

# Werkwijzer

## bufferbudget

participatiewet

in balans



# Inhoudsopgave

|                                                           |          |                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding</b>                                          | <b>3</b> | <b>3. Bufferbudget in de praktijk: voorbeeldsituaties</b>                     | <b>14</b> |
| Waarom een bufferbudget?                                  | 3        | 3.1. Nettoloon per (vier) weken                                               | 14        |
| Samenhang met wijzigingen Participatiewet in Balans       | 3        | 3.2. Arbeidsvoorwaardenbedragen:<br>vakantietoeslag, eindejaarsuitkering, IKB | 15        |
| <b>1. Wat is het bufferbudget?</b>                        | <b>5</b> | 3.3. Correcties door werkproces                                               | 16        |
| 1.1. Wettelijk kader                                      | 5        | 3.4. Start/einde werk en wisselende inkomsten                                 | 16        |
| 1.2. Voor wie is het bufferbudget?                        | 7        | In de lopende maand verrekenen                                                | 17        |
|                                                           |          | Achteraf – stabiele inkomsten                                                 | 18        |
| <b>2. Uitvoering van het bufferbudget</b>                 | <b>8</b> |                                                                               |           |
| 2.1. Beleidsafweging: wanneer inzetten, voor wie?         | 8        | <b>Colofon</b>                                                                | <b>19</b> |
| Individuele afweging                                      | 8        |                                                                               |           |
| Opvangen van verrekeningen en vorderingen                 | 9        |                                                                               |           |
| Generiek op basis van bestandsanalyse                     | 10       |                                                                               |           |
| 2.2. Stappen voor de uitvoering                           | 11       |                                                                               |           |
| Stap 1 – Signaal                                          | 11       |                                                                               |           |
| Stap 2 – Consulent beoordeelt de schommeling              | 12       |                                                                               |           |
| Stap 3 – Hoogte van inzet bepalen                         | 12       |                                                                               |           |
| Stap 4 – Contact met de inwoner/ beschikken of informeren | 12       |                                                                               |           |
| Stap 5 – Registratie en verantwoording                    | 13       |                                                                               |           |
| Stap 6 – Casusoverleg                                     | 13       |                                                                               |           |
| 2.3. Financiële dekking                                   | 13       |                                                                               |           |



# Inleiding

## Waarom een bufferbudget?

### Inkomen onder de bijstandsnorm als gevolg van verrekenen

Wanneer inwoners met een bijstandsuitkering gaan werken ontvangen zij salaris van hun werkgever. Als dit salaris lager is dan de bijstandsnorm die voor hen geldt, wordt het salaris door de gemeente aangevuld tot bijstandsniveau. Gemeenten voeren daarom een 'inkomstenverrekening' uit om te bepalen op welk bedrag aan bijstand deze mensen nog recht hebben. We weten uit onderzoek dat inkomstenverrekening voor veel mensen problemen oplevert.<sup>1</sup>

Zo kan de manier van inkomstenverrekening leiden tot een structureel inkomen onder de bijstandsnorm, of tot sterk wisselende inkomsten waarbij inwoners sommige maanden een inkomen hebben (ruim) boven de bijstandsnorm, maar andere maanden rondkomen van een bedrag (vaak) lager dan de bijstandsnorm<sup>2</sup>: Kleine schommelingen in het inkomen kunnen hard aankomen bij mensen die leven van een sociaal minimum.

De wijzigingen in de Participatiewet in Balans die zien op de inkomstenverrekening, hebben tot doel inwoners bij een stap richting (deeltijd) werk zoveel mogelijk te voorzien in een stabiel en voorspelbaar inkomen van tenminste de bijstandsnorm.

### Een nieuw instrument

Het bufferbudget is een nieuw instrument binnen de Participatiewet. Dit document geeft een toelichting op de aanleiding, doelstelling en mogelijke toepassing van het instrument. De praktijk zal leren in welke (overige) situaties en op welke (andere) manieren het bufferbudget ingezet kan worden. Deze toelichting is bedoeld om het gesprek en de beleidsvorming daarover in gemeenten te ondersteunen, maar is geen blauwdruk. Gemeenten worden ook uitgenodigd andere/ eigen toepassingsopties te ontwikkelen en met elkaar uit te wisselen.

## Samenhang met wijzigingen Participatiewet in Balans

Met de Participatiewet in Balans<sup>3</sup> wordt een deel van de genoemde problemen opgelost. Het verduidelijkte transactiebeginsel maakt expliciet dat er geen inkomen kan worden verrekend waar inwoners niet (redelijkerwijs) over kunnen beschikken. Dat werkt door in de wijze van verrekenen van vakantiegeld, eindejaarsuitkering, individueel keuzebudget en (vier)wekelijkse inkomsten.

<sup>1</sup> De Visser, S., & Van Ommeren, M. (Optimalistic), Kistemaker, S., Salomé, L., & Doelen, P. (Muzus), & Kuiper, F. (Stimulansz). (2021). *Als verrekenen een beperking is: Een onderzoek naar de gevolgen van inkomstenverrekening voor mensen met een arbeidsbeperking*. UWV-subsidieonderzoek.

<sup>2</sup> Onderzoek beleidsonderzoekers

<sup>3</sup> Participatiewet in Balans, Staatsblad 2025 312



Het harmoniseren van de wijze van vaststellen van het te verrekenen nettoloon zal rekenverschillen tussen gemeenten en tussen professionals binnen een gemeente terugdringen. Bovendien biedt de aanpassing van de vrijlatingsregeling gemeenten de mogelijkheid langdurig(er) een deel van de inkomsten uit werk vrij te laten van verrekening.

