaders zijn niet altijd te bieden, daarvoor zijn de situaties te verschillend en te complex. (beleidsadviseur)*

Bij vijf gemeenten geven respondenten aan dat in de werkinstructies of het rapportageformat meer aandacht mag worden besteed aan het benutten van handelingsruimte. Vooral wat betreft de afweging en het motiveren van een besluit is er behoefte aan instructies of voorbeelden.

*De visie van de gemeente is omgekeerd kijken. Als de kaders duidelijk zijn dan werkt dit prima. Dit is nog niet het geval. Hoe moet ik het dan motiveren? (inkomensconsulent)*

*Ik mis veel in beleid, vooral in levensonderhoud. Denk aan het vraagstuk rond de meldingsdatum en ingangsdatum, dat is nergens vastgelegd. Ook voor het afzien van de zoektermijn bij jongeren zouden duidelijke richtlijnen moeten komen. In welke gevallen zie je af van de zoektermijn, wat is redelijk? (inkomensconsulent)*

Een expert merkt in de praktijk dat als kaders ontbreken, professionals de neiging hebben om streng te zijn. Ook ziet hij dat het ontbreken van kaders kan leiden tot meer ervaren werkdruk. Hij pleit daarom voor het meer operationeel maken van beleid.

---

<sup>4</sup> <https://www.stimulansz.nl/producten/kennisbank/>

<sup>5</sup> [Schulinc Participatiewet, de online kennisbank voor uw gemeente](#)

Net als bij het beleid, merken sommige respondenten ook op dat de instructies niet (helemaal) op orde zijn. Bijvoorbeeld omdat ze zijn verouderd. Dat beperkt het houvast dat de inkomensconsulenten zoeken. Dit was vooral het geval bij een gemeente dat een jong team heeft met relatief onervaren medewerkers.

*Soms zitten collega's met de handen in het haar en weten het niet. Dan hoor ik dat het niet klopt wat in het handboek staat of dat het nooit is aangepast. Dat zorgt voor kortsluiting in het hoofd en dat belemmert het denken in maatwerk. Het actualiseren van het handboek is niet geborgd. Het is niet duidelijk bij wie die taak ligt. Wie de werkinstructie bijwerkt. Ook door drukte, de waan van de dag, is geen tijd genomen om te bezinnen op dat punt. (teamleider)*

### **Spanningsveld standaardisering en handelingsruimte**

Diverse keren wijzen respondenten in de interviews op het spanningsveld tussen enerzijds standaardisering en instructies en anderzijds de professionaliteit van de inkomensconsulent bij het benutten van handelingsruimte.

*Er zijn medewerkers die gewoon blind naar de werkinstructies kijken. Dat brengt dan bepaalde risico's met zich mee. Zij vinden het dan niet hun eigen verantwoordelijkheid om onderzoek te doen of om besluiten te motiveren. (kwaliteitsmedewerker)*

# 4 Gebruik van handelingsruimte



## In het kort

- De juridische ruimte die de wet biedt, wordt lang niet altijd benut door de inkomensconsulenten bij deze negen gemeenten.
- Uit de voorbeelden die de inkomensconsulenten geven, blijkt dat handelingsruimte vooral wordt benut bij:
  - Het afstemmen van de voorwaarden van de bijstand op de aanvrager. Bijvoorbeeld bij het aanpassen van de ingangsdatum van de uitkering en bij het toepassen van de kostendelersnorm.
  - Het afstemmen van de benadering op de aanvrager. Bijvoorbeeld proactief contact opnemen of extra tijd geven voor het aanleveren van stukken.
- Bijzondere bijstand wordt beperkt gebruikt in deze negen gemeenten om maatwerk te verlenen.
- De inkomensconsulenten verschillen onderling, tussen en binnen gemeenten, in hoe en in hoeverre zij handelingsruimte benutten om af te stemmen op de individuele omstandigheden. Dit leidt ertoe dat aanvragers soms ongelijk worden behandeld wat betreft de voorwaarden van de uitkering.

## 4.1 Benutting juridische mogelijkheden

### **Juridische mogelijkheden lang niet altijd benut**

Uit eerder onderzoek blijkt dat de juridische handelingsruimte lang niet altijd wordt benut om maatwerk te verlenen (Oomkens & Drijvers, 2021). Zo gaf in een enquête die het CBS heeft verspreid onder gemeenten elf procent aan geen maatwerk te verlenen of artikel 18 lid 1 niet te gebruiken voor maatwerk (Webbink et al., 2024). In een enquête van de Arbeidsinspectie gaf twee derde van de inkomensconsulenten aan het laatste jaar soms maatwerk te hebben verleend. Zeventien procent gaf aan dit nooit te doen en zestien procent zei dit vaak te doen. Verder zei iets minder dan de helft van de inkomensconsulenten dat ze vaker maatwerk willen verlenen (Arbeidsinspectie, 2022).

Ook in dit onderzoek bij negen gemeenten zeggen meerdere respondenten dat de juridische handelingsruimte weinig wordt benut. Daarbij verwijzen respondenten vaak naar de toepassing van artikel 18 lid 1. Artikel 16 (bijstand toekennen wegens dringende redenen) hebben de respondenten niet genoemd in de interviews en in de praktijkvoorbeelden.

*Daar wordt het naar mijn mening veel te weinig gedaan. Daar zou ik het meer willen. Er is een stagiair geweest die heeft onderzocht hoe omgegaan wordt met art 18.1. En daaruit bleek dat het bijna niet benut wordt. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Aanleiding voor benutten handelingsruimte bij kleine minderheid**

Sommige respondenten geven aan dat bij een kleine minderheid van de aanvragen sprake is van bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om de bijstand en/of de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen. Bij één gemeente denken beide inkomensconsulenten dat dit bij tien procent van de aanvragen het geval is. Ook een kwaliteitsmedewerker van weer een andere gemeente denkt dat er bij ongeveer tien procent van de aanvragen aanleiding is voor maatwerk. Hoe accuraat deze inschattingen zijn, is niet bekend.

Twee inkomensconsulenten die werken bij een gemeente waar geen intakegesprekken plaatsvinden, geven aan dat ze dit jaar respectievelijk twee keer en geen enkele keer handelingsruimte hebben benut.

*Ik heb nog niet een heel bijzondere casus meegemaakt dat ik moet afwijken, dat ik bijvoorbeeld iets anders moet besluiten, zoals een andere ingangsdatum. (inkomensconsulent)*

### **Manieren waarop juridische handelingsruimte wel wordt benut**

Uit de interviews en de praktijkvoorbeelden (zie bijlage 2) komen onderstaande manieren naar voren waarop juridische handelingsruimte wordt benut. Deze bevindingen komen grotendeels overeen met de uitkomsten van andere onderzoeken (Webbink et al., 2024; Arbeidsinspectie, 2022).

**Aanpassen normbedrag.** Regelmatig vertellen respondenten dat ze de norm ophogen op basis van artikel 18 lid 1 of met inzet van bijzondere bijstand. Bijvoorbeeld bij aanvragers met een niet-rechthebbende partner, zoals in de fictieve casus Baja (zie bijlage 3).

Bij aanvragers die geen of lagere woonlasten hebben, wordt het normbedrag meestal verlaagd op basis van artikel 27. Sommige gemeenten hebben hiervoor beleid opgesteld (zie paragraaf 3.2).

*Mensen wonen weleens in bootjes met een briefadres en hebben lage woonlasten waardoor de bijstandsnorm naar beneden wordt bijgesteld. (kwaliteitsmedewerker)*

**Beslissen over gezamenlijke huishouding en kostendelers.** Verder noemen de respondenten voorbeelden waarbij zij hun handelingsruimte gebruiken bij het beslissen over een al dan niet gezamenlijke huishouding en of iemand al dan niet een in de kosten delende medebewoner is.

*Er was een situatie waarbij een mantelzorgster wel in het huis van zijn cliënt moest verblijven om de noodzakelijke mantelzorg te kunnen verlenen. De letter van de wet zegt dat er in dit geval sprake is van samenwonen, waarbij voor het bepalen van het inkomen de inkomens van mantelzorgster en cliënt bij elkaar opgeteld moeten worden. Maar is dit in de praktijk wel zo? De mantelzorgster is geen 100% van het jaar bij zijn cliënt en heeft ook eigen woonruimte. (teamleider)*

Bij de fictieve casus Wesley (zie bijlage 3) die vanwege een crisis bij zijn oom gaat inwonen, maakten veel inkomensconsulenten de afweging om hem niet te beschouwen als een medebewoner die in de kosten deelt. Zij besluiten daarom de kostendelersnorm (tijdelijk) niet toe te passen.

**Zoekperiode niet opleggen.** In sommige gemeenten geven respondenten aan dat zij de zoekperiode die voor jongere bijstandsaanvragers geldt niet altijd opleggen. Bij de fictieve casus van de 22-jarige Joyce, die geen vaste verblijfplaats heeft, overweegt geen van de inkomensconsulenten om de zoekperiode op te leggen (zie bijlage 3). Overigens is sinds de inwerkingtreding van spoor 1 van de Participatiewet in balans het opleggen van de zoekperiode een kanbepaling geworden.

*Handelingsruimte wordt ook gehanteerd bij de zoektijd bij jongeren. Daarbij is er echt maatwerk of die termijn wordt opgelegd ja of nee, mede op basis van het oordeel van de werkconsulent in het intakegesprek. (kwaliteitsmedewerker)*

Enkele gemeenten hebben beleid of een richtlijn om bij bepaalde jongeren de zoekperiode categorisch niet toe te passen (zie paragraaf 3.2). De inkomensconsulenten hebben in dat geval minder handelingsruimte.

**Met terugwerkende kracht bijstand verlenen.** In zeker de helft van de gemeenten geven respondenten aan dat zij handelingsruimte benutten bij het bepalen van de ingangsdatum van de bijstandsuitkering. Als individuele omstandigheden daar aanleiding voor geven, laten zij soms de bijstand met terugwerkende kracht ingaan.

*Een ander voorbeeld is dat iemand van x naar y verhuist, zich hier inschrijft en pas na twee weken bijstand aanvraagt terwijl hij dat gelijk had kunnen doen. De beslissing ligt uiteindelijk nog steeds bij de consulent. Het ligt aan de aanvraag en het verhaal. Bij het flatteren zie ik dat collega's nog wel eens verschillen in hoe ze hiermee omgaan. (inkomensconsulent)*

Ook uit de bespreking van de praktijkvoorbeelden (zie bijlage 2) blijkt dat dit regelmatig gebeurt. De gekozen termijn kan sterk variëren en is afhankelijk van de situatie van de aanvrager. Zo werd in onderstaand voorbeeld de ingangsdatum vier maanden vervroegd, terwijl in een ander voorbeeld de ingangsdatum drie dagen werd vervroegd. Overigens is sinds de inwerkingtreding van spoor 1 van de Participatiewet in balans dit met terugwerkende kracht toekennen wettelijk mogelijk. Daarbij geldt dan een maximum van drie maanden.

Een dakloze man meldde zich op 11 december 2024 met een aanvraag voor levensonderhoud. De gewenste ingangsdatum was 1 augustus 2024. Hij had op die datum namelijk via het sociaal team een Wmo-aanvraag gedaan voor onderdak. Zijn begeleiders hebben toen gefocust op de toekenning van de Wmo-voorziening en hebben het inkomensgedeelte laten liggen. Ik heb de uitkering met terugwerkende kracht per 1 augustus 2024 laten ingaan. Dat was immers het moment dat de man op de radar kwam en om hulp vroeg. Dat was ook mijn onderbouwing bij deze beslissing.

**Woonplaatsbeginsel.** De besproken praktijkvoorbeelden (zie bijlage 2) gingen regelmatig over handelingsruimte bij het woonplaatsbeginsel. Zo kennen sommige inkomensconsulenten bijstand toe zonder dat helemaal duidelijk is wat het feitelijk verblijf van de aanvrager is. Vaak geven zij daarvoor als argument dat de aanvrager veel problemen heeft en geholpen moet worden. Dit is ook het geval in onderstaand voorbeeld.

Een man met schulden, maar ook een eigen woning die tevens zijn pensioenvoorziening was. Hij bleek warrig en ook niet meer in zijn woning te verblijven. Hij verblijft het merendeel van de tijd in gemeente x, maar hij heeft dus wel hier een woning en dus binding met onze gemeente. De Participatiewet zegt dat je moet aankloppen bij de gemeente waar het zwaartepunt van je sociale leven ligt. We hadden hem dus naar gemeente x kunnen sturen, maar dat hebben we niet gedaan. De reden hiervoor was dat meneer hulp nodig heeft en die is net opgestart (persoonlijke begeleiding via de Wmo). We besloten om dus wel bijstand toe te kennen en het in de gaten te houden.

**Overige voorbeelden.** Tot slot gaven de respondenten twee andere voorbeelden hoe zij juridische ruimte benutten: bij het beslissen of de werkloosheid verwijtbaar is en bij het omgaan met voorliggende voorzieningen.

*Bij verwijtbare werkloosheid. Als iemand zelf ontslag neemt bij een werkgever en daardoor WW misloopt, dan is de regel om voor de duur van één maand een maatregel van 100% op te leggen. Je kan daarvan afzien als je het verhaal erachter aannemelijk vindt. (inkomensconsulent)*

*Is er een potentiële voorliggende voorziening? Dan heb je daar naar te handelen. De vraag is wel altijd 'vind je het reëel?'. Een voorliggende voorziening als de Wajong aanvragen kun je op basis van artikel 55 als voorwaarde opleggen bij het toekennen van de bijstand als lening. In plaats van dat je zegt: je moet eerst Wajong aanvragen. (teamleider)*

## 4.2 Benutting ruimte in benadering

### **Regelmatig ruimte in benadering benut**

Uit de interviews en de praktijkvoorbeelden blijkt dat in nagenoeg alle gemeenten inkomensconsulenten regelmatig handlingsruimte gebruiken in de benadering van aanvragers. Dit wordt wel procedureel maatwerk genoemd (Oomkens & Drijvers, 2021). De volgende manieren kwamen naar voren:

**Persoonlijke benadering.** Dit type maatwerk resulteert vaak in een persoonlijke benadering waarbij inkomensconsulenten proactief de aanvrager benaderen. Dit betekent bijvoorbeeld dat ze een (extra) keer bellen, de aanvrager een (extra) keer uitnodigen, whatsapp gebruiken in het contact met jongeren of het intakegesprek bij de aanvrager thuis voeren.

*Deze vorm van maatwerk is zeker bij jongeren in bijna 100% van gevallen een vereiste. Whatsapp is voor hen een doodnormale en vaak ook enige manier om hen te bereiken en gegevens te laten aanleveren. Dan kan een intern controleur wel veel nadruk leggen op de controleerbaarheid en de veiligheid van aanleveren van de gegevens. Maar het jongerenteam zit met het probleem dat die jongeren soms alleen via whatsapp wat doorgeven, of dan weer een belletje plegen, of dan via een mailtje iets laten weten. Dat maakt hen volgen op papier veel ingewikkelder. (kwaliteitsmedewerker)*

In onderstaand praktijkvoorbeeld is ook te zien hoe maatwerk kan worden geleverd bij de benadering van een aanvrager.

Een man die leeft als een kluizenaar en zijn huis niet uitkomt vroeg bijstand aan. Toen we zijn identiteit moesten vaststellen hebben we de wijkagent, die hij als enige vertrouwde, gevraagd om via videobellen het paspoort te laten zien zodat we dat konden controleren. Er is met deze man geen intakegesprek gehouden, alles is schriftelijk afgehandeld waarbij de wijkagent steeds de stukken naar ons heeft gebracht.

**Extra tijd voor aanleveren stukken.** Ook passen inkomensconsulenten regelmatig maatwerk toe bij het hanteren van de termijnen. Dan krijgen aanvragers extra tijd om stukken aan te leveren. In onderstaand praktijkvoorbeeld vertelt een inkomensconsulent over een jongen met een licht verstandelijke beperking die extra tijd kreeg.

Een jongen met een licht verstandelijke beperking gaat na verblijf in detentie in een zorginstelling wonen. De begeleider biedt niet voldoende ondersteuning want na het intakegesprek worden geen bewijsstukken ingeleverd. Een afwijzing zou deze jongen, die in een extra kwetsbare situatie zit, niet helpen. Dus is er extra vaak contact opgenomen om de bewijsstukken op te vragen. Op een gegeven moment is de jongen onder bewind gesteld en de bewindvoerder had ook weer extra tijd nodig om de zaak op te pakken en de bewijsstukken aan te leveren. Dit is dus een casus waarbij je extra coulant moet zijn, waarbij je extra tijd moet geven om stukken aan te leveren. Mijn collega's zouden waarschijnlijk minder lang hebben gewacht.

Een kwaliteitsmedewerker vertelt dat inkomensconsulenten soms bijstand toekennen voordat de aanvrager een bepaald bewijsstuk heeft ingeleverd.

*Er is de mogelijkheid om de aanvraag toe te kennen ook al heeft de klant niet meteen beschikking over belangrijke stukken. Je kunt dan een verplichting opleggen bij de beschikking dat de burger het bewijsstuk binnen zes maanden alsnog inlevert. Ik vind het jammer dat er niet vaker gebruik wordt gemaakt van deze ruimte. Daarmee kun je maatwerk leveren. Te vaak wordt de aanvraag snel afgewezen, bijvoorbeeld omdat er vermogen buitenland is. Dat is begrijpelijk want dan kun je het vermogen niet vaststellen. Maar als de klant met een goed verhaal komt, kun je heel makkelijk maatwerk leveren en handhaven dat de klant de afspraken nakomt. (kwaliteitsmedewerker)*

**Flexibel omgaan met bewijsstukken.** Meerdere inkomensconsulenten gebruiken handelingsruimte bij het kiezen van de bewijsstukken die zij gaan opvragen. In verschillende gemeenten kunnen inkomensconsulenten hierover zelf beslissen. Eén gemeente heeft recentelijk tegen het licht gehouden welke bewijsstukken echt nodig zijn om de rechtmatigheid van een aanvraag vast te stellen.