Bij implementatie van deze wijzigingen, leidt dit tot een vermindering van de situaties waarin er financiële problemen voor inwoners ontstaan als gevolg van inkomstenverrekening. Maar niet in alle gevallen kunnen problemen als gevolg van inkomstenverrekening worden voorkomen. Wanneer een inwoner werkt bij een werkgever die een afwijkende of onvoorspelbare betaalsystematiek kent, of wanneer de verrekensystematiek van de gemeente alsnog leidt tot correcties of verrekeningen, kan zich een situatie voordoen waarin een inwoner als gevolg van de stap naar werk geconfronteerd wordt met financiële problemen die het gevolg zijn van de inkomstenverrekening.

Dit is een onwenselijke situatie. Om de bestaanszekerheid voor de werkende bijstandsgerechtigde te waarborgen is daarom in de Participatiewet een instrument toegevoegd dat gemeenten in staat stelt in deze gevallen de inwoner in deze situaties te ondersteunen: het bufferbudget.

### Advies

Deze toelichting kan het best in samenhang worden gelezen met de Werkwijzer Verrekenen volgens Participatiewet in Balans. Die werkwijzer geeft handvatten voor het implementeren van de wijzigingen van Participatiewet in Balans. Voor welke groep inwoners met inkomstenverrekening het bufferbudget nodig is of kan zijn, hangt sterk samen met de wijze van verrekenen van de gemeente en de beleids- en implementatiekeuzes die daarbij zijn gemaakt. Het verdient dus aanbeveling te beginnen bij de Werkwijzer Verrekenen, en aansluitend beleidskeuzes te maken rond de toepassing van het bufferbudget.

### Verder kijken

- Kijk terug:

[Webinar Uniform Verrekenen volgens Participatiewet in Balans](#)

- Kijk terug:

[Webinar Bufferbudget](#)



# 1. Wat is het bufferbudget?

## 1.1. Wettelijk kader

Het bufferbudget is een nieuw instrument binnen de Participatiewet (artikel 34b Pw en artikelen 38b IOAW en IOAZ). Het bufferbudget is een instrument dat gemeenten kunnen inzetten om inkomensstabiliteit te vergroten voor mensen die als gevolg van de verrekening van (wisselende) inkomsten uit arbeid op maandbasis een inkomen hebben dat lager uitkomt dan de bijstandsnorm. Het bufferbudget heeft als doel dit risico te verkleinen en zo de overgang naar (meer) werk aantrekkelijker en stabiel te maken. Daarbij zijn de volgende onderdelen belangrijk:

- Er is sprake van inkomsten uit arbeid die worden aangevuld met een aanvullende bijstandsuitkering (bijvoorbeeld inkomsten uit flexwerk, oproepwerk, parttime werk, of onregelmatige diensten).
- De inkomstenverrekening leidt tot een inkomen lager dan het sociaal minimum in een of meerdere maanden.
- Het bufferbudget is maximaal €1000,- per kalenderjaar. Dit bedrag wordt vanaf 2028 jaarlijks geïndexeerd volgens artikel 38 lid 4 Pw (nieuw).
- Het bufferbudget wordt ingezet per belanghebbende (individu), niet per huishouden.
- Het bufferbudget is voor de inwoner onbelast en wordt belast via een eindheffingsregeling.

- Het bufferbudget wordt ambtshalve door de gemeente verstrekt en niet op aanvraag van inwoners.
- Het bufferbudget kan in delen worden uitgekeerd.
- Het bufferbudget is een maatwerkbudget, in te zetten wanneer het nodig is. Het is daarbij belangrijk goed de samenhang met andere voorzieningen te bezien, zoals de inkomstenvrijlating en de premie voor arbeidsinschakeling.

Hieronder wordt verder ingegaan op een aantal onderdelen:

**Inkomstenverrekening:** wanneer inwoners inkomsten uit arbeid hebben, nemen gemeenten de hoogte van dit inkomen in acht bij het vaststellen van het recht op aanvullende bijstand<sup>4</sup>.

**Inzet per individu:** voor gehuwden of samenwonenden komt het recht op bijstand de partners gezamenlijk toe, tenzij één van de partners geen recht op bijstand heeft. Toegepast op het bufferbudget, betekent dit dat twee personen uit één huishouden allebei hun eigen bufferbudget kunnen hebben, als zij allebei te maken hebben met de verrekening van inkomsten uit arbeid. Daarbij geldt dat, net als de algemene bijstand, het bufferbudget (of budgetten), toekomt aan beide partners.

<sup>4</sup> Conform art 19, lid 2, Pw



**Eindheffingsregeling<sup>5</sup>:** dit betekent dat er een specifieke fiscale behandeling voor dit instrument is ingericht. Wanneer gemeenten het bufferbudget toekennen, wordt het toegekende bedrag niet opgeteld bij het fiscaal inkomen, maar voor de inwoner vrijgesteld van inkomstenbelasting. Dit zorgt ervoor dat het toegekende bedrag geen keteneffecten kan veroorzaken op bijvoorbeeld het recht op toeslagen, kwijtschelding gemeentelijke belastingen of andere inkomensafhankelijke regelingen. Het bufferbudget kan dus worden aangewend om negatieve gevolgen van verrekening te compenseren op een wijze die inwoners niet zelf met de fiscale gevolgen confronteert.

**Samenhang met andere instrumenten:** gemeenten kunnen diverse instrumenten inzetten om de stap naar werk lonend te maken. Voorbeelden van deze instrumenten zijn de vrijlatingsregeling<sup>6</sup> en de premie voor arbeidsinschakeling<sup>7</sup>. Deze instrumenten hebben een ander doel dan het bufferbudget, maar kunnen als 'bijvangst' hebben dat de inzet van het instrument het financiële probleem oplost dat mogelijk ontstaat door de verrekening. In zo'n geval kom je niet toe aan het bufferbudget.

Inzet van deze instrumenten (de vrijlating of een uitstroompremie) sluit inzet van het bufferbudget niet uit. Afhankelijk van de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde en beleidskeuzes van de gemeente kunnen de instrumenten ook naast elkaar worden ingezet. Daarbij kan het bufferbudget worden ingezet als de vrijlating en de premie niet toepasbaar zijn

in de individuele situatie of het probleem niet oplossen. Regelmatig zal een keuze gemaakt moeten worden tussen de inzet van het bufferbudget en het verrekenen conform artikel 58 lid 4, het terugvorderen van teveel verstrekte bijstand conform artikel 58 lid 2, of een combinatie van deze.

**Niet terugvorderbaar:** In de Participatiewet is geen grondslag opgenomen om het ingezette bufferbudget bij de inwoner terug te vorderen. Artikel 58 van de Participatiewet ziet alleen op terugvordering van de bijstand, niet van het bufferbudget. Dit betekent dat, ook wanneer de medewerkers van de gemeente het bufferbudget abusievelijk hebben ingezet, geen terugbetaling hiervan aan de inwoner gevraagd kan worden. Financiële zekerheid voor de burger is hierbij het uitgangspunt.

**Samenloop met beslag:** het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben de samenloop van beslag en het bufferbudget nog in onderzoek. In het derde kwartaal van 2026 wordt hier meer duidelijkheid over verwacht.

<sup>5</sup> p. 85 Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 35 582, nr. 3

<sup>6</sup> Artikel 34a Participatiewet artikelen 8 en 34a IOAW en IOAZ

<sup>7</sup> Artikel 31, tweede lid, onderdeel j vierde lid Participatiewet (nieuw)

### Checklist:

- Is er sprake (geweest) van een inkomen onder de bijstandsnorm of is dat te verwachten? (Ja)
- Was dit het gevolg van de inkomstenverrekening door de gemeente? (Ja)
- Lost inzet van vrijlating of premie voor arbeidsinschakeling de inkomstenschommeling al op? (Nee)

## 1.2. Voor wie is het bufferbudget?

De Benchmark Werk & Inkomen van Divosa geeft inzicht in het aantal inwoners met inkomsten uit arbeid. Op het totale bijstandsbestand van ongeveer 340.000 uitkeringen<sup>8</sup> heeft 7,4% inkomsten uit arbeid.<sup>9</sup> Dat gaat dus om zo'n 25.000-26.000 inwoners. Dit zijn echter standcijfers. Eerdere benchmarks lieten zien dat over een periode van twee jaar gemeten 21,4% van de inwoners op enig moment inkomsten uit parttime werk heeft.<sup>10</sup> Een veel grotere groep inwoners heeft dus op enig moment te maken met de verrekening van inkomsten uit arbeid.

Voor het merendeel van deze inwoners gaat het hierbij om stabiele inkomsten met een voorspelbare hoogte. Wanneer inkomsten elke maand vergelijkbaar en stabiel zijn, is het realiseren van een stabiele verrekening voor gemeenten eenvoudiger te realiseren in de uitvoering. Welk deel van de

inwoners een stabiel en voorspelbaar inkomen heeft, kan echter per gemeente variëren – afhankelijk van de lokale arbeidsmarkt. Cijfers van enkele grotere gemeenten geven aan dat tussen de 50% en 70% van alle inkomsten uit arbeid maandelijks stabiel zijn.<sup>11</sup>

Dit impliceert dat tussen de 30% en 50% van de inwoners met deeltijd inkomsten wisselende inkomsten uit arbeid ontvangt. Wanneer inkomsten (sterk) wisselen is het voor gemeenten moeilijker uitvoerbaar om de aanvullende uitkering maandelijks tijdig te berekenen en schommelingen in het totaal inkomen (uit arbeid en aanvullende uitkering) te voorkomen. Voor deze groep kan het bufferbudget bijdragen aan het oplossen van dit probleem.

<sup>8</sup> [Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2024](#), CPB

<sup>9</sup> [Samenvatting | Divosa](#)

<sup>10</sup> [Factsheet Parttime werk in de bijstand | divosa.nl](#)

<sup>11</sup> Samengesteld uit schattingen van het BIDN en de gemeenten Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, Renkum, Zaanstad en de Sociale Dienst Drechtsteden.



## 2. Uitvoering van het bufferbudget

Inzet van het bufferbudget is een kan-bepaling en toekenning van het bufferbudget gebeurt ambtshalve. Dat betekent dat de gemeente moet uitwerken hoe het instrument past binnen de wijze en aanpak van inkomstenverrekening. De Raad van State heeft uitgesproken dat gemeenten zullen moeten afwegen welke plek het instrument krijgt in de uitvoering en in welke situaties het budget wordt ingezet.<sup>12</sup>

Dit hoofdstuk geeft drie mogelijke invalshoeken voor die afweging en navolgend een aantal tips en suggesties voor de inrichting van een werkproces.

### 2.1. Beleidsafweging: wanneer inzetten, voor wie?

Gezien de situaties waarin het bufferbudget noodzakelijk kan zijn, zijn een aantal mogelijke 'werkprocessen' voor te stellen. In deze paragraaf volgen drie suggesties:

1. Individuele afweging
2. Opvangen van verrekeningen en vorderingen
3. Groepsgewijs op basis van bestandsanalyse

Hierbij dient nogmaals opgemerkt te worden dat het bufferbudget een nieuw instrument is binnen de Participatiewet en een maatwerkbudget. Dit zijn dus uitdrukkelijk eerste suggesties, de praktijk zal uitwijzen in welke (overige) situaties en op welke (andere) manieren het Bufferbudget ingezet kan worden.