Bij twee andere gemeenten gaan inkomensconsulenten coulant om met het opvragen van bewijsstukken bij mensen zonder vaste verblijfplaats.

*Bijvoorbeeld mensen die geen vaste woon- en verblijfplaats hebben. Die mensen zijn natuurlijk ook minder goed in staat om gegevens aan te leveren door omstandigheden. Vroeger waren we daar best rigide in en volgden we de wet. Tegenwoordig kijken we meer naar de situatie. Als er geen aanwijzingen zijn dat er geen andere inkomstenbron is dan ben je nu eerder geneigd om mensen het voordeel van de twijfel te geven. Want het is wel een laatste sociaal vangnet. Dan kennen we de bijstandsuitkering toch toe om in ieder geval die bestaanszekerheid te stutten en van daaruit verder te kijken. (kwaliteitsmedewerker)*

In onderstaand praktijkvoorbeeld besluit de inkomensconsulent de aanvraag af te handelen zonder de opgevraagde bewijsstukken te hebben ontvangen.

Een man heeft jarenlang in Duitsland gewoond, raakt tijdens de coronapandemie werkloos en keert terug naar Nederland. Daar vraagt hij bijstand aan. De papieren van zijn (opgeheven) Duitse bankrekening is hij vergeten mee te nemen naar Nederland. En inmiddels is zijn voormalige woning, waar de papieren lagen, ontruimd. De Duitse bank is wel bereid om nieuwe documenten te verstrekken, maar wil deze niet per post opsturen. Hij zou ze moeten ophalen. Ik twijfelde wat te doen en ging in gesprek met mijn teamleider. Deze adviseerde mij te bekijken hoe aannemelijk het verhaal is. Op basis van mijn intuïtie besloot ik de bijstand toe te kennen. Je kunt niet altijd alles controleren, soms moet je uitgaan van vertrouwen. We zullen wel controleren op bankverkeer tussen zijn huidige Nederlandse bankrekening en eventuele andere bankrekeningen.

## 4.3 Inzet bijzondere bijstand om maatwerk te verlenen

### **Bijzondere bijstand meestal meegenomen bij afhandeling bijstandsaanvraag**

Bij acht van de negen gemeenten geven de inkomensconsulenten aan dat zij meestal bijzondere bijstand meenemen bij de aanvraag algemene bijstand. Dit meenemen houdt vaak in dat zij de aanvrager attenderen op bijzondere bijstand.

*Ik screen direct ook altijd op recht op bijzondere bijstand en de minimaregelingen die van toepassing kunnen zijn, en dan wijs ik de klant op de mogelijkheden die eventueel van toepassing zijn. Dan kan de klant zelf naar ondersteunende instanties om de bijzondere bijstand en regelingen daadwerkelijk aan te vragen. (inkomensconsulent)*

Inkomensconsulenten gebruiken bijzondere bijstand (of een andere regeling) soms om tegemoet te komen aan de bijzondere omstandigheden. Naast dat bijzondere bijstand wordt gebruikt bij onverwachte noodzakelijke kosten, wordt het soms ook ingezet voor bijvoorbeeld (tijdelijke) hoge woonlasten of voor het verhogen van het uitkeringsbedrag bij zelfstandig wonende jongeren.

*Recent een casus van een vrouw met een huurachterstand, en met veel problemen in haar geschiedenis. Vanwege de huurachterstand dreigde er huisuitzetting. Omdat je wilt voorkomen dat zo iemand op straat komt te staan, heb ik bijzondere bijstand voor de huurschulden toegekend, om nog grotere problemen te voorkomen. Deze vrouw zal op termijn in de bijstand terecht komen. Daarom was er ruimte om de bijzondere bijstand toe te kennen, ook al is dat niet volgens de letter van de wet. Je neemt deze ruimte dan om meer problemen voor de klant en voor de gemeente in de toekomst te voorkomen. (inkomensconsulent)*

#### **Verschillen tussen inkomensconsulenten in gebruik bijzondere bijstand**

Bij vijf gemeenten geven respondenten expliciet aan dat het per inkomensconsulent verschilt in hoeverre bijzondere bijstand wordt ingezet voor maatwerkoplossingen.

*Bijzondere bijstand kan beter ingezet worden om te individualiseren. Het hangt momenteel af van de ervaring en kennis en de werkdruk van de consulent. Ook hangt het af van hoe mondig aanvragers zijn, of ze bereid zijn om te vertellen dat ze ook andere problemen hebben. Het is niet standaard dat er wordt gekeken of de aanvrager behoefte heeft aan bijzondere bijstand. (kwaliteitsmedewerker)*

#### **4.4 Verschillen in het gebruik van handelingsruimte**

Bij een eerder onderzoek bleken handhavers binnen eenzelfde gemeente diverse handhavingsstijlen toe te passen (De Winter, 2019). Ook in dit onderzoek bij negen gemeenten zien veel respondenten dat inkomensconsulenten binnen een gemeente verschillend omgaan met hun handelingsruimte en daarmee verschillen in hoe zij bijstandsaanvragen afhandelen.

*Vanuit bezwaar en toetsing komen signalen dat er veel verschil is in besluiten die consulenten nemen. Het zou voor een bewoner niet uit moeten maken hoe jouw situatie behandeld wordt. (inkomensconsulent)*

Respondenten geven regelmatig aan dat deze verschillen inherent zijn aan het werk en dus niet helemaal te voorkomen. Echter, sommige verschillen, zoals bij het afwegen van de omstandigheden bij het besluiten over de ingangsdatum van de uitkering, kunnen leiden tot ongelijke behandeling van aanvragers.

#### **Niet tot nauwelijks verschillen in toekenningsbesluiten**

Uit onderzoek naar inkomensconsulenten van de gemeente Rotterdam (Vethaak et al., 2025) blijkt dat zij weinig verschillen wat betreft hun toekenningsbesluiten. Ook bij de negen onderzochte gemeenten geven respondenten aan dat hun indruk is dat er niet tot nauwelijks verschillen zijn in de besluitvorming over het recht op de uitkering.

*Er zijn geen verschillen in de besluiten over toekennen of afwijzen, maar wel in wat als ingangsdatum wordt gehanteerd, of een maatregel wordt opgelegd, dat soort dingen. (inkomensconsulent)*

#### **Wel verschillen in benutting overige juridische handelingsruimte**

De onderlinge verschillen betreffen vaak de overige juridische handelingsruimte. Zo vertellen sommige respondenten dat het van de inkomensconsulent afhangt of een bijstandsuitkering met terugwerkende kracht wordt verstrekt.

*Een klant zegt 'ik had me een maand geleden al gemeld, maar ben toen uit het systeem gegooid'. De één zegt 'oh ja daar kan je niks aan doen, we nemen dat als aanvraagdatum'. De ander zegt 'heb je daar bewijs van, zo niet, dan is het jouw fout'. Daar gaat iedereen wel een beetje anders mee om. (inkomensconsulent)*

Inkomensconsulenten gaan soms ook verschillend om met tijdelijke inwoning.

*Mensen willen nog wel eens tijdelijk ergens wonen waar ze niet ingeschreven kunnen staan. Dan is er die ene medewerker die soepel is en zegt 'we betalen twee maandjes door en in die twee maanden moet je een woonruimte hebben of je moet je laten inschrijven'. En de ander zegt gewoon 'nee, dat kan niet, een afwijzing'. Er wordt dus weleens heel zakelijk naar gekeken, zo van staat iemand wel of niet ingeschreven. In plaats van te kijken naar de situatie, is het tijdelijk, bijvoorbeeld vanwege een echtscheiding. (inkomensconsulent)*

Deze verschillen komen ook naar voren bij de fictieve casus Wesley die vanwege een crisissituatie bij zijn oom gaat inwonen (zie bijlage 3). Ongeveer twee derde van de inkomensconsulenten zag bij deze casus aanleiding om de kostendelersnorm (tijdelijk) niet toe te passen, terwijl een derde vond dat de kostendelersnorm hoe dan ook moest worden toegepast.

### **Verschillen in de benadering**

Er zijn ook verschillen in de wijze waarop inkomensconsulenten de aanvragers bejegenen. Respondenten maken daarbij vaak onderscheid tussen inkomensconsulenten die wat zakelijker zijn, meer gefocust zijn op de rechtmatigheid, en inkomensconsulenten die een meer zorgzame benadering hebben, meer uitgaan van vertrouwen en coulance hanteren. Meerdere respondenten wijzen daarbij op verschillen in het omgaan met het niet tijdig krijgen van stukken en het al dan niet besluiten om een aanvraag buiten behandeling te stellen. Sommigen vertellen bijvoorbeeld dat de ene inkomensconsulent even belt als de termijn is verstreken, terwijl de ander meteen een brief stuurt.

*Er was een jongen die had blijkbaar niet op de mail van mijn collega gereageerd. Met als resultaat dat mijn collega zei 'ik neem het niet in behandeling'. Toen moest de jongen een nieuwe aanvraag doen. (inkomensconsulent)*

*Sommigen zitten heel erg op de wet- en regelgeving. Als iemand een dag te laat is sturen zij meteen een hersteltermijn uit. Ik zit meer op de menselijke kant. (inkomensconsulent)*

Ook vertellen respondenten over verschillen tussen inkomensconsulenten in hoe breed ze kijken.

*Er zijn er een paar die kijken wel echt naar de klant. Maar er is een aantal die werkt met oogkleppen op. (inkomensconsulent)*

# 5 Competenties van inkomensconsulenten



## In het kort

- Uit de interviews blijkt dat grondige kennis van de Participatiewet en de Awb nodig is om handelingsruimte te benutten. De inkomensconsulenten bij de negen gemeenten hebben soms een gebrek aan kennis, wat het benutten van handelingsruimte belemmert.
- Handelingsruimte benutten vraagt vaardigheden in het voeren van gesprekken en het motiveren en onderbouwen van maatwerkbesluiten. De huidige inkomensconsulenten bij de negen gemeenten beschikken nog niet allemaal over deze vaardigheden.
- Meerdere respondenten wijzen op het belang van creatief denken en het oog hebben voor de impact van besluiten. Dit bevordert het gebruik van handelingsruimte. Vaste denkpatronen van de inkomensconsulent kunnen het gebruik van handelingsruimte juist belemmeren, zo is de ervaring.
- Inkomensconsulenten moeten zich zeker voelen om handelingsruimte te kunnen benutten. Soms worden inkomensconsulenten geremd door angst te worden teruggefloten.

## 5.1 Kennis

### **Kennis over wetgeving noodzakelijk voor benutting handelingsruimte**

In eerder onderzoek wordt aangegeven dat het belangrijk is dat inkomensconsulenten beschikken over een goede kennis van de mogelijkheden van de Participatiewet en de Awb (Oomkens & Drijvers, 2021). Ook bij de negen gemeenten geven nagenoeg alle respondenten aan dat kennis van vooral de Participatiewet noodzakelijk is om de mogelijkheden van handelingsruimte te kennen en in te zetten.

*Je moet de wet voldoende kennen en in de vingers hebben om met de mogelijkheden uit de wet te kunnen spelen. (teamleider)*

### **Soms beperkte kennis van de Participatiewet**

In zeven gemeenten merken respondenten op dat sommige inkomensconsulenten beperkte wetkennis hebben wat hen belemmert bij het optimaal benutten van de handelingsruimte. Ze wijzen daarbij vooral naar gebrek aan kennis van de Participatiewet, maar sommigen noemen ook een gebrek aan kennis van de jurisprudentie. Het zijn vooral de kwaliteitsmedewerkers en teamleiders die dit gebrek aan kennis constateren. Soms ervaren inkomensconsulenten bij zichzelf of bij collega's een gebrek aan kennis.

*Ik denk dat onwetendheid, het niet altijd weten welke ruimte er is, een belangrijke rol speelt bij de onvoldoende benutting. (kwaliteitsmedewerker)*

In de validatiesessie herkenden de deelnemers deze bevinding: bijna de helft van hen gaf aan dat in hun gemeente behoefte is aan meer kennis van de mogelijkheden van de Participatiewet.

### **Beperkte kennis van de Awb**

In eerder onderzoek werd gesteld dat de kennis van de Awb en de vaardigheid om de Awb te benutten voor maatwerk, beperkt is (Oomkens & Drijvers, 2021; Kerstens et al., 2019). De interviews met medewerkers van de negen gemeenten bevestigen dit beeld. In deze interviews komt de Awb weinig expliciet aan de orde. Zoals geconstateerd in paragraaf 2.2 lijken inkomensconsulenten niet heel bekend met de mogelijkheden van de Awb. Eén gemeente heeft het plan om een opleiding in te zetten over het gebruik van het evenredigheidsbeginsel. In de validatiesessie noemden enkele deelnemers het evenredigheidsbeginsel respectievelijk het gelijkheidsbeginsel als aandachtspunt voor de deskundigheidsbevordering in hun gemeente.

### **Gebrek aan kennis door opleidingsachtergrond en niet op peil houden**

Van Hal (2024) constateert dat er geen erkend beroepsprofiel is met opleidingseisen. Inkomensconsulenten hebben verschillende opleidingsachtergronden, gemeenten hebben eigen inwerktrajecten, eventueel met een interne opleiding. Daarin ligt de focus vaak op het perspectief van de gemeenteambtenaar én het gemeentelijk beleid in plaats van een visie en normenkader van de beroepsgroep. Dit alles zorgt voor verschillen in kennis en vaardigheden, professionele normen en waarden en persoonlijke vorming.

Enkele respondenten noemen de opleidingsachtergrond van inkomensconsulenten als reden voor een gebrek aan kennis.

*Dit heeft te maken met de achtergrond van deze inkomensconsulenten. Het zijn zij-instromers, die veelal een achtergrond in maatschappelijk werk of iets dergelijks hebben. Hun empathisch vermogen is voldoende ontwikkeld, hun kennis van rechtmatigheid minder. (teamleider)*

Ook geven verschillende respondenten aan dat inkomensconsulenten hun kennis van wet- en regelgeving en jurisprudentie niet altijd bijhouden. Zij hebben hiervoor verschillende verklaringen: inkomensconsulenten vinden dit lastig, zij zien het belang ervan niet in of de organisatie biedt beperkte ondersteuning voor het bijhouden van kennis.

*Consulenten zien jurisprudentie niet als onderdeel van hun werk, terwijl jurisprudentie juist nodig is om je werk als inkomensconsulent goed te kunnen doen. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Gebrek aan kennis leidt tot het niet zien van mogelijkheden**

Dit gebrek aan kennis zorgt ervoor dat sommige inkomensconsulenten onbekend zijn met alle mogelijkheden en daardoor ook niet altijd de handelingsruimte zien.

*De Participatiewet heeft nu al artikelen op basis waarvan een medewerker handelingsruimte kan pakken. Die worden nu niet erg veel benut. Ik zie de wet daarom niet zozeer als belemmerend, het is meer onbekendheid met de mogelijkheden dan onwil. (beleidsadviseur)*

Regelmatig wijzen respondenten erop dat inkomensconsulenten met meer werkervaring beter de mogelijkheden van de wet kennen.

*Een onervaren beginner zal het moeilijker vinden om gemotiveerd af te wijken. Daar heb je wat routine voor nodig: je kunt pas afwijken als je weet wat de gewone wijze is als basis. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Kennis van de sociale kaart**

Inkomensconsulenten geven ook aan dat het belangrijk is om de sociale kaart goed te kennen. Als inkomensconsulent moet je weten welke (lokale) organisaties, instanties of professionals passende hulp kunnen bieden. Korte lijntjes met andere hulpverleners zijn belangrijk om de aanvrager vervolgens goed te kunnen doorverwijzen.

*Binnen de organisatie moet je snel de juiste linkjes kunnen leggen. Als iemand veel schulden heeft dan moet je ook gelijk de gemeentelijke kredietbank betrekken. Als iemand aangeeft nog een opleiding te volgen dan betrek je een werkcoach erbij zodat er gelijk afspraken gemaakt kunnen worden. (inkomensconsulent)*

## 5.2 Vaardigheden

### **Kunnen motiveren en onderbouwen is noodzakelijk**

Om het benutten van handelingsruimte te verantwoorden moeten volgens de respondenten de inkomensconsulenten hun besluiten goed kunnen motiveren en onderbouwen. Deze vaardigheid ontbreekt regelmatig.

*Dringende redenen, bijzondere bijstand, persoonlijke omstandigheden, de onderbouwing van afwegingen rond deze zaken wordt meestal gemist in de rapportages en bij bezwaarzaken. Daar gaat het mis. De consulenten maken natuurlijk wel afwegingen, maar ze zijn (nog) niet goed in het vastleggen daarvan. (beleidsadviseur)*

Een expert merkt op dat als medewerkers meer handigheid krijgen in het onderbouwen, zij ook meer gebruik maken van hun handelingsruimte. Ook in de validatiesessie noemden de deelnemers het motiveren en onderbouwen van besluiten een belangrijke vaardigheid. Ook gaf twee derde van hen aan dat er in hun gemeente het meest behoefte is aan een training in het motiveren en onderbouwen van besluiten.

Sommige respondenten geven aan dat deze vaardigheid belangrijker is geworden. In het verleden lag juist de nadruk op kort en bondig rapporteren.

*De tendens is om beslissingen in beschikkingen steeds beter te onderbouwen en motiveren. Dat zijn de nieuwe themawoorden. Eerder was de tendens om zo min mogelijk vast te leggen in de beschikking. Nu is juist de vraag om uit te leggen waarom je iets doet, bijvoorbeeld afwijzen. (inkomensconsulent)*

### **Soms juridische vaardigheden gemist**

Andere respondenten merken op dat naast het goed kunnen motiveren en onderbouwen van besluiten ook andere juridische vaardigheden soms ontbreken. Zij geven aan dat sommige inkomensconsulenten moeite hebben met het lezen van de wet, verordeningen en beleidsregels. Ook wijzen sommige respondenten erop dat inkomensconsulenten soms moeite hebben met het toepassen van het evenredigheidsbeginsel.

*Toen het evenredigheidsbeginsel werd ingevoerd, werden consulenten zenuwachtig en toonden weerstand. [...]. Ik heb de indruk dat sommige collega's vooral een rapportagesjabloon willen dat standaard is en wat ze kunnen invullen. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Gespreksvaardigheden belangrijker maar worden soms gemist**

Met de toegenomen focus op contact met de aanvrager is empathie en een goed gesprek kunnen voeren belangrijker geworden. Dit geven meerdere respondenten aan.

*Ik vind inlevingsvermogen belangrijk. Om mee te leven én om er doorheen te kunnen prikken als mensen een loopje met je proberen te nemen. Je moet mensen dus kunnen inschatten, mensenkennis hebben. Respectvol en begripvol zijn. Duidelijk en transparant zijn. Niet altijd al te strak op de regels blijven zitten. (inkomensconsulent)*

Ook twee experts met wie is gesproken, benoemen het belang van goede gespreksvaardigheden en responsiviteit. Dit laatste is het vermogen om in te schatten wat voor de aanvrager van betekenis is

en hierop kunnen inspelen (Bakker-Klein, 2019). Een inkomensconsulent moet daarvoor persoonlijke informatie durven vragen en een inschatting kunnen maken.

In een eerder onderzoek in het kader van de Participatiewet in balans (Kroeze et al., 2023) bleek dat er handelingsverlegenheid is wat betreft het voeren van gesprekken. Zo gaven professionals in dat onderzoek aan behoefte te hebben aan instrumenten die hen kunnen helpen bij het voeren van een gesprek en bij het vormen van een oordeel. Ook de respondenten uit de negen onderzochte gemeenten merken op dat sommige inkomensconsulenten beperkte gespreksvaardigheden hebben.

*Denken vanuit de inwoner, verder denken dan de aanvraag, kijken naar de situatie achter de aanvraag. Dat vraagt een andere denkwijze, wat vooral lastig is voor inkomensconsulenten. De werkconsulenten en WMO-consulenten zijn gewend zo te kijken, maar de inkomensconsulenten zijn meer gericht op het goed afhandelen van de productie van de beschikkingen. Dan ben je er niet in getraind om te denken wat de inwoner naast die bijstand verder nog nodig zou hebben. (beleidsadviseur)*

### 5.3 Houding

Uit eerder onderzoek blijkt dat de basishouding en opvattingen van de professional een belangrijke factor zijn voor het gebruik van handelingsruimte (De Winter, 2019). Ook de respondenten bij de onderzochte negen gemeenten wijzen regelmatig op de invloed van houdingsaspecten, persoonlijkheden en drijfveren bij het gebruiken van handelingsruimte.

*De insteek, eigenschap van de consulent zelf. Hoe je je rol als consulent invult, hoeveel vraag je door? Ga je uitzoeken of er dingen zijn die meespelen bij de aanvrager? Dit kan meer nuances geven aan je besluitvorming. Dit is een verschil in het team. De ene consulent gaat iets verder dan de andere met doorvragen. (inkomensconsulent)*

#### **Vaste denkpatronen belemmeren gebruik handelingsruimte**

Zacka (2017) beschrijft hoe medewerkers aan de 'voorkant', zoals inkomensconsulenten, vaak een voorkeurshouding hebben. Hij onderscheidt drie houdingen: heel onverschillig, heel streng en heel zorgzaam. Dit terugvallen op een voorkeurshouding is een manier voor uitvoeringsprofessionals om met tegenstrijdige verwachtingen om te gaan, zoals én efficiënt werken én regels toepassen én responsief zijn. In de interviews verwijzen sommige respondenten naar zo'n voorkeurshouding bij inkomensconsulenten. Ze vertellen bijvoorbeeld over inkomensconsulenten die vooral heel zorgvuldig de rechtmatigheid willen controleren. Volgens de respondenten vinden deze consulenten het vaak lastig om meer vanuit vertrouwen te werken.

*Dat medewerkers hun handelingsruimte niet pakken heeft vooral te maken met de eigen blikrichting van de consulenten, het 'dat kan niet'-denken. Het is voor de medewerkers een mentaliteitsverandering. (teamleider)*

Respondenten zien dat inkomensconsulenten die langere tijd werkzaam zijn, soms wat moeite hebben met de veranderingen in werkwijzen en kaders.

*Meer ervaren medewerkers zijn opgeleid in een tijd waarin de nadruk sterk lag op regels en het uitgangspunt wantrouwen in de burger was. Dat is een andere mindset. Daardoor kunnen ze heel strak zijn en zien ze de handelingsruimte niet altijd. (kwaliteitsmedewerker)*

#### **Creatief denken en oog voor effecten bevorderen gebruik handelingsruimte**

Meerdere respondenten geven aan dat inkomensconsulenten een zekere creativiteit moeten hebben om handelingsruimte te (willen) benutten. Het raakt aan nieuwsgierig zijn, bereid zijn om risico's te nemen, eigenwijs zijn en anders durven denken.

*Het is een beetje lef hebben. De wet is belangrijk, daar moeten we ons aan houden, maar het gaat om de mensen. Ik vind het belangrijk, word er blij van als mensen komen met creatieve oplossingen die recht doen aan de inwoner waar we het voor doen. Beetje lef en het creatieve denken, dat vind ik heel belangrijk. Het is echt belangrijk voor elke maatwerkoplossing om fris te kijken. (teamleider)*

Uit ander onderzoek bleek een verband tussen ervaren handelingsruimte en ervaren verantwoordelijkheid: medewerkers die meer handelingsruimte ervaren, voelen zich over het algemeen ook meer persoonlijk verantwoordelijk voor hun werk (Schillemans & Aleksovskaja, 2019). Dit verband merken de respondenten bij de negen gemeenten ook op. Zo vertellen sommige inkomensconsulenten over hun gedrevenheid om bijvoorbeeld een stap extra te zetten bij het in beeld brengen van de situatie van de aanvrager.

*Het is nogal een verantwoordelijkheid. De beslissingen die je maakt over een mensenleven. Ik zou het heel erg vinden als ik een besluit maak dat uiteindelijk niet klopt of zo. Dat er iets niet helemaal goed is gegaan en dat de klant de dupe is. Ik vind: het moet in het rapport staan, er moeten geen losse eindjes zijn, die kwaliteit vind ik belangrijk. Omdat klanten dan, ongeacht wat uiteindelijk het besluit is, het gevoel hebben: "iemand hoort mij en doet z'n best voor mij". (inkomensconsulent)*

Wat ook regelmatig meespeelt bij de afweging om handelingsruimte te gebruiken, zijn eventuele gevolgen van een beslissing op de lange termijn. Dit blijkt zowel uit de interviews met de inkomensconsulenten als uit de praktijkvoorbeelden, zoals het onderstaande.

Meneer had een onderneming die in coronatijd onderuit is gegaan. Terwijl hij hard zijn best doet om het toch draaiende te krijgen, loopt zijn relatie stuk. Hij verlaat zijn woning, ziet zijn kinderen niet meer. Hij komt via een kennis op een camping terecht. Daar zit hij tot zijn geld op is. Als hij aanklopt bij gemeente x waar de camping zich bevindt, wordt gezegd 'je kunt geen bijstand krijgen want je staat ingeschreven op een camping'. Toen heeft hij zich ingeschreven bij gemeente y want daar kende hij mensen en daar heeft hij toen bijstand aangevraagd. De handhaving is gaan onderzoeken, aan de hand van onder andere zijn pingedrag, waar meneer verblijft. Toen de collega van handhaving verder onderzoek wilde doen, voelde ik: nee we moeten stoppen met dit onderzoek en zorgen dat hij een positieve mededeling krijgt. Dat gaat hem meer brengen dan zeggen 'sorry, je bent dan wel door die andere gemeente naar ons gestuurd, maar wij gaan je terugsturen want je verblijft het merendeel van de tijd daar'. Dus ik heb dat overruled door te zeggen 'ik ga deze uitkering toekennen'. En dat heeft deze man veel gebracht. Want hij heeft stappen kunnen zetten. Als je heel strak op de wet gaat zitten, dan had je kunnen zeggen 'we gaan nog twee weken kijken waar hij verblijft'. Dan had kunnen blijken dat hij misschien helemaal niet in onze gemeente zat. Dan hadden we de aanvraag afgewezen. Nu heeft deze man werk en een woning en is hij binnen 3 maanden uit de uitkering. We hebben hem even kort geholpen, in plaats van onderzoek op onderzoek om vast te stellen of hij wel recht heeft. Terwijl links- of rechtsom: hij had een uitkering nodig.

Een vergelijkbare uitkomst heeft een onderzoek onder handhavers (De Winter, 2024). Ook bij handhavers bleek het behouden van het toekomstperspectief voor de uitkeringsgerechtigde een belangrijke reden om ruimte te zoeken.

Enkele respondenten merken dat minder ervaren inkomensconsulenten vaker een open houding hebben, wat hen helpt bij het benutten van handelingsruimte.

*Jongere collega's die niet de bagage hebben van sturing op rechtmatigheid van de bijstands aanvragen gaan makkelijker mee in de andere bejegening. Even bellen of een berichtje sturen is voor hen doodnormaal. (kwaliteitsmedewerker)*

## 5.4 Vertrouwen in het eigen kunnen

### **Je zeker voelen is nodig om ruimte te pakken**

Om handelingsruimte te benutten is vertrouwen in het eigen kunnen nodig, zo blijkt uit de interviews. Vaak gebruiken de respondenten hierbij termen als zelfvertrouwen, durven en lef hebben.

*Vooraf zelfvertrouwen. De ene collega voelt zich zeker om zelf te beslissen, de ander zal het bij vijf collega's navragen. Het zou daarbij helpen als een toetsers of kwaliteitsmedewerker met een specifieke opleiding en achtergrond zegt dat je het goed hebt gedaan. (inkomensconsulent)*

### **Soms angst om te worden teruggefloten**

In de interviews wordt regelmatig opgemerkt dat zowel bij de interne controle als de toetsing de focus ligt op de rechtmatigheid en de regels en wat voorzichtiger wordt omgegaan met de handelingsruimte (zie hoofdstuk 7). Dat kan het benutten van handelingsruimte om maatwerk te verlenen bij bijzondere omstandigheden belemmeren. Inkomensconsulenten ervaren soms angst om te worden teruggefloten, zo blijkt vooral uit de interviews met teamleiders en kwaliteitsmedewerkers.

*Het is verschillend tussen de medewerkers hoeveel ze zich van toetsing aantrekken. Sommigen vinden het heel vervelend als de toetsers achteraf bij ze terugkomen, anderen gaan gewoon af op hun eigen professionele oordeel. (teamleider)*

Angst voor commentaar of correcties vanuit de interne controle en toetsing lijkt met name een rol te spelen bij de minder ervaren inkomensconsulenten.

*Zonder vaste aanstelling laat je het wel uit je hoofd om je kop te ver boven het maaiveld uit te steken. Dan heb je wel goede begeleiding nodig. (kwaliteitsmedewerker)*

# 6 Leren en ontwikkelen door inkomensconsulenten



## In het kort

- In het merendeel van de negen gemeenten ervaren inkomensconsulenten weinig ruimte voor opleiding en training om hun kennis op peil te houden.
- Gestructureerde casusbesprekingen vinden nauwelijks plaats bij deze negen gemeenten. Hier is wel behoefte aan. Ook uit de validatiesessie komt dit naar voren als aandachtspunt.
- De inkomensconsulenten die zijn geïnterviewd, hebben veel informeel overleg met collega's over casussen. Dit blijkt heel belangrijk voor het verkennen van mogelijkheden om maatwerk te verlenen, het leren van elkaar en het ontwikkelen van een gezamenlijk normenkader.
- Er kleven ook risico's aan informeel casuïstiek bespreken, zoals gelijkgestemden die bij elkaar bevestiging zoeken en het niet borgen van opgedane inzichten en gebruikte oplossingen.
- Uit de interviews blijkt dat de kwaliteitsmedewerker een belangrijke rol kan spelen bij het leren en ontwikkelen van de inkomensconsulenten. Een randvoorwaarde is dat de kwaliteitsmedewerker goed benaderbaar is. Dit is niet in elke gemeente het geval.

## 6.1 Opleiding en training

Met de Participatiewet in balans en de toename in de handelingsruimte, is het faciliteren van leren en reflecteren van nog groter belang, constateren Kroeze et al. (2023) in hun onderzoek. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit voor een betere kennisinfrastructuur met bijvoorbeeld een kenniscentrum en instrumenten voor inkomensconsulenten (Bokhorst & Engbersen, 2024). Idealiter creëert de gemeentelijke organisatie ruimte voor het leren. Bijvoorbeeld door de caseload van inkomensconsulenten af te stemmen op tijd voor leren en ontwikkelen of door vaste momenten in de week te reserveren voor leer- en ontwikkelactiviteiten (Kroeze et al., 2023). Ook een expert benadrukt dat het leren van en met elkaar gestimuleerd zou moeten worden. Hiervoor moet tijd worden ingeruimd. Het leren en ontwikkelen moet, aldus deze expert, een vanzelfsprekend onderdeel zijn van de professionele identiteit van de inkomensconsulent.

### **Wisselende ervaringen met mogelijkheden voor training en opleiding**

In eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie (2024) gaf een meerderheid van de werkconsulenten aan dat de gemeentelijke organisatie hen onvoldoende faciliteert om te investeren in hun vakmanschap. Een kwart was positief over het opleidingsaanbod en over de beschikbare tijd om van dit aanbod gebruik te maken (Arbeidsinspectie, 2024). Ook het onderzoek van Lammers et al. (2023) constateert een gebrek aan een lerende sfeer binnen gemeentelijke organisaties.

Dit onderzoek onder negen gemeenten bevestigt deze bevindingen. In het merendeel van de gemeenten geven respondenten regelmatig aan dat er weinig tijd en/of budget is voor opleiding en training. Er wordt weinig of niets aangeboden op het gebied van opleiding en training of het wordt niet belangrijk gevonden.

In drie gemeenten geven respondenten expliciet aan dat er *wel* voldoende mogelijkheden zijn voor leren en ontwikkelen. Ook is in sommige gemeenten recentelijk of langer geleden een training of opleiding ingezet gericht op het gebruik van handelingsruimte. Bij vijf gemeenten betrof dit een training in de Omgekeerde Toets van Stimulansz. Volgens deze methode wordt in de besluitvorming eerst gekeken naar het gewenste effect voor de aanvrager, in plaats van direct uit te gaan van regels. In een zesde gemeente krijgen medewerkers binnenkort een training in deze methode aangeboden.

### **Behoeftte aan voorbeelden**

Meerdere respondenten geven aan dat inkomensconsulenten behoefte hebben aan praktijkvoorbeelden: hoe je handelingsruimte kunt benutten en hoe je je besluit dan motiveert.

*Ik merk dat dat mensen het lastig vinden om een uitzondering te maken. Dus ik ben met een inkomensconsulent om tafel gaan zitten om een motivering te maken. Vervolgens hebben we die motivering met een korte casusbeschrijving gedeeld met de collega's. Zo van 'zo zou je met zo'n situatie bijvoorbeeld om kunnen gaan'. (kwaliteitsmedewerker)*

Een expert met wie is gesproken benadrukt het belang van voorbeelden. Hij ziet dat een toelichting en concrete voorbeelden in het beleid de inkomensconsulenten kunnen helpen. Ook in de validatiesessie kwam naar voren dat medewerkers van gemeenten behoefte hebben aan voorbeelden, bijvoorbeeld van belangenafwegingen en toepassingen van het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast gaven meerdere deelnemers van de validatiesessie aan dat ze benieuwd zijn naar aanpakken van andere gemeenten. Deze behoefte aan het uitwisselen van *best practices* bleek ook uit het onderzoek van Kroeze et al. (2023).

## **6.2 Casusbesprekingen**

Enkele experts benadrukken het belang van het reflecteren op gemaakte afwegingen en het delen van die afwegingen met collega's. Hier kunnen inkomensconsulenten veel van leren. Ook zet dit aan tot de ontwikkeling van een gezamenlijk afwegingskader. Als er reflectie tussen professionals die verschillend denken en doen plaatsvindt, kan dit ongewenste verschillen tussen inkomensconsulenten voorkomen (Kroeze et al., 2023). Reflecteren kan er bovendien voor zorgen dat inkomensconsulenten de morele druk die hun werk met zich meebrengt beter kunnen hanteren.

### **Nauwelijks structurele casusbesprekingen**

Uit vragenlijstonderzoek van Van Hal (2024) blijkt dat structureel met elkaar reflecteren geen gemeengoed is in het domein van werk en inkomen. Het wordt wel belangrijk gevonden, maar bijna de helft van de respondenten in dit vragenlijstonderzoek gaf aan soms tot nooit met anderen te reflecteren.