#### Individuele afweging

Wanneer een medewerker uitkeringsadministratie of een inkomensconsulent aan de slag gaat met het vaststellen van een aanvullende uitkering, beoordeelt deze de inkomsten van de inwoner en maakt daarbij gebruik van één of meerdere van de volgende signalen:

- De Polisadministratie, doordat de werkgever loonaangifte heeft gedaan en de informatie in Suwinet zichtbaar wordt.
- De Ondersteuning Inkomstenverrekening Bijstand (OIB)-bestanden, die het Bureau InformatieDiensten Nederland (BIDN) opstelt en verspreidt. Ook deze zijn gebaseerd op de informatie uit de loonaangifteketen.
- Ontvangen loonstroken, de inwoner levert zelf een loonstrook in.

De medewerker kan op het moment van verrekenen beoordelen of er mutaties zijn die leiden tot een inkomen dat onder de norm is geweest, of nog onder de norm gaat komen. In sommige situaties (zoals wanneer de looninformatie laat beschikbaar komt, de werkgever vaak correcties doet op het loon of bij wisselende inkomsten) kan de medewerker hier extra alert op zijn.

<sup>12</sup> Advies van 13 juni 2024 over het wetsvoorstel *Participatiewet in Balans* (Kamerstuk 36582)



In het huidige werkproces zijn medewerkers getraind op het vaststellen van het te verrekenen inkomen en het vaststellen van de hoogte van de aanvullende bijstandsuitkering. Nu wordt daarnaast ook een individuele afweging gevraagd over het inzetten van het bufferbudget. Dat vraagt van medewerkers een analyse te maken over de periode waarover ze de verrekening hebben uitgevoerd – dat kan één maand zijn, of in sommige gevallen worden meerdere maanden in één keer herberekend (bijvoorbeeld wanneer de looninformatie van meerdere maanden in één keer wordt verwerkt). De medewerker moet dan een aantal stappen doorlopen:

1. Per kalendermaand het netto beschikbare inkomen vaststellen.
2. Per kalendermaand de aanvullende uitkering en/of vrijlating vaststellen.
3. Deze bij elkaar optellen en vaststellen of dit in die betreffende maand opgeteld onder de bijstandsnorm is.
4. en bij ja, afwegen of inzet van het bufferbudget opportuun is, waarbij
5. bij het eerste moment van inzet van het budget in een kalenderjaar beschikt dient te worden.

Vanaf stap 3 betreffen dit extra handelingen. Waarbij sommige gemeenten nog een knip in bevoegdheid hebben gemaakt tussen verschillende medewerkers. Het is aan te bevelen deze vijf stappen zoveel mogelijk centraal uit te voeren en bij dezelfde medewerker/ afdeling neer te leggen.

## Opvangen van verrekeningen en vorderingen

Ook deze aanpak neemt het handelen van de medewerker uitkeringsadministratie als uitgangspunt, maar blijft iets dichterbij het nu gangbare werkproces van medewerkers uitkeringsadministratie en/of inkomensconsulenten.

Gemeenten kunnen in deze methode in hun werkproces opnemen dat, wanneer er sprake is van een vordering of een verrekening, altijd óók de afweging gemaakt moet worden of het inzetten van het bufferbudget opportuun is. Daarbij kunnen de medewerkers in hun afweging de eerder gepresenteerde checklist hanteren.

Verrekenen: in verschillende situaties kan een medewerker vaststellen dat er nog een bedrag te verrekenen is in maximaal zes navolgende maanden, volgens artikel 58 lid 4. Bijvoorbeeld wanneer het ontvangen bedrag aan eindejaarsuitkering te hoog is om in één kalendermaand met het de aanvullende uitkering te verrekenen. De medewerker kan dan besluiten om in het restant bedrag te verrekenen met de aanvullende uitkering in de volgende zes maanden. Indien te verwachten is dat de inwoner als gevolg van die verrekening één of meerdere maanden een inkomen onder de bijstandsnorm zal krijgen, kan de medewerker ook besluiten tot toekenning en inzet van het bufferbudget.



Uiteraard is het ook mogelijk om een vordering op te boeken en af te zien van vordering. De vraag is echter waarom je dat zou doen, als er ook een instrument voorhanden is dat een positief karakter heeft richting de inwoner, geen financiële risico's heeft voor de inwoner en administratief lichter is voor de gemeente. Immers, er hoeft geen vordering aangemaakt te worden, er hoeft geen kwijtscheldingsbesluit gemaakt te worden. Bovendien leidt een niet-gevorderde vordering tot een hoger toetsingsinkomen als gevolg van een teveel verstrekt bedrag aan uitkering en/of salaris, terwijl het bufferbudget een eindheffingsregeling kent en daarom voor de inwoner geen nadelige effecten heeft op toeslagen of inkomensregelingen.

### Generiek op basis van bestandsanalyse

In welke situaties een bufferbudget van toegevoegde waarde kan zijn, hangt sterk samen met het betaalritme van de werkgever, het al dan niet aanwezig zijn van arbeidsvoorwaardelijke bedragen zoals een eindejaarsuitkering, het type contract (oproepcontracten of min/max contracten hebben uiteraard een hogere kans op wisselende inkomsten) en de in de gemeente gebruikte methode(n) van inkomstenverrekening. De in beschreven voorbeeldsituaties aan het eind van deze handreiking kunnen helpen in beeld te brengen in welke omstandigheden een bufferbudget ingezet zou kunnen worden.

Een derde werkwijze is daarom een meer generieke methode. In deze methode bepaalt de gemeente welk deel van de inwoners met inkomstenver-

rekening 'waarschijnlijk' tot een risico-groep behoren, bijvoorbeeld: inwoners met vierwekelijkse inkomsten die per vier weken rond de helft van de bijstandsnorm of meer verdienen (in verband met de uitbetaling van twee periodes in december), of inwoners met min-max contracten. Data-analyse op verrekeningen uit de afgelopen jaren kan ook de groepen in beeld brengen waarvoor vaak herberekeningen zijn (geweest), of vorderingen zijn opgeboekt.