Ook in de negen gemeenten worden niet tot nauwelijks structurele, georganiseerde casusbesprekingen met de inkomensconsulenten gehouden. Wel houden vier gemeenten incidenteel casusbesprekingen die naar behoefte worden ingepland. Of de inkomensconsulenten kunnen een casus inbrengen tijdens het werkoverleg.

*Standaard staat op de agenda de vraag waar lopen we tegenaan/wat kan beter? Onder dat punt komt casuïstiek altijd aan de orde, actuele situaties of verschillen van inzicht. (teamleider)*

Een enkele gemeente voert de casusbesprekingen samen met andere medewerkers, zoals de consulenten werk of de collega's van schuldhulpverlening.

Geen van de gemeenten gebruikt het instrument intervisie. Een paar gemeenten hebben wel de wens of het plan om intervisie te introduceren.

Meerdere respondenten geven in de interviews aan dat ze op meer gestructureerde wijze casuïstiek willen bespreken. Volgens hen lukt dit nu niet door weerstand tegen een verplichte opzet, gebrek aan veiligheid om de eigen casus voor te leggen, gebrek aan tijd en de korte doorlooptijden die het lastig maken om met een lopende casus te wachten tot het vaste overlegmoment. Ook in de validatiesessie geeft meer dan de helft van de deelnemers aan dat ze gestructureerde besprekingen van casussen nodig vinden.

*Ik vind dat er een enorm hoge drempel ligt. Je moet iets inplannen, terwijl iedereen druk is, wanneer moet je dat dan doen? Dan is het snel: laat maar. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Veel informeel overleg over casuïstiek**

Uit de interviews bij de negen gemeenten blijkt dat er veel informeel overleg is over casussen tussen collega's onderling. Kampen (2021) noemt dit bij de koffieautomaat, aan het bureau of tijdens de lunch bespreken hoe je handelt en waarom, een vorm van informeel verantwoord. Hierbij kunnen zachte sturingsmechanismen werken, zoals de spot drijven met elkaars werkwijze, elkaar subtiel corrigeren en met een kwinkslag bekritisieren. Dit informele overleg is volgens Kampen (2021) ook belangrijk omdat het gaat over specifieke onderdelen van het werk waarop de leidinggevende geen zicht heeft en die niet in regels zijn te vatten.

In de negen gemeenten speelt het informele overleg over casuïstiek een grote rol bij het zien en benutten van handelingsruimte. Vrijwel alle respondenten noemen dit informele overleg een belangrijke – en vaak zelfs de belangrijkste – bron van leren. Minder ervaren collega's leren zo van de meer ervaren inkomensconsulenten. Door samen casuïstiek te bespreken, komen verschillende zienswijzen aan bod. Zo ontstaat beter inzicht in welke handelingsruimte er is en hoe deze gebruikt kan worden. Dit helpt inkomensconsulenten bij het aanscherpen van hun besluitvorming.

*Het kan ook zijn dat je wordt teruggefloten door een collega, dat je misschien beter gaat nadenken. Je hebt toch dat je naar een bepaald gedeelte kijkt en dat een ander zegt als je nou eens daarheen gaat. (inkomensconsulent)*

Verschillen in zienswijzen en opvattingen stimuleren het reflecteren op het eigen handelen, maar dragen ook bij aan een gezamenlijk afwegingskader. Meerdere inkomensconsulenten geven bijvoorbeeld aan dat beslissingen gezamenlijk worden genomen en dat afwegingen bij elkaar worden getoetst. Dit informele overleg is hiermee een belangrijke manier om verschillen in handelwijzen tussen inkomensconsulenten te beperken.

*We proberen de manier waarop we tot beslissingen komen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. We overleggen heel veel dingen en lopen bij elkaar binnen om afwegingen bij elkaar te toetsen. Eigenlijk gaat dit de hele dag door. (inkomensconsulent)*

*Als een ander zegt 'je moet dit anders oplossen' is het ook de bedoeling dat je niet je eigen weg gaat. We hebben als stelregel: het team bepaalt. We nemen gezamenlijk beslissingen. (inkomensconsulent)*

Het informele overleg is soms wat meer geïnstitutionaliseerd. Zo zijn er bijvoorbeeld binnen teams duo's of buddy's van inkomensconsulenten die elkaar als eerste aanspreekpunt hebben. De meeste teams hebben ook een groepsapp waarop inkomensconsulenten bij elkaar te rade kunnen gaan.

*Binnen het team werken we met buddygroepjes. Die zijn voor de werkinhoudelijke afstemming en het meedenken en -kijken. Voor de buddygroepjes proberen de teamleiders een mix te maken van ervaren collega's en nieuwe medewerkers. (inkomensconsulent)*

### **Risico van bevestigingsbias bij informeel casuoverleg**

Het informele overleg over casuïstiek kent echter ook z'n beperkingen. Het kan leiden tot bevestigingsbias, als inkomensconsulenten ertoe neigen bevestiging te zoeken in plaats van tegenspraak. Zo vertellen verschillende respondenten dat ze bij zichzelf of bij anderen zien dat de inkomensconsulenten vooral gelijkgestemden opzoeken. Hierdoor is er minder kans op tegenspraak of kritische reflectie. Dit kan leiden tot tunnelvisie en suboptimale besluitvorming.

*Sommige collega's spreken maar twee andere collega's geregeld, die kloppen niet bij de andere zeven aan. Collega's die op dezelfde manier denken zoeken elkaar misschien op. (inkomensconsulent)*

*Als je weet dat een collega heel anders werkt dan ga je daar niet heen met je casusbespreking. Niet omdat je wilt niet horen wat je wilt horen, maar meer 'zo wil ik er niet naar kijken, jij werkt op een andere manier dan ik'. (inkomensconsulent)*

Een ander aandachtspunt bij informeel overleg, dat niet in de interviews is genoemd maar dat de Algemene Rekenkamer (2024) wel aanstipt op basis van onderzoek naar maatwerk in de uitvoering door het UWV, is de vrijblijvendheid ervan. Het risico bestaat dat besluiten niet worden vastgelegd, er niet goed kan worden verantwoord en dat de geleerde lessen verloren gaan.

### **Ontmoeten is randvoorwaarde voor informeel casusoverleg**

Een duidelijke randvoorwaarde voor het informele overleg is het fysiek bij elkaar zijn. Dit vergemakkelijkt het snel even overleggen of advies vragen. Bij sommige gemeenten vertellen respondenten dat er weinig informeel overlegd wordt over casuïstiek omdat medewerkers veel thuiswerken.

*De mensen bij team x werken veel thuis, ze werken heel individualistisch, ze bepalen het in hun eentje. Er wordt natuurlijk weleens overlegd, maar veel minder. (kwaliteitsmedewerker)*

Bij verschillende gemeenten worden fysieke ontmoetingen dan ook gestimuleerd. Zo zijn er bijvoorbeeld regelmatig afspraken over het minimumaantal dagen dat de inkomensconsulenten op kantoor moeten werken.

*Je moet dus minstens een aantal dagen bij elkaar zitten. Fysiek bij elkaar zijn is een belangrijke factor. Daarom nu met de nieuwe indeling vinden we het ook belangrijk dat mensen zeker in het begin bij elkaar zitten. Je kon echt verschil zien tussen de consulenten en het back office. De laatste groep was vaak thuis aan het werk. Ook stimuleren dat als je alleen werkt dat je met elkaar in gesprek gaat, appgroepjes kunnen daarbij helpen. Maar vooral: het bij elkaar zijn. (teamleider)*

## **6.3 De rol van de kwaliteitsmedewerker**

Een expert met wie is gesproken, merkt op dat kwaliteitsmedewerkers vaak een grote invloed hebben op het handelen van de inkomensconsulenten. Regelmatig baseren inkomensconsulenten zich op de feedback van de kwaliteitsmedewerker. Die bepaalt mede welke plaats het benutten van handlungsruimte en maatwerk heeft in de reguliere werkwijze. Ook uit de interviews bij de negen gemeenten komt naar voren dat kwaliteitsmedewerkers veel invloed hebben op het handelen van de inkomensconsulenten.

**Vraagbaak.** Uit de interviews blijkt dat kwaliteitsmedewerkers vaak een rol als vraagbaak hebben. Inkomensconsulenten kloppen regelmatig bij hen aan om even een casus te bespreken, een vraag te stellen of om iets te laten checken.

*Ik kan ook advies inwinnen bij de kwaliteitsadviseur. Voor mij is dat echt een volgende stap, als je het gevoel hebt dat je bij collega's niet verder komt. De kwaliteitsadviseur denkt dan mee vanuit het juridische om tot een oplossing te komen. (inkomensconsulent)*

Om als kwaliteitsmedewerker de rol als vraagbaak goed te kunnen invullen, moet deze over de juiste kennis beschikken en makkelijk benaderbaar zijn. Uit de interviews komen geen signalen dat de kwaliteitsmedewerkers over onvoldoende kennis zouden beschikken. Wel zitten de kwaliteitsmedewerkers in enkele gemeenten letterlijk en figuurlijk op afstand. Een aantal respondenten benadrukt dat de toegankelijkheid van de kwaliteitsmedewerker een belangrijke voorwaarde is.

*Het is dus belangrijk om actief en informeel contact met de uitvoering te zoeken. Je wilt ook constructief in gesprek gaan met de medewerkers. En je wilt ook dat de medewerker zelf het initiatief neemt om bij jou aan te kloppen. (kwaliteitsmedewerker)*

**Delen van kennis.** De kwaliteitsmedewerker heeft ook een rol bij het signaleren van kennishiaten en het oplossen ervan. Bijvoorbeeld als er wijzigingen in wet- en regelgeving aankomen, zorgen de kwaliteitsmedewerkers er meestal voor dat de inkomensconsulenten daarvan op de hoogte worden gebracht. Ook zijn er kwaliteitsmedewerkers die zelf een training geven of kennissessies organiseren, soms naar aanleiding van de resultaten van kwaliteitscontroles.

*Ik constateer waar er gebrek aan kennis is, dat signaleer ik in de gesprekken met de consulent. Dan adviseer ik aan de teamleider om voor die medewerker bijvoorbeeld een externe training in te kopen. (kwaliteitsmedewerker)*

**Coach.** Verder heeft de kwaliteitsmedewerker in veel gemeenten een coachende rol. Het lijkt erop dat het accent van het werk van de kwaliteitsmedewerker meer is komen te liggen bij het coachen, leren en ontwikkelen van medewerkers dan bij toetsen en controleren.

*Bij steekproeven achteraf kunnen werkprocessen naar voren komen die nader verantwoord moeten worden. Dan loopt de kwaliteitsadviseur de hele zaak met je door: de stukken, de onderbouwing, de wettelijke grondslag in de beschikking. Hij doet dat vanuit lerend perspectief, om eventuele fouten de volgende keer te voorkomen. (inkomensconsulent)*

*Met sommige medewerkers heb ik standaard één uur per week. Omdat ze bijvoorbeeld wat onzeker zijn, minder ervaring hebben. (kwaliteitsmedewerker)*

# 7 Bewaken van kwaliteit van de afhandeling



Ruimte geven & stimuleren  
door organisatie

## In het kort

- In de negen gemeenten geven de huidige kwaliteitscontroles en toetsen niet tot nauwelijks inzicht in de (kwaliteit van) het (niet) gebruik van handelingsruimte. De gemeenten zijn op zoek naar andere manieren van toetsen en controleren.
- De focus van de interne controle op rechtmatigheid kan inkomensconsulenten belemmeren om handelingsruimte te benutten.
- Mede als gevolg van het gebrekkige inzicht in het (niet) gebruik van handelingsruimte, zijn de negen gemeenten niet heel bewust bezig met het beperken van verschillen in het gebruik van handelingsruimte.

## 7.1 Controles en toetsen

### **Inrichting kwaliteitscontroles**

Zes van de negen gemeenten voeren stelselmatig steekproefcontroles uit op afgehandelde aanvragen. Eén gemeente is hier onlangs (weer) mee gestart. De frequentie varieert van eens per maand één aanvraag per inkomensconsulent tot eens per jaar meerdere aanvragen van de consulent. Bij alle gemeenten is het de kwaliteitsmedewerker die deze controles uitvoert. Bij één gemeente voert ook de teamleider kwaliteitscontroles uit, omdat hij vindt dat de controles door de kwaliteitsmedewerker, die erg op afstand zit, onvoldoende opleveren.

Twee gemeenten kennen een vorm van intercollegiale controle tijdens het aanvraagproces waarbij een tweede inkomensconsulent de besluiten moet fiatteren. Van de twee gemeenten die geen kwaliteitscontroles en fiattering uitvoeren, heeft één gemeente het plan om weer controles te gaan uitvoeren. Deze gemeente heeft hiervoor onlangs, voor een bepaalde tijd, een kwaliteitsmedewerker aangesteld. Bij de andere gemeente is het werkproces zo ingericht dat de verschillende processtappen door verschillende inkomensconsulenten kunnen worden afgehandeld.

*Als de bewijsstukken wel allemaal zijn aangeleverd, komt de aanvraag op de compleetlijst. Daarin staan dus de aanvragen die compleet zijn. Een medewerker pakt vervolgens de aanvraag op, checkt de bewijsstukken en kijkt aan de hand daarvan wat het wordt: 1) niet in behandeling nemen 2) afwijzen 3) toekennen. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Kwaliteitscontroles leveren geen informatie over (niet) gebruik handelingsruimte**

Geen van de gemeenten controleert expliciet op het benutten van handelingsruimte. Enkele respondenten geven aan dat ze zoeken naar een andere invulling van het begrip kwaliteit en de kwaliteitscontroles. Zo heeft één gemeente een norm over maatwerk toegevoegd aan de kwaliteitscontroles.

Meerdere teamleiders, kwaliteitsmedewerkers en beleidsadviseurs geven aan dat het voor hen niet helemaal duidelijk is in hoeverre en hoe de inkomensconsulenten hun handelingsruimte benutten. Een kwaliteitsmedewerker merkt op dat je het gebruik van handelingsruimte niet goed kunt toetsen op basis van de rapportages. Bij de controle kan niet worden nagegaan in hoeverre alle omstandigheden van

de aanvrager in beeld zijn gebracht en zijn meegewogen. Daardoor blijft vooral het niet gebruiken van handelingsruimte terwijl daar wel aanleiding voor was, buiten beeld.

*De rapportages hebben betrekking op de beslissing over de toekenning, terwijl handelingsruimte benut kan worden in elke fase van het proces en dit vind je niet terug in een rapportage. Het kan heel goed dat de inkomensconsulent wel handelingsruimte heeft benut en specifieke afwegingen heeft gemaakt, maar tot de conclusie kwam dat individualiseren niet nodig was. Bij effectief rapporteren is het de bedoeling dat alleen dat in het dossier wordt opgenomen dat van belang is voor de onderbouwing van de uiteindelijke beslissing. Dan vind je niet letterlijk elke afweging van de inkomensconsulent in de rapportage terug. (kwaliteitsmedewerker)*

Ook uit registratiesystemen is niet tot nauwelijks te achterhalen in hoeverre medewerkers geen handelingsruimte gebruiken, terwijl daar wel aanleiding voor is. Dit blijkt uit onderzoek van het CBS (Webbink et al., 2024) en wordt opgemerkt door een respondent.

*Je kunt uit het klantvolgsysteem (Suite) geen managementinformatie halen op dit gebied. Er is bijvoorbeeld niet een component artikel 18, je kunt niet achterhalen wat de reden is van het niet toepassen van de kostendelersnorm. Dat is een aandachtspunt voor de Participatiewet in balans. Dan wil je informatie over hoeveel er wordt afgestemd. (beleidsadviseur)*

De sturingsinformatie waarover de respondenten nu beschikken, zijn de verhalen in werkoverleggen, de casusbesprekingen en klachten en bezwaarschriften.

*Dat komt aan het licht als de consulenten zelf advies zoeken, of als er signalen van het interventieteam komen. Het kan dus wel voorkomen dat er besluiten komen met iets te weinig aandacht voor de individuele omstandigheden van de aanvrager. (teamleider)*

### **Nieuwe vormen van toetsen en verantwoording nodig**

Een kwaliteitsmedewerker geeft aan het een zoektocht te vinden of en hoe je het gebruik van handelingsruimte kunt toetsen, zonder te vervallen in ellenlange rapportages waarin elke afweging moet zijn vastgelegd. Enkele respondenten geven aan dat er nieuwe vormen van verantwoording en toetsing nodig zijn.

*Er is een omslag nodig naar het tegenovergestelde, namelijk dat je je juist moet verantwoorden als je maatwerk hebt afgewezen. (beleidsadviseur)*

### **Interne controle belemmert soms benutten handelingsruimte**

De focus van de controllers ligt op het controleren van de rechtmatigheid van de besluiten en de betalingen. Respondenten in verschillende gemeenten merken op dat de feedback uit de interne controle soms kritisch is wat betreft het benutten van handelingsruimte om maatwerk te verlenen. Dit kan inkomensconsulenten ervan weerhouden om (een volgende keer) handelingsruimte te benutten.