Voor gemeenten die werken met het OIB kan ook dit een bron van informatie zijn. In het OIB zijn casussen gemarkeerd waar bijzondere betalingen zijn, zoals uitbetaling van een arbeidsvoorwaardenbedrag, sterk wisselende inkomsten, of inkomsten per vier weken. Dit zijn casussen waarvan het BIDN aangeeft dat automatische verrekening niet wenselijk is en dat een medewerker de casus zou moeten beoordelen. Er is naar verwachting in elk geval gedeeltelijk een overlap tussen deze gemarkeerde groep en de groep inwoners waarvoor de kans op noodzaak van het bufferbudget groot is.

Wanneer de gemeente op basis van data- en procesanalyse in beeld heeft welke groepen inwoners verhoogd risico lopen op situaties, waarbij de kans bovengemiddeld is dat verrekening van inkomsten leidt tot een inkomen lager dan de bijstandsnorm, kan de gemeente de beleidsregels zo beschrijven, dat voor deze groep het instrument bufferbudget binnen de gemeente beschikbaar wordt gesteld.



In de onderzoeksfase van deze werkwijzer is bijvoorbeeld gesproken met een gemeente die aangeeft altijd in de lopende maand te verrekenen. Daardoor hebben alle inwoners die starten op parttime werk de eerste maand een probleem met de stabiliteit van hun inkomen: deze gemeente betaalt de bijstandsuitkering uit rond de 28ste van de lopende maand. Mutaties op de uitkering moeten voor de 25ste worden ingevoerd in het uitkeringsstelsel. Wanneer inwoners parttime gaan werken, is voor de meerderheid van de inwoners de looninformatie nog niet beschikbaar en verwerkt op de 25ste van de maand. Zij ontvangen hun uitkering wanneer die informatie wel beschikbaar en verwerkt is – vaak rond de tiende van de daaropvolgende maand. Bij de meeste inwoners lukt het om na die eerste maand daar een consequent ritme in te vinden, met betaling van de uitkering altijd rond de tiende van de opvolgende maand. Een manager van deze gemeente:

*‘Alleen die eerste maand is dus lastig voor inwoners. Dan moeten ze ineens ongeveer twee weken overbruggen. Wij werken in onze gemeente niet met de premie voor arbeidsinschakeling, die gebruiken we alleen bij participatieplaatsen of werkervaringstrajecten. We kunnen die beleidsregel natuurlijk aanpassen, maar we zouden ook het bufferbudget voor deze groep kunnen aanwenden en bij de start op parttime werk, als we de uitkering op blokkade zetten, het budget toekennen om die halve maand te helpen overbruggen.’*

## 2.2. Stappen voor de uitvoering

### Stap 1 – Signaal

De signalen dat een bufferbudget nodig kan zijn, kunnen op verschillende plekken in de organisatie opkomen:

- Via Inkomstenmutaties: wanneer een medewerker uitkeringsadministratie of een inkomensconsulent aan de slag gaat met het vaststellen van een aanvullende uitkering, krijgt deze zicht op onregelmatigheden. De medewerker kan op dat moment zien of er mutaties zijn die leiden tot een inkomen dat onder de norm is geweest, of nog onder de norm gaat komen.
- Via data-analyse: gemeenten draaien regelmatig lijstwerk uit van inwoners waarvan de looninformatie (vaak) laat is, geblokkeerd staande uitkeringen, mensen waar vaak herberekeningen zijn, of waar vierwekelijks inkomsten zijn. Dit kan de doelgroep in beeld brengen waarvoor de kans groot is dat een bufferbudget nodig zal zijn.
- De inkomensconsulent of schuldhulpverlener heeft de financiële situatie van de inwoner in beeld en meldt dat er geen stabiel inkomen is bij parttime werk. Bij de start op werk kan een consulent ook alert zijn op situaties die een onregelmatig salaris kunnen opleveren en daarmee een instabiele verrekening: uitbetaling per vier weken, een eindejaarsuitkering of IKB, een oproepcontract of een min-max contract, of werk in branches waar met urenbriefjes of uren op nacalculatie wordt gewerkt zoals de thuiszorg, horeca, of uitzendbranche.



- Diverse gemeenten voeren al een inkomstengesprek bij de start van (parttime) werk. Ook daarin kunnen bovengenoemde situaties worden herkend en besproken.

## Stap 2 – Consulent beoordeelt de schommeling

Een medewerker uitkeringsadministratie of een consulent beoordeelt de looninformatie en maakt een afweging of het bufferbudget wordt ingezet.

## Stap 3 – Hoogte van inzet bepalen

De medewerker berekent en bepaalt de hoogte van het in te zetten bufferbudget.

## Stap 4 – Contact met de inwoner/ beschikken of informeren

Wanneer de gemeente besluit tot het inzetten van het bufferbudget voor een inwoner dient dit beschikt te worden. Dit kan de gemeente vooraf doen (bijvoorbeeld na bestandsanalyse en/of op het moment van eerste uitbetaling). De uitbetaling van het bufferbudget kan worden vermeld op de uitkeringsspecificatie.

Op grond van artikel 34b zijn er twee verschillende besluitmomenten:

- A. het moment dat de gemeente besluit het budget in een kalenderjaar in te zetten voor de inwoner, én
- B. het moment of de momenten waarop daadwerkelijk uitbetalingen worden gedaan uit het budget of vorderingen worden verrekend vanuit het budget.

**Beschikking:** Hierbij kan het in de praktijk gebeuren dat de besluiten van moment A en moment B tegelijkertijd worden genomen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft modelbeschikkingen ontwikkeld om te gebruiken bij het besluit van moment A.

Het daadwerkelijk toepassen (uitkeren) van het bufferbudget (moment B) kan aan de inwoner worden gecommuniceerd door de betaling op te nemen op de uitkeringsspecificatie wanneer het bufferbudget wordt toegepast.