*Je moet de mogelijkheden uit de wet ook echt mogen benutten, en niet teruggefloten worden, bijvoorbeeld bij toetsing of de interne controle. Dan ga je het namelijk niet eens meer proberen, en daarmee doe je de inwoner tekort. (inkomensconsulent)*

Een kwaliteitsmedewerker geeft twee concrete voorbeelden van hoe de interne controle het benutten van handelingsruimte kan inperken:

*Dak- en thuislozen of statushouders bezitten vaak geen ID-bewijs. Deze doelgroepen hebben een uitkering hard nodig, maar de wet eist minimaal een ID en BSN-nummer. Als je daar vanwege praktische problemen soepeler mee om zou willen gaan, levert dat onmiddellijk gedoe met interne controle en de accountant. (kwaliteitsmedewerker)*

*Communiceren via whatsapp is bij jongeren doodnormaal en vaak ook de enige manier om hen te bereiken en gegevens te laten aanleveren. Dan kan een intern controleur wel veel nadruk leggen op de controleerbaarheid en de veiligheid van aanleveren van de gegevens. (kwaliteitsmedewerker)*

Een paar respondenten stippen daarom aan dat alle functies binnen de gemeentelijke organisatie, dus ook de controllers, mee moeten in de andere werkwijze, wil de cultuurverandering lukken.

*De interne controle maakt het lastig om af te wijken van de beleidsregels, die is alleen maar gericht op wat er moet liggen voor de accountantscontrole. Ook die laag moet mee in die andere manier van werken. (kwaliteitsmedewerker)*

## 7.2 Aandacht voor verschillend gebruik handelingsruimte

Verschillen in werkwijzen tussen inkomensconsulenten zijn inherent aan het hebben van handelingsruimte. Echter, sommige verschillen kunnen nadelige effecten hebben voor de aanvrager. Dit betreffen bijvoorbeeld verschillen in het in beeld brengen van de omstandigheden van de aanvrager en verschillen in het gebruik van handelingsruimte.

### **Gemeenten lijken niet heel bewust bezig met beperken van interne verschillen**

Een expert constateert dat inkomensconsulenten binnen hun eigen gemeente nauwelijks bewust bezig zijn met de onderlinge verschillen in hoe wordt omgegaan met aanvragers. Ook merkt hij dat er bij gemeenten weinig aandacht is voor het ontwikkelen van een cultuur van elkaar aanspreken en corrigeren. Eenzelfde beeld komt naar voren uit de interviews bij de negen gemeenten. Ook deze gemeenten lijken niet heel bewust aandacht te besteden aan het tegengaan van verschillen om ongelijke behandeling binnen de gemeente te voorkomen. Uit de interviews blijkt dat de negen gemeenten vooral het (informeel) overleg over casuïstiek gebruiken om interne verschillen te signaleren en te bespreken (zie ook paragraaf 6.2). Verder noemen de respondenten het geven van instructies, het toetsen en de steekproefsgewijze controles als manieren om verschillen te beperken.

*Als twee medewerkers haaks tegenover elkaar staan, dan hebben we iets in het team te doen. Hoe kijken we hiernaar? Hoe gaan we hiermee om? Wat wordt onze norm? Wat kunnen we daarover afspreken? Dat krijgt dan een vervolg. Dan gooien we het terug in de groep. (teamleider)*

Een expert heeft in een actieonderzoek met verschillende teams fictieve casussen besproken. Hij vroeg daarbij telkens hoe de inkomensconsulent zelf zou reageren op een casus en wie van de collega's er anders op zou reageren. Hij heeft ervaren dat deze aanpak goed werkt om in gesprek te gaan over de onderlinge verschillen. Dergelijke gesprekken leveren bewustzijn op over de eigen stijl en de verschillen in ziens- en handelwijzen in het team. Dit biedt vervolgens mogelijkheden om hier iets aan doen, bijvoorbeeld door elkaar erop aan te spreken. Eén gemeente hanteert een soortgelijke aanpak bij het uniformeren van de uitvraag van bewijsstukken.

*Eén keer per maand stuur ik een BSN door van een inwoner die een aanvraag heeft gedaan. En iedereen moet die aanvraag gaan bekijken en voor zichzelf opschrijven en mij mailen wat ze zouden opvragen. Vervolgens gaat één medewerker het toelichten in de casuïstiek en dan gaan we daarover in discussie. Zo leren ze van elkaar. Daarmee wil ik meer uniformiteit bereiken. (kwaliteitsmedewerker)*

# 8 Begeleiding en aansturing



Ruimte geven & stimuleren  
door organisatie

## In het kort

- Leidinggevenden in de negen gemeenten zeggen uit te dragen dat handelingsruimte benutten om maatwerk te verlenen belangrijk is. Ze streven ernaar de inkomensconsulenten veiligheid en vertrouwen te geven.
- De inkomensconsulenten in de negen gemeenten ervaren veel vrijheid en vertrouwen vanuit hun leidinggevenden. Dit wordt gezien als een belangrijke succesfactor voor het benutten van handelingsruimte.
- Doelen of werkafspraken voor het aanvraagproces zijn er nauwelijks of zijn niet expliciet. Hierdoor kan het voor inkomensconsulenten onduidelijk zijn wat van hen wordt verwacht bij het gebruik van handelingsruimte. Er is behoefte aan afspraken en indicatoren.

## 8.1 Steun en vertrouwen

Uit eerder onderzoek (Bennenbroek et al., 2021; Hendriks et al., 2022) en gesprekken met experts komt naar voren dat (extra) handelingsruimte een grote verantwoordelijkheid geeft en kan leiden tot onzekerheid en onduidelijkheid bij inkomensconsulenten. Schillemans & Aleksovska (2019) stellen dat veel handelingsruimte het werk moeilijker maakt, omdat het minder duidelijk is wanneer je het goed doet. Dit kan leiden tot stress. Professionals kunnen veiligheid gaan zoeken door te 'schuilen achter regels' (Hendriks et al., 2022). Teamleiders hebben een belangrijke rol in het begeleiden van de inkomensconsulenten en het bieden van houvast. Daarbij is het belangrijk dat inkomensconsulenten zich veilig voelen om gebruik te maken van hun handelingsruimte. Ze moeten niet bang hoeven zijn dat ze worden afgestraft (Oomkens & Drijvers, 2021; Kroeze et al., 2023). Dit geven van vrijheid en vertrouwen kan op gespannen voet staan met de behoefte van managers aan grip op processen en procedures (Hendriks et al., 2022).

### **Nadruk op vertrouwen en steun bij benutten handelingsruimte**

Uit eerder onderzoek bleek dat de wijziging van de Participatiewet vraagt om leidinggevenden die hun medewerkers ondersteunen in het werken vanuit vertrouwen (Kroeze et al., 2023). Nagenoeg alle geïnterviewde teamleiders zeggen ruimte te geven aan de inkomensconsulenten om beslissingen te nemen en eventueel af te wijken van de norm. Daarnaast benoemen ze vaak dat ze vertrouwen op het vakmanschap van hun medewerkers.

*Belangrijk vind ik het vertrouwen geven aan medewerkers, verantwoordelijkheid geven en blijven vragen wat heb je nodig om dit te kunnen doen. (teamleider)*

Meerdere inkomensconsulenten geven aan dat ze zich gesteund voelen door hun leidinggevende en dat dit vertrouwen van de leidinggevende voor hen een belangrijke randvoorwaarde is voor het benutten van handelingsruimte.

*Je doet je werk goed zoals je het doet. Dat je je gesteund voelt. Sowieso door de leidinggevende. Jij bent de professional. Daar vertrouwen we op. Dat voel ik ook echt. Er wordt niet op je gelet. (inkomensconsulent)*

### **Stimuleren van benutten handelingsruimte**

Daarnaast geven teamleiders aan dat ze de inkomensconsulenten aanmoedigen om na te denken over maatwerkoplossingen. Ze doen dit door regelmatig te benoemen wat de bedoeling is. Of ze vragen de inkomensconsulenten voorstellen te doen voor een oplossing, maar laten de uiteindelijke keuze bij de inkomensconsulent.

*Ik roep de consulenten op om de menselijke maat aan bod te laten komen. Ik probeer mijn medewerkers te coachen op aandacht voor de klant als mens. (teamleider)*

Ook faciliteren ze het benutten van handelingsruimte door te sturen op de motivatie voor het besluit in plaats van het besluit zelf.

*De motivatie vind ik het belangrijkste. Als het de inwoner ten goede komt. Ik word er blij van als mensen komen met creatieve oplossingen die recht doen aan de inwoner waar we het voor doen. (teamleider)*

In eerder onderzoek onder professionals bleek dat dit sturen op uitlegbaarheid in plaats van het besluit zelf een belangrijke voorwaarde is voor het benutten van handelingsruimte (Kroeze et al., 2023).

### **Veel beslisvrijheid**

Doorgaans nemen inkomensconsulenten zelf de besluiten over de bijstandsaanvragen. Alleen bij uitzondering kloppen ze aan bij een senior, de teamleider of een kwaliteitsmedewerker.

*Ik ervaar volop vrijheid om zelf beslissingen te nemen. Als je je beslissing goed kunt onderbouwen, en je schrijft je rapport goed, dan kan het eigenlijk altijd zoals je voorstelt. (inkomensconsulent)*

Een beleidsadviseur wijst op het risico dat bij veel vrijheid handelingsruimte kan worden benut zonder verantwoording.

*Je moet opletten dat je geen bubbel creëert in de uitvoering: dat ruimte wordt benut zonder verantwoording. (beleidsadviseur)*

## **8.2 Afspraken en verwachtingen**

Om handelingsruimte te kunnen benutten is niet alleen vertrouwen, steun en vrijheid belangrijk, maar zijn ook concrete doelen en afspraken nodig om richting te geven aan inkomensconsulenten. Zij hebben behoefte aan duidelijkheid over waar ze naartoe moeten werken en waar ze op worden beoordeeld (Kroeze et al., 2023).

### **In het verleden focus op productie en rechtmatigheid**

Bij het bespreken van de aansturing maken veel respondenten een vergelijking met het verleden. Ze zien dat, in lijn met de eerder beschreven omslag in de waarden van de gemeenten, ook de aansturing is veranderd in de afgelopen jaren. In het verleden lag de focus vaak bij het leveren van productie. Zo was er bijvoorbeeld regelmatig een minimumaantal aanvragen dat een fulltime inkomensconsulent wekelijks moest afhandelen. Ook geven respondenten bij enkele gemeenten aan dat er in het verleden streefcijfers waren voor het aandeel afwijzingen. Diverse respondenten wijzen erop dat in het verleden vooral nadruk werd gelegd op rechtmatigheid en het voorkomen van fraude.

*Vroeger gold: 'zoveel procent moet afgewezen worden'. Het credo was: er wordt veel gefraudeerd, dus let op. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Weinig werkafspraken**

Behalve de maximale termijn van acht weken die wettelijk is vastgelegd, hebben geen van de negen gemeenten werkafspraken voor de afhandeling van bijstandsaanvragen. Sommige gemeenten hanteren wel globale streefaantallen voor de af te handelen aanvragen per inkomensconsulent, maar hier wordt niet strikt op gestuurd.

*Nu is het minder duidelijk waarop je beoordeeld en gewaardeerd wordt. (inkomensconsulent)*

### **Meetbare doelen nodig**

Uit eerder onderzoek naar de behoeften van professionals bij de Participatiewet in balans kwam naar voren dat moet worden nagedacht over indicatoren en uitgangspunten in de sturing en beoordeling die passen bij de gewijzigde wet. Gedacht kan worden aan procesindicatoren als 'het aantal gevoerde gesprekken' (Kroeze et al., 2023). Ook kunnen, naar voorbeeld van het UWV, kwalitatieve indicatoren worden gebruikt. Bijvoorbeeld door periodiek te meten in welke mate aanvragers het gevoel hebben dat rekening wordt gehouden met hun persoonlijke omstandigheden (UWV, 2024).

Ook in dit onderzoek bij negen gemeenten komt dit aandachtspunt naar voren. Een beleidsadviseur wil de maatstaf voor kwaliteit wijzigen door de focus minder te leggen op output, zoals productiecijfers, en meer op de kwaliteit van de besluitvorming. Dit kan gemeten worden aan de mate waarin afwegingen en motieven inzichtelijk zijn gemaakt. Verder geeft deze beleidsadviseur aan dat ze het delen van verhalen als een manier ziet om het benutten van handelingsruimte te stimuleren.

*Consulenten die kunnen en durven afstemmen, mogen een voorbeeldrol krijgen. In plaats van 'die kan er tien in één uur afhandelen', 'Zij heeft zo'n mooi rapport, dat wil ik even delen. Doe er je voordeel mee.' (beleidsadviseur)*

Ook in de validatiesessie noemen meerdere deelnemers het belang van het gebruik van andere indicatoren en het inzetten van verhalen. Een expert merkt op dat alleen sturen op een cultuur of het 'werken volgens de bedoeling' niet voldoende is. Hij stelt dat er instrumenten nodig zijn die inkomensconsulenten uitnodigen om bepaald gedrag te laten zien, zoals het expliciteren van afwegingen. Ook hij wijst op het belang van het maken van concrete afspraken zoals 'we gaan dit jaar x keer maatwerk leveren' of 'met alle aanvragers is een intakegesprek gevoerd'.

# 9 De inrichting van de uitvoering



Ruimte geven & stimuleren  
door organisatie

## In het kort

- De onderzochte gemeenten hebben het aanvraagproces verschillend ingericht.
- Alleen als er goed inzicht is in de omstandigheden van de aanvrager, kan worden bepaald in hoeverre afstemming nodig is. Voor goed inzicht in de omstandigheden, is een (fysiek of telefonisch) gesprek noodzakelijk. Dit gebeurt niet (standaard) in drie van de negen gemeenten.
- Respondenten wijzen erop dat inkomensconsulenten voldoende tijd moeten (kunnen) nemen om de (omstandigheden van de) aanvrager te leren kennen. In enkele gemeenten is de werkdruk een belemmering.
- Bij één gemeente is het afhandelingsproces opgeknipt. Dit belemmert het in beeld hebben van de aanvrager en diens omstandigheden en daarmee het gebruik van handelingsruimte.
- Meerdere respondenten hebben de ervaring dat het samenwerken met andere disciplines binnen het sociaal domein het inzicht in de aanvrager en diens omstandigheden vergroot. Daarmee wordt het benutten van handelingsruimte bevorderd.
- De beweging naar meer handelingsruimte om indien nodig maatwerk te verlenen brengt personeelsvraagstukken met zich mee. Ongeveer de helft van de negen gemeenten heeft nu al moeite met het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel.

## 9.1 Het aanvraagproces

### ***Bijna altijd digitale aanvraag***

De negen gemeenten hebben het aanvraagproces voor bijstand op verschillende manieren ingericht. Bij acht van de negen gemeenten kunnen inwoners digitaal bijstand aanvragen, via de gemeentelijke website of via werk.nl van het UWV. Soms is er ook de mogelijkheid om een papieren formulier in te vullen. Eén gemeente werkt uitsluitend met een papieren aanvraagformulier.

In enkele gemeenten kunnen inwoners binnenkomen via een digitale toegang voor het hele sociale domein. Na een korte (telefonische) screening van de hulpvraag worden ze doorverwezen naar het digitale formulier voor de bijstandsaanvraag.

Bij twee gemeenten worden inwoners eerst uitgenodigd voor een verplichte voorlichtingsbijeenkomst. Daarin worden ze geïnformeerd over de rechten en plichten van bijstand en over andere financiële regelingen. Na de voorlichtingsbijeenkomst kunnen inwoners besluiten of ze de bijstandsaanvraag doorzetten.

### ***Aanvraagformulier alleen geeft beperkt inzicht in omstandigheden***

In het aanvraagformulier van werk.nl wordt, naast gegevens over het inkomen, het vermogen en de leefsituatie, ook gevraagd naar bijzondere omstandigheden. Verder kan de aanvrager een andere ingangsdatum en de reden daarvoor vermelden. Respondenten geven aan dat met deze vragen op het formulier niet automatisch de omstandigheden van de aanvrager goed in beeld komen. Dat komt bijvoorbeeld omdat het voor de aanvrager moeilijk te beoordelen is welke gegevens relevant zijn om te vermelden of omdat de aanvrager beperkte taalvaardigheden heeft.

*Op werk.nl kan de klant aangeven dat ze hun uitkering eerder willen laten ingaan. Dat moeten ze dan motiveren. Je moet maar net de juiste woorden kunnen vinden om het goed toe te lichten. [...] Want dat is de eerste hobbel: als de klant invult ik wil de uitkering vanaf vandaag. Dan zal de consulent niet navragen of dat wel klopt, die neemt het zo aan. De klant weet niet dat het anders is dan anders. Als jij de taal niet spreekt of je durft mij niet te bellen of je denkt laat maar. (beleidsadviseur)*

### **Persoonlijk contact voorwaarde voor in beeld krijgen omstandigheden**

In alle negen gemeenten geven respondenten aan dat persoonlijk contact noodzakelijk is om de omstandigheden van de aanvrager goed in beeld te brengen.

*Zonder iemand te zien en te spreken is het lastig om de omstandigheden in beeld te krijgen, tenzij iemand het goed op papier zet. Maar dat is vaak niet zo. Je kunt wel doorvragen en bellen en dat gebeurt ook. En als er veel aan de hand is nodig ik iemand altijd uit voor een gesprek. Dan krijg je het wel meer in beeld. (inkomensconsulent)*

Uit onderzoek van De Winter (2019) bleek dat in gemeenten waar medewerkers het meest frequent contact hadden met uitkeringsgerechtigden, het meest werd afgestemd op hun persoonlijke omstandigheden. Zij concludeert dat contact noodzakelijk is voor een goede afstemming.

In drie gemeenten is het voeren van een intakegesprek (fysiek dan wel telefonisch) met de aanvrager geen vaste stap in het aanvraagproces. In deze gemeenten is de standaardwerkwijze dat er geen gesprek plaatsvindt of dat de inkomensconsulenten zelf beslissen of zij een intakegesprek nodig vinden.

*De ene consulent neemt wel altijd telefonisch contact op en de andere liever alleen schriftelijk. De organisatie biedt ruimte om zelf een keuze te maken. (kwaliteitsmedewerker)*

In de meeste gemeenten sluit soms een werkconsulent aan bij het intakegesprek. Ook kan het voorkomen dat een inkomensconsulent, op basis van een eerste inschatting, een collega van een andere afdeling, zoals handhaving of schuldhulpverlening, vraagt aan te sluiten.

*Heb ik op basis van mijn vooronderzoek al een indruk van de problemen van de klant, dan kan ik ook een collega van Wmo of Jeugd vragen om bij het intakegesprek te zitten. (inkomensconsulent)*

### **Soms geen vaststaand proces**

Sommige respondenten geven aan dat het werkproces in hun gemeente niet tot nauwelijks is vastgelegd. Daarmee hebben inkomensconsulenten veel ruimte om zelf te bepalen hoe ze een aanvraag afhandelen.

*Er zijn ook verschillende processen omdat niets is vastgelegd. De één doet een vooronderzoek, de ander gaat blanco het gesprek aan. (inkomensconsulent)*

### **Vereenvoudigen van het aanvraagproces is regelmatig aandachtspunt**

Mensen die bijstand aanvragen, ervaren de aanvraagprocedure vaak als complex en vervelend (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). Meerdere respondenten herkennen dit. Een aantal gemeenten heeft de aanvraagprocedure daarom vereenvoudigd of is daarmee bezig. Zij gebruiken bijvoorbeeld een zelf ontwikkeld, simpeler aanvraagformulier of vragen minder bewijsstukken op (bijvoorbeeld van één maand bankafschriften in plaats van drie maanden). In één gemeente loopt een pilot waarbij helemaal geen bewijsstukken worden opgevraagd. Ook hebben enkele gemeenten een vereenvoudigde aanvraagprocedure voor terugkerende aanvragers. Zij liepen daarmee vooruit op spoor 1 van de Participatiewet in balans. Daarin is namelijk geregeld dat gemeenten aanvragen van mensen die binnen 12 maanden na beëindiging van de bijstandsuitkering opnieuw een aanvraag doen, sneller mogen afhandelen door gebruik te maken van reeds bekende gegevens.

## 9.2 Tijd

### **Voldoende tijd is voorwaarde voor in beeld brengen omstandigheden**

In alle onderzochte gemeenten wijzen respondenten op het belang van voldoende tijd om de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager in kaart te brengen.

*Je moet de consulenten alle tijd gunnen om het gesprek met de klant te voeren. Tijd voor de vraag achter de vraag. Belangrijkste is dat zij geen tijdsdruk voelen – los van de achtwekenbehandeltermijn. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Werkdruk kan belemmeren**

In eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie onder werkconsulenten bleek dat zij voldoende tijd ervaren om rekening te houden met individuele omstandigheden (Arbeidsinspectie, 2024). In dit onderzoek geven respondenten uit twee grote gemeenten aan dat er veel werkdruk is en dat dit een belemmering kan zijn bij het benutten van handelingsruimte.

*Bepaalde medewerkers hebben een grote werkdruk en deze medewerkers hebben niet altijd de tijd om af te wegen of er sprake is van handelingsruimte. Als je ruimte wil benutten, moet je eerst tijd hebben om te onderzoeken of er wel ruimte is. (kwaliteitsmedewerker)*

Ook bij drie andere gemeenten geven de respondenten aan dat werkdruk een issue is en dat dit vooral speelt bij de beheertaken die de inkomensconsulenten in deze gemeenten hebben ná afhandeling van de aanvraag.

*We hebben per consulent een caseload van 180 bijstandsklanten. Hiernaast krijg je ook mutaties, wijzigingen, minimaregelingen binnen, en moet je aanvragen bijzondere bijstand verwerken. De organisatie heeft wel een wens om meer contact te hebben met inwoners, twee keer per jaar. Maar je moet je werk kunnen doen en je caseload kunnen draaien. Als je wat meer tijd zou hebben, is er minder werkdruk en dan zou je meer met je klanten in gesprek kunnen gaan. Helaas kampt heel Nederland met arbeidstekorten dus is het niet anders. (kwaliteitsmedewerker)*

Bij de overige vijf gemeenten lijkt werkdruk in veel mindere mate een rol te spelen. Soms wijzen de respondenten wel op de onbeheersbaarheid van de werkvoorraad door fluctuaties in het aantal aanvragen door het jaar heen en schommelingen in de capaciteit.

Enkele respondenten hebben oplossingen genoemd voor het verlagen van de werkdruk, zoals: het versimpelen van processen, taken laten overnemen door de administratie, het verlagen van de caseloads bij inkomensconsulenten die ook beheertaken hebben en het inzetten van een maatwerkteam voor de meest complexe gevallen.

## 9.3 Taakspreiding

In de negen gemeenten zijn op verschillende manieren de taken in de afhandeling van aanvragen verdeeld.

### **Opknippen proces belemmert zicht op omstandigheden**

In acht van de negen gemeenten voeren de inkomensconsulenten alle stappen van de afhandeling van een aanvraag uit. In één gemeente zijn deze stappen opgeknipt met de doorstroom van de aanvraag als belangrijkste overweging.

*Als iemand uitvalt of op vakantie is, dan blijft de aanvraag niet stilliggen. Ook heb je zo geregeld dat er vier ogen naar de aanvraag kijken. (kwaliteitsmedewerker)*

Respondenten van deze gemeente merken dat dit opknippen het in beeld hebben van de aanvrager en diens omstandigheden kan belemmeren. Dit kan ertoe leiden dat inkomensconsulenten signalen over omstandigheden die om maatwerk vragen niet opmerken.

*Je moet je opnieuw verdiepen in elke aanvraag omdat bij elk stapje bij de aanvraag iemand anders verantwoordelijk is. (inkomensconsulent)*

## 9.4 Samenwerking met andere disciplines

### **Meer integraal gekeken**

Steeds meer gemeenten zetten in op een integrale benadering van de inwoners, waarbij zij de verschillende leefgebieden in samenhang bekijken. Dit is ook het geval bij de negen gemeenten. Sommige gemeenten hanteren een brede intake waarbij de medewerkers meerdere leefgebieden van de aanvrager uitvragen. Andere gemeenten hebben een centrale toegang, zodat een inwoner zich maar één keer hoeft aan te melden voor alle benodigde ondersteuning. Ook hebben meerdere gemeenten een speciaal maatwerkteam voor uitzonderingssituaties.

*Centrale toegang is een jaar geleden opgezet, voor klanten met multiproblematiek. Medewerkers kunnen casussen inbrengen, als de klant daarvoor toestemming heeft gegeven, in verband met de AVG. Je kan de klant dan door alle systemen halen, omdat alle ketenpartners aanwezig zijn. Dus dat heeft meerwaarde voor de gemeente, en de klant wordt vanuit alle invalshoeken geholpen. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Samenwerking binnen sociaal domein bevordert benutting handelingsruimte**

Een expert heeft de ervaring dat het samenwerken van inkomensconsulenten met andere disciplines binnen het sociaal domein, bijvoorbeeld in wijkteams, een grote bijdrage kan leveren aan het benutten van handelingsruimte. Medewerkers gaan elkaars wetten beter begrijpen. En de inkomensconsulenten krijgen meer besef van de invloed die de inkomensondersteuning kan hebben op andere leefgebieden. Deze expert constateert dat dit besef ervoor zorgt dat ze hun handelingsruimte beter benutten: ze weten beter waarom ze een keuze maken en waartoe deze keuze leidt. Ook sommige respondenten merken dit op. Zij zien bijvoorbeeld dat het samenwerken met werkconsulenten of schuldhulpverleners leidt tot meer kennis en een andere houding.

*We merken dat de consulenten die in de gebiedsteams meer samen doen met de werkcoaches, dat de samenwerking tussen hen beter gaat, dat er meer begrip komt. In plaats van elkaar te zien als tegenstanders, gaan ze elkaar meer benutten. (teamleider)*

Zoals ook uit ander onderzoek (Van Echtelt et al., 2024) blijkt, verhinderen verschillen in uitgangspunten en mensbeelden tussen de disciplines soms de samenwerking in de uitvoering. Dit kan komen door verschillen in de wettelijke kaders, bijvoorbeeld bij de samenwerking met de schuldhulpverlening. Maar ook binnen het wettelijk kader van de Participatiewet verschillen de uitgangspunten van 'werk' en 'inkomen'. Dit heeft zijn weerslag op de taakuitvoering in de verschillende organisatieonderdelen.

*Het wezenlijke is dat werkcoaches te weinig kennis hebben van de Participatiewet. Dan stellen ze iets voor en als dan blijkt dat dat niet kan, vinden ze dat Inkomen dwars ligt. (teamleider)*

## 9.5 Personeelsvraagstukken

### **Omslag brengt capaciteitsvraagstukken met zich mee**

De veranderingen in de afhandeling van bijstandsaanvragen leiden in meerdere gemeenten tot knelpunten en vraagstukken met betrekking tot het personeel. Het gaat dan om de beschikbare capaciteit, de inzetbaarheid en de vaardigheden van de medewerkers. Ook de Raad van State (2024) signaleerde dit probleem in haar advies over spoor 1 van de Participatiewet in balans. Zij wijst op de krapte op de arbeidsmarkt. Die maakt het voor gemeenten moeilijk om gekwalificeerd personeel te vinden. In vier van de negen gemeenten herkennen medewerkers dit probleem.

*Als ik een vacature openzet vind ik eigenlijk bijna niemand met ervaring. Ook inhuur voor bijvoorbeeld ziektevervanging is een uitdaging. (teamleider)*

*Onvoldoende capaciteit helpt de benutting van handelingsruimte niet. Je hebt meer mensen nodig om hetzelfde te doen en de handelingsruimte te kunnen benutten. Dat is niet meegenomen in de bedrijfsvoering. (beleidsadviseur)*

Als intakegesprekken een vast onderdeel worden in het aanvraagproces of een grotere rol krijgen, kan dit uitdagingen geven voor de bedrijfsvoering. Een expert ziet dat ook andere gemeenten hiermee worstelen: een intake kost naar verhouding veel tijd en is lastig in te plannen gezien de fluctuaties in aanvragen door het jaar heen. De kwaliteitsmedewerker in een gemeente die intakegesprekken wil gaan invoeren zegt hierover:

*De wens om meer klanten te spreken is voortgekomen uit de nieuwe wet. Maar het is zo complex om een hele organisatie meer klantgericht te laten werken – er moeten meer mensen bij, caseload moet worden aangepast, etc. (kwaliteitsmedewerker)*

### **Niet alle inkomensconsulenten willen of kunnen meegaan in verandering**

Bij twee gemeenten die hun aanvraagproces aan het herinrichten zijn, zijn er twijfels of de huidige inkomensconsulenten voldoende kunnen of willen meegaan in de verandering. Ook in andere gemeenten die bezig zijn met de omslag, zien respondenten af en toe de worsteling bij het huidige personeel.

*Ik zie het niet alle medewerkers doen. Zij zien de meerwaarde niet. Of ze hebben de vaardigheden niet. Het vraagt echt iets anders van de medewerkers. Huidige medewerkers zeggen: ik zit hier voor de rechtmatigheid. Ik vind het leuk om bankafschriften uit te pluizen. Ik heb geen zin om met de inwoner in gesprek te gaan. Daar zit mijn kracht niet. (kwaliteitsmedewerker)*

De omslag vraagt andere competenties. Dit betekent ook een andere insteek bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers, zeggen sommige respondenten. Selecteerde men voorheen met name kandidaten met een juridische opleiding, tegenwoordig kijkt men ook naar andere achtergronden in opleiding en werkervaring, bijvoorbeeld maatschappelijk werk.

*Bij de laatste werving van consulenten is vooral naar soft skills gekeken (ervaring met gespreksvoering, inlevingsvermogen e.d.). (teamleider)*

# Bijlage 1 Aanpak van het onderzoek

## Verkennde interviews met gemeenten

Om een beter beeld te krijgen van de uitvoering, is gestart met verkennde gesprekken met twee inkomensconsulenten, één beleidsadviseur, één kwaliteitsmedewerker en drie leidinggevenden. Zij zijn werkzaam bij zes gemeenten en één samenwerkingsverband. Deze gesprekken gaven een eerste inzicht in de praktijk en werkwijzen en leverden input voor de semigestructureerde interviews.

## Literatuuronderzoek

Relevante publicaties die betrekking hebben op de onderzoeksvragen zijn bestudeerd. Deze literatuurstudie diende om de concepten, zoals het begrip handelingsruimte, verder te operationaliseren. Daarnaast vormde het samen met de verkennde gesprekken de basis voor de topiclijsten die gebruikt zijn voor de interviews.

## Gesprekken met experts

Er is een aantal experts geïnterviewd over hun visie op het thema en hun eventuele input en aandachtspunten voor het onderzoek.

Expert	Functie	Organisatie
Paulien de Winter	Universitair hoofddocent rechtstheorie & Bijzonder hoogleraar toezicht	Universiteit Utrecht & Rijksuniversiteit Groningen
Lineke van Hal	Bijzonder lector Beroepsvorming Professionals in het Publiek Sociaal Domein	Zuyd Hogeschool
Heike Vethaak	Universitair docent	Universiteit Leiden, afdeling economie
Thomas Kampen	Hoogleraar Sociaal Werk	Universiteit voor Humanistiek
Eelke Blokker	Chef Doorbraakmethode & oprichter Instituut voor Publieke Waarden	Instituut voor Publieke Waarden
Evelien Meester	Directeur-bestuurder Stimulansz	Stimulansz
Martine van Ommeren	Projectleider Simpel Switchen en eigenaar Optimalistic	Optimalistic

## Interviews

Bij een steekproef van negen gemeenten (een mix op basis van grootte en regio), zijn interviews gehouden. Twee van deze gemeenten hebben de uitvoering van de Participatiewet uitbesteed, respectievelijk aan een uitvoeringsorganisatie en een andere gemeente. Bij elke gemeente zijn medewerkers in verschillende functies geïnterviewd:

- Twee inkomensconsulenten die zich bezighouden met het beoordelen van bijstandsaanvragen. Bij aanvang is gevraagd om een ervaren en een minder ervaren inkomensconsulent (met minimaal één jaar en maximaal drie jaar ervaring in deze functie).
- Een beleidsmedewerker die zich bezighoudt met de vertaling van de wet naar lokaal uitvoeringsbeleid.
- Een leidinggevende van inkomensconsulenten.
- Een kwaliteitsmedewerker die zich bezig houdt met het adviseren van inkomensconsulenten en het bewaken van de kwaliteit van de beoordeling van bijstandsaanvragen.

Deze interviews zijn afgenomen aan de hand van topiclijsten, steeds door twee onderzoekers. De interviews met beleidsadviseur, leidinggevende en kwaliteitsmedewerker zijn online gevoerd. De consultants zijn op hun werkplek geïnterviewd. Van elk interview is (met akkoord van de geïnterviewde) een geluidsoptname gemaakt. Deze opname is vernietigd nadat de geïnterviewde medewerkers de verslaglegging hebben gecheckt op feitelijke juistheid.

Gemeente-grootte	Landsdeel	Personen met bijstand in april 2025*	Uitvoering	Bijzonderheden interviews
Klein	Noord	0-500	Zelf	Geen
Klein	West	0-500	Zelf	Coördinator want zelfsturend team en geen teamleider. Interim beleidsadviseur & startend beleidsadviseur in dubbelinterview.
Klein	Oost	0-500	Centrum-gemeente	Ook medewerker bezwaar en beroep.
Middelgroot	Oost	500-1.000	Zelf	Beleidsadviseur participatie wegens uitval beleidsadviseur inkomen.
Middelgroot	West	500-1.000	Uitvoeringsorganisatie	Programmamanager en senior, want geen beleidsadviseur en kwaliteitsmedewerker.
Middelgroot	Zuid	1.000-4.000	Zelf	Eén inkomensconsulent werkt in jongerenteam.
Groot	Noord	4.000-12.000	Zelf	Beleidsadviseur & adviseur uitvoeringsbeleid in dubbelinterview.
Groot	Zuid	4.000-12.000	Zelf	Juridisch medewerker want kwaliteitsmedewerker staat op grote afstand.
Groot	West	4.000-12.000	Zelf	Eén inkomensconsulent doet vooral beheertaken, valt af en toe in bij aanvragen.

\* CBS Statline: personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio.

### Analyse van beleidsplannen en beleidsregels

Bij de beleidsmedewerkers (of een ander contactpersoon) van de geselecteerde gemeenten zijn de beleidsregels en eventuele werkinstructies voor het afhandelen van bijstandsaanvragen opgevraagd. Daarnaast is op [overheid.nl](https://overheid.nl) gezocht naar beleidsdocumenten. De uitvraag leverde heel verschillende reacties op: van een verwijzing naar het online handboek dat de inkomensconsulenten gebruiken, een veelheid aan gedetailleerde werkinstructies tot een verwijzing naar [overheid.nl](https://overheid.nl), waar de gemeenten hun verordeningen en beleidsregels publiceren. Wat betreft de laatste soort documenten is in kaart gebracht in hoeverre de gemeenten beleid hebben voor de afhandeling van de bijstandsaanvragen. Daarnaast zijn de beschrijvingen van werkprocessen en instructies gebruikt om de organisatie van de uitvoering en het werkproces in beeld te krijgen (zie hoofdstuk 9).