Ditzelfde geldt voor een verrekening die leidt tot een terugvordering, waarbij niet wordt gekozen voor een verrekening over opvolgende maanden, maar 'wegstrepen' van de vordering met toepassing van (een deel van) het bufferbudget (moment B).

**Mandaatbesluit:** het inzetten en aanwenden van het bufferbudget is een bevoegdheid van het college. Veel gemeenten hebben de bevoegdheden op grond van de Participatiewet gemandateerd aan onderdelen binnen de organisatie. Zo is bijvoorbeeld een bepaald organisatieonderdeel bevoegd om de terugvorderingen uit te voeren, een ander deel om bijzondere bijstand toe te kennen en weer een ander deel om de aanvragen algemene bijstand toe te kennen, maatregelen op te leggen enzovoort.

Als zo concreet gemandateerd is (en niet bijvoorbeeld in algemene zin 'de uitvoering van de Participatiewet') betekent de introductie van het buffer-



budget ook de noodzaak om deze bevoegdheid in te regelen in de gemeentelijke mandaatbesluitvorming. Gemeenten waarbij dit speelt, zullen een mandaatsbesluit moeten regelen om direct met het bufferbudget aan de slag te kunnen.

### Stap 5 – Registratie en verantwoording

Tot slot is het nodig te documenteren voor welke inwoner het budget is ingezet en welk bedrag is aangewend. Alle uitkeringsapplicaties bewaken de € 1000 grens en zijn zo gebouwd dat ze de CBS data direct kunnen uitlezen, wat in dit geval inhoudt dat ze kunnen zien of een Bufferbudget is verstrekt, zodat dit niet in apart lijstwerk hoeft te worden bijgehouden. Ook kan de gemeente zo nagaan of de grens van €1000,- per kalenderjaar niet wordt overschreden.

Wanneer een inwoner halverwege het kalenderjaar naar een andere gemeente verhuist en daar een bijstandsuitkering aanvraagt, is een warme overdracht nodig waarbij wordt doorgegeven of/ welk deel van het bufferbudget resteert op het moment van verhuizing. Gemeenten doen deze warme overdracht ook op andere onderwerpen, zoals het aantal dagen dat iemand in het buitenland is geweest, dus dit is geen nieuwe handeling.

### Stap 6 – Casusoverleg

Het is aan te bevelen regelmatig met elkaar casuïstiek te bespreken waarin het budget is ingezet, of waarin de afweging is gemaakt het budget niet in te zetten. Zo ontstaat er een gezamenlijk gedeeld afwegingskader en ontdekken medewerkers ook hoe dit in de praktijk kan worden toegepast.

## 2.3. Financiële dekking

Het bufferbudget maakt onderdeel uit van de gebundelde uitkering die gemeenten ontvangen van het Rijk zoals bedoeld in artikel 69 PW (de BUIG).

Het bufferbudget betreft een maatwerkbudget voor die situaties waarbij iemand in de financiële problemen komt door het verrekenen van inkomsten. Gemeenten zullen het bufferbudget niet voor alle werkende bijstandsgerechtigden in hoeven te zetten. Het Rijk heeft aangenomen dat het bufferbudget voor ongeveer 25% van de bijstandsgerechtigden die werken, zal worden ingezet. Dat zijn ongeveer 8.000 mensen. Een netto bufferbudget van €1.000,- euro kost bruto ongeveer €1.650,-. Gemeenten ontvangen vanuit het Rijk extra financiële dekking op basis van deze raming.

De hoogte van het beschikbare bedrag aan bufferbudget indexeert mee met de hoogte van de bijstand exclusief vakantietoeslag.



### 3. Bufferbudget in de praktijk: voorbeeldsituaties

Wanneer inwoners parttime werken en een aanvullende uitkering ontvangen, wordt het salaris verrekend. We gaan allereerst in op een aantal algemene situaties waarbij de inzet van het bufferbudget uitkomst kan bieden:

1. Nettoloon per (vier) weken
2. Verrekening van arbeidsvoorwaardenbedragen zoals vakantiebijslag en eindejaarsuitkering
3. Correcties als gevolg van het werkproces van gemeenten
4. Start/einde werk en wisselende inkomsten

#### Let op:

de casuïstiek in dit hoofdstuk is gesimplificeerd. In deze rekenvoorbeelden is bijvoorbeeld vakantietoeslag weggelaten, net als samenloop tussen verschillende situaties. In de praktijk zullen er ook situaties zijn met in- en uitstroom halverwege het jaar. Bovendien zijn bedragen afgerond en is de verrekeningsystematiek vereenvoudigd weergegeven.

#### 3.1. Nettoloon per (vier) weken

Wanneer het salaris per vier weken wordt betaald, ontvangen mensen dus 13 loonstroken en 13 betalingen per jaar. Dit betekent vaak dat er in december twee periodes worden uitbetaald (periode 12 en periode 13).

Volgens het transactiebeginsel wordt het vierwekelijkse inkomen verrekend in de maand van ontvangst. Aan het einde van het jaar wordt dan in één maand periode 12 en 13 verrekend. Wanneer de som van het inkomen deze maand hoger is dan de uitkeringsnorm, kan de gemeente het restant in de (zes) daarop volgende maanden verrekenen (artikel 58, lid 4, PW)<sup>13</sup>, of besluiten tot inzet van het bufferbudget.

#### Voorbeeldsituatie

Mevrouw A. is alleenstaand en ontvangt een bijstandsuitkering van €1500,- per maand. Ze ontvangt haar salaris per vier weken. Het netto te verrekenen salaris is €900,- per periode. De aanvullende uitkering bedraagt €600,-.

<sup>13</sup> Let op: voor de IOAW en IOAZ geldt een termijn van drie maanden, zie artikel 25, vierde lid IOAW en IOAZ.



In december zijn er twee periodebetalingen, van periode 12 en 13. Daarmee komt haar salaris uit op €1800,- dat is €300,- meer dan de bijstandsnorm.

De gemeente besluit dit bedrag te verrekenen in januari van het opvolgende jaar, en omdat daardoor in die maand een inkomen onder de bijstandsnorm wordt voorzien zet de gemeente het bufferbudget in.

|                   | NOVEMBER | DECEMBER |     | JANUARI     |
|-------------------|----------|----------|-----|-------------|
| Periode           | 11       | 12       | 13  | 1           |
|                   |          |          |     |             |
| Norm              | 1500     | 1500     |     | 1500        |
| Inkomen           | 900      | 900      | 900 | 900         |
| Aanvulling        | 600      | 0        |     | 300         |
| Totaal            | 1500     | 1800     |     | 1200        |
| Nog te verrekenen |          | -300     |     | +300 buffer |

### 3.2. Arbeidsvoorwaardenbedragen: vakantietoeslag, eindejaarsuitkering, IKB

Naast het netto te verrekenen loon worden ook arbeidsvoorwaardelijke looncomponenten verrekend. Het gaat dan om vakantietoeslag, de eindejaarsuitkering (eju) en het Individueel Keuze Budget (IKB).

De eindejaarsuitkering wordt per maand opgebouwd. Uitbetaling vindt vaak plaats in november of december. Dit bedrag wordt dan verrekend met de bijstandsuitkering. Ook hier is het mogelijk dat het te verrekenen bedrag hoger

is dan de aanvullende uitkering. Dan kan het bufferbudget worden ingezet.

Een vergelijkbare situatie kan zich voordoen bij het verrekenen van het IKB wanneer het wordt uitbetaald.<sup>14</sup> Wanneer bij uitbetaling het te verrekenen bedrag hoger is dan de aanvullende uitkering, kan het bufferbudget worden ingezet.

#### Voorbeeldsituatie

Meneer B. is alleenstaand, en heeft een baan. Hij verdient €1100,- per maand en bouwt over dit inkomen €50,- netto aan eindejaarsuitkering op. In november wordt €750,- eindejaarsuitkering uitbetaald. De gemeente kan dit niet geheel verrekenen met de aanvullende uitkering van november. In de voorgestelde situatie kan de gemeente dan in december besluiten om, als meneer B. in december door deze verrekening onder het bijstandsniveau terecht komt, het bufferbudget in te zetten.

|                       | OKTOBER | NOVEMBER | DECEMBER    | JANUARI |
|-----------------------|---------|----------|-------------|---------|
| Norm                  | 1500    | 1500     | 1500        | 1500    |
| Inkomen               | 1100    | 1100     | 1100        | 1100    |
| EJU Opbouw            | 50      | 50       | 50          | 50      |
| EJU Som               | 700     | 750      | 50          | 100     |
| Aanvullende uitkering | 400     | 0        | 50          | 400     |
| Totaal                | 1500    | 1850     | 1150        | 1500    |
| Nog te verrekenen     |         | -350     | +350 buffer |         |

<sup>14</sup> Zie voor een nadere toelichting de Werkwijzer Verrekenen volgens Participatiewet in Balans



### 3.3. Correcties door werkproces

Gemeenten hebben vaak de caseload aan verrekeningen verdeeld over meerdere inkomensconsulenten en/of meerdere medewerkers uitkeringsadministratie. Als medewerkers een casus beoordelen die in een of meerdere maanden door een collega is behandeld, komen zij soms tot een andere afweging over de te verrekenen bedragen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de loonheffingskorting (nog) niet was toegepast op het salaris en dat een medewerker dit over het hoofd heeft gezien, of de op te nemen premie WGA/WHK verkeerd heeft vastgesteld. Dit kan leiden tot kleinere of grotere correcties. Op langere termijn is de verwachting dat toepassing van de geharmoniseerde vaststelling van het te verrekenen netto-inkomen deze uitvoeringsverschillen kan terugdringen.

Tegelijkertijd kan juist de implementatiefase van het harmoniseren deze uitvoeringsverschillen aan het licht brengen, en resulteren in verrekeningen of vorderingen.

Kortom: er kunnen allerlei oorzaken zijn voor kleinere of grotere administratieve fouten, waarbij het bufferbudget als instrument kan worden aangewend om te voorkomen dat dit voor rekening van de inwoner komt.

### 3.4. Start/einde werk en wisselende inkomsten

Inwoners met inkomsten uit werk verdienen in 2024 gemiddeld €735,- per maand.<sup>15</sup> Voor een deel van de inwoners is dit een min of meer stabiel, maandelijks gelijkblijvend bedrag. Er zijn echter ook inwoners waarvoor de hoogte van het bedrag dat zij verdienen met inkomsten uit werk per periode sterk kan verschillen.

#### Voorbeeldsituatie

Mevrouw C. is gedurende een periode van vier maanden aan het werk en ontvangt die maanden inkomsten uit parttime werk. Ze start met haar baan in februari. In februari verdient ze een inkomen van €700,-. De werkgever betaalt uit op de laatste werkdag van de maand, maar de looninformatie is niet vóór de betaaldatum van de uitkering bij de gemeente.

In scenario 1 werkt zij vier maanden op rij een gelijk aantal uren, en ontvangt ze maandelijks hetzelfde inkomen. In scenario 2 kent haar inkomen een dal in de maand april, waarin zij een aanmerkelijk lager inkomen heeft: die maand is er €350,00 netto te verrekenen.

In beide scenario's eindigt het werk in juni, waarna er weer recht is op een volledige bijstandsnorm.

<sup>15</sup> [Samenvatting | Divosa](#)



Welk effect dit heeft op de verrekening en op de mogelijke inzet van een bufferbudget, is sterk afhankelijk van de verrekensystematiek die de gemeente hanteert. We laten hieronder zien hoe beide situaties uitwerken bij verrekenen in de lopende maand, en bij achteraf verrekenen.