### Fictieve casuïstiek doorspreken

Aansluitend op de interviews zijn met de inkomensconsulenten drie fictieve casussen (zie bijlage 3) doorgesproken. Daarbij zijn vragen gesteld aan de inkomensconsulenten als: Is dit een herkenbare casus voor jou? Heb je dit weleens meegemaakt? Welke informatie heb je nog nodig om de aanvraag te kunnen afhandelen? Wat zijn de opties? Hoe zet je deze opties tegen elkaar af? Tot welke keuzes zou je komen? Welke afwegingen maak je daarbij? Is het eventueel toekennen van bijzondere bijstand een optie bij deze casus? Zouden je collega's dezelfde afwegingen maken en tot dezelfde keuzes komen? Hebben jullie afspraken over hoe te handelen in zo'n situatie?

### **Praktijkvoorbeelden doorspreken**

De inkomensconsulenten hebben vooraf zelf praktijkvoorbeelden geselecteerd op basis van opgegeven criteria (zoals recent plaatsgevonden, aanvraag is afgehandeld en er waren bijzondere omstandigheden). Deze praktijkvoorbeelden zijn stap voor stap doorgesproken, van aanmelding en eventuele intake tot en met het afgeven van de beschikking (zie bijlage 2). Dit is gedaan met 17 van de 18 consulenten. Dit omdat één consulent in het verleden veel aanvragen heeft afgehandeld, maar momenteel vooral beheertaken heeft.

### **Analyse van de interviews**

Alle interviews zijn (zo letterlijk mogelijk) uitgewerkt in verslagen en vervolgens gecodeerd in Atlas.ti. Dat wil zeggen dat tekstfragmenten zijn voorzien van labels op basis van het onderwerp of thema dat aan bod komt. Om dit te kunnen doen is eerst een conceptcodeboom gemaakt op basis van het literatuuronderzoek en de onderzoeksvragen. De onderzoekers hebben vervolgens ieder een aantal interviews gelezen en de conceptcodeboom aangepast en aangevuld. Ook is per code bekeken of deze uiteen viel in verschillende categorieën. Als dat het geval was, zijn subcodes aangemaakt. Vervolgens hebben de onderzoekers drie dezelfde interviewverslagen gecodeerd. De onderlinge verschillen in het coderen zijn hierna doorgesproken. Daarna zijn codeerafspraken gemaakt voor het vervolg. Ook is waar nodig het codeboek aangevuld en zijn sommige codes samengevoegd. Per code zijn de tekstfragmenten geëxporteerd naar Excel. De codes en groepen van codes zijn vervolgens in Excel geanalyseerd.

### **Analyse in samenhang**

De informatie die met de interviews, de fictieve casussen en praktijkvoorbeelden is verzameld, is vervolgens in samenhang bestudeerd. Daarbij is gekeken naar verschillen tussen gemeenten en tussen de perspectieven van beleidsadviseurs, leidinggevenden, kwaliteitsmedewerkers en inkomensconsulenten.

### **Valideren van voorlopige bevindingen**

In een online sessie van 1,5 uur, gefaciliteerd door Divosa, is een selectie van de voorlopige bevindingen besproken met enkele tientallen teamleiders, kwaliteitsmedewerkers en inkomensconsulenten uit verschillende gemeenten<sup>6</sup>. Met inzet van Mentimeter zijn vragen gesteld, enerzijds om te toetsen in hoeverre de voorlopige bevindingen werden herkend en anderzijds om aanvullende informatie te verzamelen. Deze vragen zijn door maximaal 26 deelnemers beantwoord. Ook hebben deelnemers in kleine groepjes (breakout rooms) ervaringen uitgewisseld.

Daarnaast zijn de voorlopige bevindingen doorgesproken met een programma adviseur met ervaring bij verschillende gemeenten (afdelingen werk en inkomen).

---

<sup>6</sup> Voor deze sessie hadden zich 64 mensen aangemeld, afkomstig uit 41 gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Vier van de aanmelders waren werkzaam bij drie van de negen onderzochte gemeenten. Uiteindelijk hebben circa 40 mensen deelgenomen. Het is niet bekend uit welke en hoeveel verschillende gemeenten en uitvoeringsorganisaties zij kwamen.

# Bijlage 2 Uitkomsten bespreking praktijkvoorbeelden

De inkomensconsulenten hebben voorbeelden uit hun eigen praktijk opgezocht en beschreven. Het doel van deze bespreking van praktijkvoorbeelden was om inzicht te krijgen in hoe zij handelingsruimte ervaren en benutten: bij welke omstandigheden, hoe ze te werk gaan, wat hun beweegredenen zijn en hoe ze ruimte gebruiken. In totaal zijn 32 praktijkvoorbeelden doorgesproken met 17 inkomensconsulenten. Bij 21 van deze voorbeelden betrof het een bijstandsaanvraag waarbij bijzondere omstandigheden aanleiding waren om maatwerk te verlenen. Bij de overige 11 voorbeelden ging het om lopende uitkeringen waarbij maatwerk was verleend (7) of een werkwijze of beleidskeuze bij een specifieke situatie (4). Voorbeelden van die specifieke situaties waren bijvoorbeeld als er bij een verhuizing tijd zit tussen de beëindiging van de uitkering in de vorige gemeente en de aanvraag in de nieuwe gemeente, of de benaderingswijze van jongeren (whatsapp gebruiken, de jongerencoach betrekken, coulance in termijnen).

## ***Nagenoeg altijd sprake van meervoudige problematiek***

Bij zeker 19 van de 21 praktijkvoorbeelden die de inkomensconsulenten beschrijven is sprake van meervoudige problematiek zoals schulden, gezondheidsproblemen, een licht verstandelijke beperking, een taalachterstand en/of een verslaving. In zeker zeven praktijkvoorbeelden heeft de aanvrager geen vaste woon- of verblijfplaats of verblijft de aanvrager op een niet-conventionele plek zoals een camping of vakantiepark.

## ***Afwegen van effecten van besluit***

Bij de afwegingen die inkomensconsulenten maken, zijn er veel voorbeelden waarbij inkomensconsulenten kijken naar de mogelijke gevolgen van hun handelen. Dit is ook het geval in onderstaand voorbeeld.

Een vrouw meldt zich na de breuk met haar gewelddadige ex-partner met schulden. Ze heeft een zontje van vier. Er zijn veel onduidelijkheden, onder andere over waar de ex-partner verblijft, of hij wel echt weg is bij mevrouw en over geldbedragen die ze mogelijk ontvangt. Maar met het oog op de veiligheid van het kind is toch besloten een uitkering toe te kennen. Vijf jaar geleden had ik hier heel hard voor moeten vechten en hadden we nader onderzoek moeten doen.

## ***Coulance bij aanleveren stukken***

Uit meerdere voorbeelden blijkt dat inkomensconsulenten regelmatig coulant zijn als het aanleveren van stukken moeizaam en traag verloopt.

## ***Vertrouwen als uitgangspunt***

Soms zijn er twijfels over de geloofwaardigheid maar besluit de inkomensconsulent toch om bijstand toe te kennen, bijvoorbeeld vanwege de mogelijke gevolgen voor een kind.

De situatie was complex doordat de man één kind bij zich had wonen, terwijl de rest van zijn gezin bij zijn (ex-)vrouw verbleef. Er was een sterke betrokkenheid tussen de gescheiden partners. Dit leidde tot gesprekken over zijn thuissituatie. Ik koos er bewust voor om te vertrouwen op de uitleg van de man. De bijstand werd met terugwerkende kracht toegekend, omdat het niet verstrekken ervan zou betekenen dat hij zijn leven niet kon opbouwen. Toen kwam aan het licht dat de man al twee maanden onder bewindvoering stond. In plaats van direct wantrouwend een officiële brief te sturen en het proces te blokkeren wegens ontbrekende informatie, koos ik ervoor eerst een e-mail te sturen. We maakten afspraken over de betaling van huur en vaste lasten: eerst betaalde de gemeente deze, later nam de bewindvoerder deze taak over. Dit alles vroeg om een zorgvuldige afstemming om fouten te voorkomen en de ondersteuning voor de man stabiel te houden. Het was voortdurend een balans tussen vertrouwen en wantrouwen.

### **Proactief in benadering**

Ook blijkt uit meerdere voorbeelden dat sommige inkomensconsulenten proactief zijn in het leggen van contact met de aanvrager en daarbij naar creatieve oplossingen zoeken.

Een vrouw met een angststoornis en zonder vaste verblijfplaats. Ik heb, in overleg met onder andere het dak- en thuislozenteam, geprobeerd opvang en een postadres te regelen. Maar daar stond ze niet voor open. Ik heb veel moeite gedaan om haar te spreken. Ze kwam telkens niet opdagen. Om de drempel te verlagen heb ik bijvoorbeeld een keer buiten, voor het stadskantoor, met haar afgesproken. Ik ging bij deze casus af op mijn onderbuikgevoel: ze had hulp nodig en een aanspreekpunt binnen de gemeente. Daarbij speelde mee dat ik een vertrouwensband met haar had opgebouwd. Als ik haar geen uitkering zou toekennen, zou ze waarschijnlijk een nieuwe aanvraag doen die bij een collega terecht zou komen. Dan zou het hele verhaal weer van voren af aan beginnen.

### **Met terugwerkende kracht toekennen**

Er zijn meerdere voorbeelden waarbij de inkomensconsulent handelingsruimte benut bij het vaststellen van de ingangsdatum. Deze inkomensconsulenten kennen met terugwerkende kracht bijstand toe.

Een dakloze man meldde zich op 11 december 2024 met een aanvraag voor levensonderhoud. De gewenste ingangsdatum was 1 augustus 2024. Hij had op die datum namelijk via het sociaal team een Wmo-aanvraag gedaan voor onderdak. Zijn begeleiders hebben toen gefocust op de toekenning van de Wmo-voorziening en hebben het inkomensgedeelte laten liggen. Ik heb de uitkering met terugwerkende kracht per 1 augustus 2024 laten ingaan. Dat was immers het moment dat de man op de radar kwam en om hulp vroeg. Dat was ook mijn onderbouwing bij deze beslissing.

Ik kreeg een vrouw aangemeld via de collega van schuldhulpverlening. Eind februari zijn we samen op huisbezoek gegaan. Mevrouw bleek een alcoholverslaving te hebben en wilde naar een afkick-kliniek. Mevrouw bleek al sinds november vorig jaar zonder inkomen te zitten. Daardoor waren betalingsachterstanden ontstaan. Ze had deze periode overbrugd met hulp van haar moeder en met teruggaven van de Belastingdienst. Half maart zijn we opnieuw op huisbezoek gegaan. Toen heb ik mevrouw geholpen met het invullen van het aanvraagformulier en heb ik de benodigde stukken bij elkaar gezocht. Ik heb de bijstand met terugwerkende kracht laten ingaan op de datum van het eerste huisbezoek. Want mevrouw maakte op dat moment kenbaar dat ze een uitkering wilde aanvragen, maar had er toen mentaal niet de ruimte voor om het ook te doen.

### **Handelingsruimte benut bij onduidelijkheid verblijf**

Uit de voorbeelden blijkt dat meerdere inkomensconsulenten handelingsruimte benutten bij het woonplaatsbeginsel: zij kennen bijstand toe zonder dat helemaal duidelijk is wat het feitelijk verblijf van de aanvrager is.

De collega's van beschermd wonen klopten aan. Er waren twee vrouwen vanuit het beschermd wonen op straat terechtgekomen en in het loverboycircuit beland. Ze wilden niet prijsgeven waar ze verbleven want dat waren de adressen van de loverboys waar ze niet veilig bij waren. Een eis van de Participatiewet is dat je weet waar iemand verblijft. We konden ze dus eigenlijk niet helpen. Maar toen één van beide vrouwen naar een veiligheidshuis ging, buiten onze gemeente hebben wij toch gezegd 'nu jij deze stap zet en gaat werken aan jezelf, gaan wij je een uitkering geven, ook al verblijf je niet in onze gemeente'.

# Bijlage 3 Uitkomsten bespreking fictieve casuïstiek

Aan de 18 meer en minder ervaren inkomensconsulenten uit de negen gemeenten zijn telkens drie fictieve casussen voorgelegd. De bespreking van deze fictieve casussen was bedoeld om inzicht te krijgen in hoe zij handelen en de afwegingen die zij daarbij maken.

## **Casus Wesley**

Wesley is 28 jaar en kan door een crisissituatie niet langer thuis wonen. Hij kan bij zijn oom terecht die aan de andere kant van het land woont. Wesley heeft geen inkomen meer. Hij heeft zich ingeschreven in de gemeente waar zijn oom woont en vraagt hier een uitkering aan. Zijn oom ontvangt zelf ook een bijstandsuitkering. Hij vindt het goed dat Wesley tijdelijk bij hem verblijft, mits hij er financieel niet op achteruitgaat. Als dat wel zo is, stuurt hij Wesley onmiddellijk weg. Wesley heeft gedragsproblemen en gebruikt mogelijk drugs. Er is hulp ingeschakeld en hij staat op een wachtlijst voor begeleid wonen. Dit duurt waarschijnlijk 6 maanden.

## **Herkenbaarheid**

De meerderheid (driekwart) van de inkomensconsulenten vindt deze casus (zeer) herkenbaar. Situaties waarbij iemand bij een ander gaat inwonen komen regelmatig voor, aldus de inkomensconsulenten.

## **Standaardaanpak**

Bij deze casus zou de kostendelersnorm hanteren de standaardaanpak volgens de Participatiewet zijn.

## **Aanpak van de inkomensconsulenten**

De meerderheid van de inkomensconsulenten (twee derde) ziet in deze casus ruimte om af te wijken en dus de kostendelersnorm niet toe te passen. Bijna de helft van de inkomensconsulenten zou de kostendelersnorm in deze casus ook niet toepassen. In één gemeente zien beide inkomensconsulenten geen ruimte voor maatwerk.

De meeste inkomensconsulenten die niet de kostendelersnorm zouden toepassen, denken dat hun collega's hetzelfde zouden doen of dat het tot discussie zou leiden. Eén inkomensconsulent denkt dat zijn/haar collega's dit niet zouden overwegen. Bij één gemeente is er een beleidsregel voor deze situatie (tijdelijke inwoning bij crisis) en twijfelen beide inkomensconsulenten er niet aan dat ook hun collega's deze beleidsregel zouden toepassen.

De inkomensconsulenten die geen maatwerk toepassen, denken ook vaak dat hun collega's dat niet zouden doen.

Argumenten die inkomensconsulenten geven om af te wijken van de kostendelersnorm, zijn de crisissituatie waarin Wesley verkeert, de noodzaak van een stabiele woonsituatie en het voorkomen dat Wesley op straat komt en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten. Enkele inkomensconsulenten wijzen op de woningnood. Inkomensconsulenten die vasthouden aan de kostendelersnorm geven aan dat je niet kunt afwijken van de regels en dat je willekeur moet zien te vermijden.

Een aantal inkomensconsulenten zegt dat zij (ook) contact zouden zoeken met hulpverleners. Ook zegt een aantal inkomensconsulenten dat ze over deze casus advies zouden inwinnen bij collega's, de kwaliteitsmedewerker en/of de teamleider en/of de jurisprudentie zouden raadplegen.

### **Casus Joyce**

Joyce is 22 jaar. Sinds haar vertrek uit de jeugdinstelling zwerft ze. Ze slaapt in een auto, logeert bij kennissen en gaat soms met onbekende mannen mee. Ze blowt veel en heeft schulden gemaakt (zorgverzekering, telefoonabonnement en (politie)boetes). Ze heeft geen contact met hulpverleners. Ze heeft een mbo 3-opleiding afgerond. Ze staat nergens ingeschreven en meldt zich bij jouw gemeente voor een bijstandsuitkering.

### **Herkenbaarheid**

Voor tenminste de helft van de inkomensconsulenten is deze casus (zeer) herkenbaar.

### **Standaardaanpak**

De standaardaanpak bij deze casus is achterhalen welke binding Joyce heeft met de gemeente en of ze er meer dan de helft van de tijd verblijft. Ze moet daarnaast een postadres hebben om in aanmerking te komen voor een uitkering. Als ze in aanmerking komt voor een uitkering, zullen inkomensconsulenten vanwege de lagere woonlasten de norm aanpassen (vaak -20%). Voor jongeren moet volgens de Participatiewet een zoektermijn van vier weken worden gehanteerd, maar veel gemeenten passen deze niet of soms toe.

### **Aanpak van de inkomensconsulenten**

In drie gemeenten zouden de inkomensconsulenten Joyce overdragen aan een gespecialiseerd dak- en thuislozenteam. Een inkomensconsulent van een kleinere gemeente zou Joyce doorverwijzen naar een centrumgemeente, omdat deze beter is ingericht qua hulpverlening. Ook de inkomensconsulenten van een andere kleinere gemeente zouden dit het liefst doen. Echter, zij geven aan dat dit niet mag: jurisprudentie van vorig jaar geeft aan dat elke gemeente de mogelijkheid van een postadres en bijstandsaanvraag moet bieden.

De inkomensconsulenten die Joyce niet zouden doorverwijzen naar een grotere gemeente, geven vaak aan dat zij wel afhankelijk zijn van de gegevens die Joyce kan aanleveren over haar binding met de gemeente. Een aantal inkomensconsulenten zou hierbij hulp vragen aan handhavers.

De manier waarop de inkomensconsulenten hun handelingsruimte benutten, is heel divers. Eén inkomensconsulent zou eerst een uitkering toekennen en dan gaan onderzoeken, met hulp van bankafschriften, of Joyce in de gemeente verblijft. Het argument dat ze daarvoor geeft is dat Joyce op meerdere terreinen problemen heeft.