### In de lopende maand verrekenen

- Begin februari: Mevrouw begint met werken en geeft dit door aan de gemeente. De uitkering wordt op niet-betaalbaar gesteld in afwachting van de looninformatie.
- 25 februari: Op de uitbetaaldatum van de uitkering blijkt dat de looninformatie over februari nog niet is ontvangen.
- De gemeente weet niet hoe hoog het inkomen in februari is of zal zijn, maar wel dat er inkomen is.
- 25 februari: Een medewerker van de gemeente belt met mevrouw en kent het bufferbudget toe. Mevrouw ontvangt bijvoorbeeld €200,- per week tot de looninformatie beschikbaar is, de gemeente doet de eerste uitbetaling<sup>16</sup>.
- 28 februari: Mevrouw ontvangt haar salaris op rekening: € 700,-, maar nog geen loonstrook of loonaangifte.
- 6 maart: De werkgever verstrekt de loonstrook en doet loonaangifte.
- 7 maart: De gemeente kan de aanvullende uitkering definitief berekenen en betaalt de aanvullende uitkering uit.

Het betaalritme van de uitkering verlegt zich voor mevrouw C. in dit geval naar het begin van de opvolgende maand. De gemeente checkt of er altijd een inkomen is dat minimaal gelijk is aan de geldende bijstandsnorm, in deze maand tussen uitkeringsbetalingen (in dit voorbeeld tussen 7 maart en 7 april).

Wanneer de looninformatie van mevrouw C. nog een week later beschikbaar zou komen (medio maart) kan de gemeente nog een extra betaling doen uit het bufferbudget. In de maand van start op werk wordt de keten van verrekening zo in lijn gebracht met het moment waarop looninformatie beschikbaar is.

Ook in 2026 werken veel gemeenten al volgens dit principe, behalve dan dat in dit geval mevrouw C. vanuit eigen middelen de periode moet overbruggen tot de looninformatie beschikbaar is en de aanvullende uitkering kan worden berekend. Wanneer hiervoor het bufferbudget wordt ingezet neemt dit het nadeel van de inwoner weg, die deze overbrugging nu niet zelf hoeft te financieren. Vanaf het moment dat de looninformatie beschikbaar is kan een maandelijkse verrekencyclus worden gestart, waarbij altijd op basis van de actueel beschikbare informatie direct de correcte aanvullende uitkering kan worden berekend, ook bij wisselende inkomsten.

<sup>16</sup> Overleg met de inwoner: hoeveel werkt iemand, hoe hoog is het verwachte inkomen. Het bufferbudget is maximaal €1000,- per kalenderjaar en werkgevers hebben maximaal 6 weken om loonaangifte te doen, waardoor met de genoemde €200,- per week in elk geval de maximaal te verwachten periode tot de looninformatie beschikbaar komt overbrugd kan worden.



Wanneer het werk in juni eindigt, ontvangt mevrouw C. op 7 juli haar aanvullende uitkering over de maand juni, en op de standaard betaaldatum (25 juli) de volledige uitkeringsnorm over de maand juli.

### Achteraf – stabiele inkomsten

Wanneer de gemeente achteraf verrekent, kan dit als volgt verlopen.

- Begin februari: Mevrouw begint met werken en geeft dit door aan de gemeente.
- 25 februari: De gemeente betaalt de volledige uitkeringsnorm uit over de maand februari.
- 25 maart: De gemeente gebruikt de looninformatie over februari om de aanvullende uitkering van maart vast te stellen, en betaalt een bedrag van €800,- aan aanvullende uitkering uit.
- 7 mei: De gemeente ziet begin mei dat mevrouw C. eind mei geen inkomen van €700,- heeft gehad, maar slechts €350,-. Eind april heeft ze ook de aanvullende uitkering van €800,- ontvangen, aangezien toen het inkomen van maart is verrekend. Dat betekent dat mevrouw C. eind april in totaal €1150,- aan inkomen op rekening heeft ontvangen, €350,- lager dan de geldende bijstandsnorm. Een medewerker van de gemeente kent een bufferbudget toe van €350,- om haar te helpen met de kosten levensonderhoud in deze maand.

- 25 mei: De gemeente verrekent het lagere inkomen van april en betaalt €1150,- aan aanvullende uitkering uit.
- 25 juni: In de maand juni werkt mevrouw C. niet meer en is er geen inkomen. Die maand wordt nog wel haar inkomen van mei, te weten €700,- verrekend. De gemeente keert het restant van het bufferbudget uit aan mevrouw C.

| Achteraf                |      | Start<br>werk |       |                |      | Einde<br>werk  |      |
|-------------------------|------|---------------|-------|----------------|------|----------------|------|
|                         | JAN  | FEB           | MAART | APRIL          | MEI  | JUNI           | JULI |
| Bijstandsnorm           | 1500 | 1500          | 1500  | 1500           | 1500 | 1500           | 1500 |
| Periodesalaris          | 0    | 700           | 700   | 350            | 700  | 0              | 0    |
| (Aanvullende) uitkering | 1500 | 1500          | 800   | 800            | 1150 | 800            | 1500 |
| Totaal                  | 1500 | 2200          | 1500  | 1150           | 1850 | 800            | 1500 |
|                         |      |               |       | +350<br>buffer |      | +650<br>buffer |      |



# Colofon

## Divosa

Aidadreef 8 | 3561 GE Utrecht

Postbus 9563 | 3506 GN Utrecht

030 23 32 337

[info@divosa.nl](mailto:info@divosa.nl)

[divosa.nl](https://divosa.nl)

## Auteurs

Martine van Ommeren (Optimalistic)

Suzanne de Visser (Optimalistic)

## Vormgeving en opmaak

Wouter van der Struijs

Juli 2026

participatiewet

in

balans