Geen van de inkomensconsulenten zegt de zoektermijn op te leggen, een aantal inkomensconsulenten benoemt expliciet dat ze dat juist niet zouden doen. In één gemeente hebben de inkomensconsulenten hierin geen eigen keuze omdat de gemeente als beleid heeft de zoektermijn voor jongeren niet te gebruiken.

Wat verder opvalt is dat verschillende inkomensconsulenten bij hun afwegingen verwijzen naar de multiproblematiek van Joyce. Een inkomensconsulent verwoordt dit als volgt: "Ik vind deze casus wel ingewikkeld vanwege het type mens dat erachter zit. In mijn ervaring zijn dat mensen die vaak niet veel hulp willen of kunnen aanvaarden. Als je afspraken met haar kunt maken, dan zou vanuit de gemeente een uitkering verstrekt kunnen worden." Meerdere inkomensconsulenten zouden advies vragen aan collega's en/of teamleider en zouden andere disciplines (sociaal team, Wmo, schuldhulp) inschakelen.

Een inkomensconsulent geeft aan dat ze bij het intakegesprek een collega van het sociaal team zou betrekken.

De meeste inkomensconsulenten verwachten dat hun collega's hetzelfde zouden doen en/of op dezelfde beslissingen zouden uitkomen. Een aantal inkomensconsulenten geeft aan dat bij hun gemeente afspraken zijn gemaakt over hoe dak- en thuislozen worden geholpen en dat ze dus kunnen terugvallen op een standaard werkwijze.

### **Casus Baja**

Baja (28) woont in het noorden van het land met haar 1,5 jaar oude zoon. Haar partner Marcel (50) met wie ze is getrouwd, zit sinds 6 maanden in detentie in het zuiden van het land. Hij moet nog 2 jaar straf uitzitten. Baja probeert samen met haar zoontje Marcel regelmatig te bezoeken. Baja vraagt bijstand aan.

### **Herkenbaarheid**

De casus is herkenbaar voor veel inkomensconsulenten.

### **Standaardaanpak**

Ben je getrouwd dan geldt in principe de gehuwdennorm (50%), maar omdat de man van Baja in detentie zit en niet voor haar en hun zoontje kan zorgen, kan Baja worden aangemerkt als alleenstaande en maakt ze aanspraak op de alleenstaandennorm (70%). Daarnaast heeft Baja mogelijk recht op een ophoging van de norm vanwege het mislopen van de toeslag voor alleenstaande ouders vanuit de belastingdienst (de ALO-kop). Voor het bezoeken van haar man in de gevangenis heeft Baja te maken met (hoge) reiskosten. Wellicht kan ze hiervoor uit de bijzondere bijstand een vergoeding krijgen.

### **Aanpak van de inkomensconsulenten**

De meeste inkomensconsulenten geven aan dat ze de alleenstaandennorm zouden hanteren. Twee inkomensconsulenten uit één gemeente noemen expliciet dat Baja waarschijnlijk recht heeft op een ophoging van de norm vanwege het mislopen van de toeslag voor alleenstaande ouders. Vier andere inkomensconsulenten zeggen dat ze de alleenstaande-oudernorm zouden hanteren. Daarmee verwijzen zij mogelijk impliciet naar een ophoging tot 90% om te compenseren voor deze gemiste toeslag.

De meeste inkomensconsulenten denken dat hun collega's hetzelfde zouden doen omdat dit vanzelfsprekend is. 'Het staat gewoon in de wet'. Andere inkomensconsulenten geven aan dat hun gemeente voor dit soort situaties een werkwijze of beleidsregel heeft.

De meeste inkomensconsulenten denken dat Baja in aanmerking kan komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding van de reiskosten met bijzondere bijstand. Zij zouden Baja adviseren dit aan te vragen. Twee inkomensconsulenten geven aan dat bijzondere bijstand niet hun taak is.

# Bijlage 4 Handelingsperspectieven voor gemeenten

Hieronder is op een rij gezet wat managers en leidinggevendenden kunnen doen om het gebruik van de handelingsruimte door inkomensconsulenten te bevorderen.

## **Handelingsperspectieven voor ruimte hebben in beleid**

- De waarden over hoe de gemeente de inwoners tegemoet wil treden, vertalen in concrete, eenduidige handreikingen over de gewenste benadering van aanvragers door inkomensconsulenten.
- Een gedeelde visie ontwikkelen op hoe binnen de gemeente wordt omgegaan met handelingsruimte.
- Het actualiseren of opschonen van het beleid en/of de instructies en/of het ontwikkelen van leidraden, richtlijnen of instructies met concrete voorbeelden.

## **Handelingsperspectieven voor ruimte benutten door de inkomensconsulent**

- Het bevorderen van:
  - Gebruiken van de mogelijkheden om maatwerk te leveren bij de benadering van aanvragers.
- Investeren in kennis bij inkomensconsulenten over:
  - Alle mogelijkheden die de Participatiewet biedt voor het gebruiken van handelingsruimte.
  - Alle mogelijkheden van de Awb. Vooral kennis over het (toepassen van) het evenredigheidsbeginsel is nodig, zodat eventuele nadelige gevolgen voor de aanvrager op de langere termijn worden meegewogen. Maar ook het kennen en kunnen toepassen van bijvoorbeeld de inherente afwijkingsbevoegdheid is van belang.
  - Signalen uit bezwaar en beroep en jurisprudentie. Als organisatie deze signalen en nieuwe inzichten regelmatig delen met de inkomensconsulenten.
- Investeren in kennis en vaardigheden bij inkomensconsulenten door:
  - Trainen van inkomensconsulenten in het onderbouwen en motiveren van besluiten en in het voeren van een intakegesprek.
  - Inzetten van een benaderbare kwaliteitsmedewerker als overlegpartner, coach en docent voor de inkomensconsulenten.
  - Stimuleren van veelvuldig (informeel) overleg tussen alle inkomensconsulenten. Stimuleren dat kritische tegengeluiden worden opgezocht.
  - Faciliteren van het structureel reflecteren door inkomensconsulenten. Bijvoorbeeld door geregeld (fictieve of afgehandelde) casussen te bespreken.
  - Delen van voorbeelden van hoe handelingsruimte kan worden benut. Binnen de eigen gemeenten maar ook met inkomensconsulenten van andere gemeenten.
- Gemeente-overstijgend inzetten op beroepsvorming waarbij het onder andere gaat om het ontwikkelen van gedeelde kennis, identiteit en normen.

## **Handelingsperspectieven voor ruimte geven en stimuleren in de organisatie**

- Ontwikkelen van (meetbare) doelen en werkafspraken die richting geven aan het gebruiken van handelingsruimte. En aanpassen van kwaliteitscontroles zodat deze ook inzicht geven in het gebruik van handelingsruimte. Gedacht kan worden aan:
  - Inkomensconsulenten vragen in hun rapportage te verantwoorden waarom maatwerk *niet* nodig was.
  - Evenredigheid opnemen als kopje in de rapportages.
- Teamleiders trainen zodat zij beter weten hoe zij inkomensconsulenten kunnen aanmoedigen bij het benutten van handelingsruimte.

- Hanteren van één lijn: van vertrouwen in de inwoners en vertrouwen in de professionaliteit van de inkomensconsulenten. Door de hele organisatie heen, van leidinggevend en juridisch adviseurs tot en met controllers en accountants.
- Aanpassingen in de aanvraagprocedure:
  - Voeren van (brede) intakegesprekken met alle aanvragers, waarin systematisch de persoonlijke omstandigheden in beeld worden gebracht.
  - De aanvraagprocedure vereenvoudigen en bekijken of minder bewijsstukken kunnen worden opgevraagd.
  - Samenwerking stimuleren tussen de verschillende disciplines binnen het sociaal domein om de noodzaak van en/of mogelijkheden van het gebruik van handelingsruimte beter te leren zien.
  - Zo min mogelijk opknippen van het proces zodat overdrachtmomenten worden beperkt en de aanvrager en diens omstandigheden niet uit het zicht raken.
  - Bieden van genoeg tijd om de omstandigheden in beeld te brengen.

# Bijlage 5 Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*. Algemene Rekenkamer.
- Bakker-Klein, J. (2019). *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein* (Proefschrift). Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bennenbroek, F., Buckle, A., Drijvers, A., Kistemaker, N., Oomkens, R., Rossetti, S., Salome, L., van der Schoor, R. & Wachte, M. (2021). *Afwegingen bij re-integratie & jobcoaching*. Panteia; Muzus; ZINZIZ.
- Bokhorst, M. & Engbersen, G. (2024). *Kennisversterking in het sociaal domein. Ervaringen en opties uit het veld*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Brummans, K. (2023). *Artikel 16 Participatiewet: niet meer alleen bij kwesties van leven en dood*. In: *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd: [Binnenlands Bestuur \(2023\). Artikel 16 Participatiewet: niet meer alleen bij kwesties van leven en dood](#)
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 15 oktober). *Personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio*. Geraadpleegd: [StatLine - Personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio](#)
- De Vries, E. & Hendrixx, W. (2025). *Hoe krijg je zicht op ruimte voor maatwerk? In: Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd: [Hoe krijg je zicht op ruimte voor maatwerk? – Sociale Vraagstukken](#)
- De Winter, P. (2019). *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. (Proefschrift). Rijksuniversiteit Groningen.
- De Winter, P. (2024). *Van hard naar hart? Handhavers over de menselijke maat in de Participatiewet*. Boom.
- Eiselin, W.F.A. (2025). *Artikel 16 – Participatiewet. Commentaar. Bijgewerkt tot 7 juli 2025*. In: *Nederlandse Documentatie Sociale Zekerheid*. Geraadpleegd: [Artikel 16 - Participatiewet | NDSZ](#).
- Hendrixx, W., Huiting, M., Van den Berg, C. & Van Twist, M. (2022). *Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar "maatwerk" in de uitvoeringspraktijk*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Kampen, T. (2021). *Participatielezing 2021. De mens centraal in de bijstand*. Movisie
- Kerstens, R., Junk, H. & Bekenkamp, J. (2019). *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. ABDTOPConsult.
- Kroeze, R., Reuvers, L., Oomes, I., Groen, R. & Bok, J. (2023). *Op weg naar een goede uitvoering van een Participatiewet in balans. Inventarisatie van behoeften bij uitvoerend professionals, leidinggevenden en bestuurders* (in opdracht van SZW). Andersson Elfers Felix.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*. Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). *Re-integratiedienstverlening in het kader van de Participatiewet. Een onderzoek onder gemeentelijke klantmanagers naar de risico's voor de doeltreffendheid van de dienstverlening*. Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Oomkens, R. & Drijvers, A. (2021). *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Syntheseonderzoek*. Panteia.
- Raad van State. (2024). *Advies over wetsvoorstel Participatiewet in Balans: spoor 1*. Raad van State.
- Schillemans, T. & Aleksovskaja, M. (2019). *Maatwerk, discretionaire ruimte en oordeelsvorming. Onderzoeksrapport van een survey en realistisch experiment bij vier uitvoeringsorganisaties*. Universiteit Utrecht.
- UWV. (2025). *UWV jaarverslag 2024*. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Geraadpleegd: <https://jaarverslag.uwv.nl/jaarverslag-2024>
- Van Echtelt, P., Dinmohamed, S., Eggink, E. & Schyns, P. (2024). *Vertrouwen in de bijstand: Een kwalitatieve studie naar de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Hal, L. (2024). *Beroepsvorming als samenspel: het versterken van professionals in het publiek sociaal domein van werk en inkomen*. (Inaugurale Rede). Zuyd Hogeschool
- Vethaak, H., de Bruijn, E.J., Knoef, M. & Koning, P. (2025). *Deter and Deteriorate: The Effects of Application Processing Times on Welfare Receipt and Employment*. IZA Institute of Labour Economics.
- Webbink, E., Biemans-Braggaar, L., Bosman, R., Herbschleb, M., Rijkers, R. & Van Schie, S. (2024). *BUS-C Maatwerk in de BUS*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street. Public service and moral agency*. Harvard University Press.

Deze publicatie is een uitgave van:

**Nederlandse Arbeidsinspectie**

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag  
t 0800 51 51

Juni 2026




Aan Minister van WenP

nota

Verzamelbrief Participatiewet

## TER BESLISSING

PDV  
IAMDatum  
26 juni 2026Onze referentie  
2026-Opgesteld door  
Uiterlijk bij  
17 juni 2026Bijlage(n)  
1**Aanleiding**

Er zijn diverse toezeggingen gedaan en moties aangenomen tijdens de wetsbehandeling van de Participatiewet in balans. Een aantal toezeggingen zijn inmiddels uitgevoerd en moties kunnen worden afgedaan. Daarnaast is recent de evaluatie naar de financieringssystematiek LKS en het onderzoeksrapport '(on)benutte ruimte in de bijstand' opgeleverd. Deze rapporten moeten met de Kamer gedeeld worden. Dit alles is gebundeld in bijgevoegde verzamelbrief. De beoogde verzending van de verzamelbrief is op 2 juli a.s., omdat het onderzoek van de NLA op 3 juli bekend wordt gemaakt. Gelet op de hoeveelheid moties/toezeggingen vanuit de EK wordt door BO voorgesteld deze brief ook aan de EK te verzenden, in plaats van een afschrift te versturen.

**Geadviseerd besluit**

Akkoord te gaan met de verzamelbrief aan de TK en deze te ondertekenen.  
Akkoord te gaan met de verzamelbrief aan de EK en deze te ondertekenen.

**Toelichting**

*Participatiewet in balans:*

*1) Moties en toezeggingen spoor 1*

- TK - motie van de leden Flach en Inge van Dijk - verzoekt de regering om een "right to challenge" op te nemen in lagere regelgeving
  - Voorgestelde reactie: u bent niet voornemens dit mogelijk te maken omdat er al voldoende mogelijkheden zijn voor eigen initiatief op maatschappelijke participatie. VNG en Divosa delen dit standpunt.
- EK - motie Schalk c.s. - verzoekt de regering te onderzoeken hoe giften in natura die noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud bij AMvB uitgezonderd kunnen worden van de inlichtingenplicht
  - Voorgestelde reactie: verzoek komt neer op het geheel uitzonderen van giften in natura. Dit past niet bij het karakter van de Participatiewet.
  - In de tekst is meer uitleg opgenomen over hoe met giften wordt omgegaan, omdat hierover verschillende beelden lijken te bestaan in debatten.
- EK - toezegging Belhirsch - om met gemeenten in gesprek te gaan over de specifieke omstandigheden van jonge statushouders in de Participatiewet.

# Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Verzamelbrief Participatiewet

---

Pagina: 1

---

 Nummer: 1      Auteur: Aartsen, A.A.      Onderwerp: Tekst plaatsen      Datum: 3-7-2026 13:19:55

MWP akkoord 3/7 

- Voorgestelde reactie: hier is aandacht aan besteed. Er is een online bijeenkomst die voor eenieder toegankelijk is over de financiële startpositie en ondersteuning voor jonge alleenstaande statushouders. De opbrengsten worden verwerkt in de handreiking Maatwerk Participatiewet.
- EK – toezegging Belhirsch – informeren over gesprekken tussen gemeenten en BZK over toepassing discriminatietoets
  - Voorgestelde reactie: verwijzing naar recente Kamerbrief met de laatste stand van zaken over dit onderwerp van BZK.

**Datum**  
26 juni 2026

**Onze referentie**  
2026- 

2) *Gedoogbesluit uitzondering kostendelersnorm en mantelzorg*

- De uitzondering op de kostendelersnorm is in het nieuwe wetsartikel nu nog alleen vastgelegd voor de mantelzorger en niet voor de ontvanger van mantelzorg.
- Gemeenten lopen tegen deze beperking aan. En gelet op het amendement en debat van destijds is de intentie van de indiener ook breder geweest.
- Via de Verzamelwet 2027 wordt deze bepaling daarom aangepast. In de brief geeft u aan dat gemeenten op deze wijziging vooruit mogen lopen.

**Evaluatie wijziging financieringsystematiek LKS**

- Onderzoeksbureau SEOR heeft de gevolgen van de wijziging van de financieringsystematiek van loonkostensubsidies (LKS) onderzocht.
- Per 2022 worden gemeenten bekostigd op basis van realisaties. De wijziging heeft er niet toe geleid dat gemeenten significant meer LKS-trajecten hebben ingezet.
- Wel zijn meer duurdere trajecten ingezet, onder meer voor de groep mensen met een lagere loonwaarde, wat ook werd beoogd met de wijziging. De nieuwe systematiek creëert de juiste condities voor gemeenten om op het instrument LKS in te blijven zetten.

**Onderzoeksrapport "(On)benutte ruimte in de bijstand**

- De verzamelbrief bevat een beleidsreactie op een rapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) over het gebruik van handelingsruimte bij het afhandelen van bijstandsaanvragen door gemeenten.
- Deze ruimte wordt volgens de NLA nu niet altijd benut. In de reactie wordt daarom gewezen op het belang van het versterken van de vakkundigheid binnen het programma Participatiewet in balans.

**Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Actie</b>	<b>Informatie</b>
1	TK Verzamelbrief Participatiewet	Verzenden aan TK	
2	EK Verzamelbrief Participatiewet	Verzenden aan EK	
3	Evaluatie wijziging financieringsystematiek LKS	Verzenden aan TK en EK	

4	Onderzoeksrapport “(On)benutte ruimte in de bijstand	verzenden aan TK en EK	
---	--	---------------------------	--

**Datum**  
26 juni 2026

**Onze referentie**  
2026-