

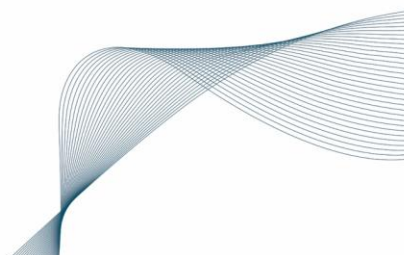
Ondersteuning aanvraag Vangnetuitkering 2025

Gemeente Zevenaar

Opgesteld door : V. van de Veerdonk & J. Mulders
Datum : 25 februari 2026

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Toelichting BUIG-budget en vangnetuitkering.....	4
3.	BUIG-tekort en verwachte vangnetuitkering.....	5
4.	Analyse van de oorzaken van het tekort	7
4.1	<i>Ontwikkeling van het BUIG-budget</i>	9
4.2	<i>Gemiddelde kosten uitkering</i>	11
4.3	<i>Aantal uitkeringsgerechtigden.</i>	13
4.4	<i>In- en uitstroom</i>	14
4.5	<i>Treden participatieladder</i>	17
4.7	<i>Ontwikkelingen Loonkostensubsidie</i>	20
4.8	<i>Conclusie oorzaken tekort</i>	23
5.	De maatregelen gericht op tekortreductie	23
5.1	<i>Reeds genomen maatregelen</i>	24
5.2	<i>Conclusie en aanbevelingen maatregelen</i>	25
5.3	<i>Randvoorwaarden</i>	26
6.	Doorrekening van de maatregelen	27
6.1	<i>Effect 2025 in de budgetten 2026</i>	27
6.2	<i>Parameters aanvullende inzet op LKS.....</i>	28
6.3	<i>Effecten aanvullende inzet op LKS (2026)</i>	29
6.4	<i>Conclusie doorrekening maatregelen</i>	31
7.	Tot slot	31



1. Inleiding

De gemeente Zevenaar had in 2025 een tekort van circa € 791.000 op het BUIG-budget, het budget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies (hierna: LKS). Gelet op dit tekort en omdat zij aan bepaalde voorwaarden voldoet kan zij in aanmerking komen voor een zogenaamde vangnetuitkering. De vangnetuitkering is een financiële compensatie vanuit het Rijk bedoeld om de financiële risico's te limiteren die gemeenten hebben bij het uitvoeren van de Participatiewet.

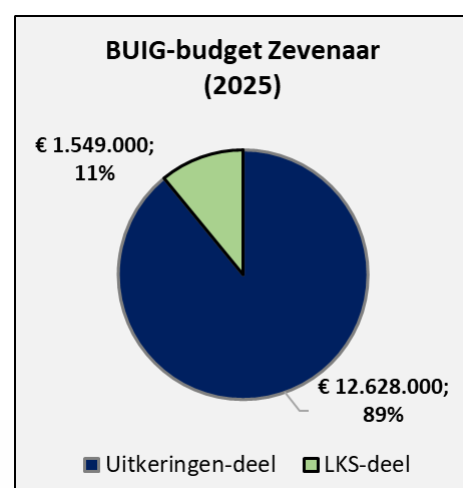
Adlasz is gevraagd te ondersteunen bij de aanvraag van deze vangnetuitkering. Ter voorbereiding op de aanvraag hebben wij op uw verzoek een tussentijdse analyse uitgevoerd. De bevindingen van de analyse hebben wij aangeboden in een tussentijds memorandum d.d. 19 januari 2026. In de rapportage die nu voor u ligt, zetten wij de bevindingen uit ons onderzoek uiteen. Daarmee dient deze rapportage als onderlegger voor de definitieve aanvraag van de vangnetuitkering 2025, die het college van de gemeente Zevenaar voornemens is te doen.

In deze rapportage geven wij allereerst een korte toelichting over het BUIG-budget en de vangnetuitkering (hoofdstuk 2). Daarna gaan wij in op de hoogte van het BUIG-tekort en de hoogte van de verwachte vangnetuitkering (hoofdstuk 3). Hierna volgen de onderdelen die expliciet in het aanvraagformulier van de vangnetuitkering terug dienen te komen:

- De analyse van de oorzaken van het tekort (onderdeel A van het aanvraagformulier en hoofdstuk 4 van deze rapportage).
- De maatregelen gericht op tekortreductie (onderdeel B van het aanvraagformulier en hoofdstuk 5 van deze rapportage).
- Het beoogd effect van de maatregelen op de tekortreductie (onderdeel C van het aanvraagformulier en hoofdstuk 6 van deze rapportage).

2. Toelichting BUIG-budget en vangnetuitkering

Het BUIG-budget bestaat uit een budget voor de bekostiging van de algemene bijstands-, IOAW- en IOAZ-uitkeringen (het 'uitkeringen-deel') en een budget voor loonkostensubsidie (hierna LKS-deel). Doordat Zevenaar meer dan 40.000 inwoners heeft, wordt de hoogte van het 'uitkeringen-deel' volledig objectief bepaald aan de hand van de verdeelmaatstaven van het Rijk. Het LKS-deel wordt door het Rijk verdeeld op basis van het gerealiseerde kostenaandeel T-1. Dit houdt in dat een gemeente die in een bepaald jaar 1% van de landelijke kosten LKS heeft gemaakt, in het daaropvolgende jaar ook 1% van het landelijke LKS-budget ontvangt. Door deze systematiek hebben gemeenten invloed op de hoogte van hun LKS-budgetaandeel. Gemeenten worden hiermee in zekere zin beloond voor de inzet op LKS.



Het budget van gemeenten met meer dan 40.000 inwoners wordt objectief bepaald aan de hand van een verdeelmodel van het Rijk. Dat de verdeling modelmatig plaatsvindt, betekent automatisch dat gemeenten zelden precies uitkomen met hun budget. Gemeenten met een hoog tekort en/of meerjarig tekort kunnen onder bepaalde voorwaarden (zoals opgenomen in het Besluit Participatiewet) gecompenseerd worden met een zogenaamde vangnetuitkering.¹ Als zij aan de voorwaarden voldoen, dienen zij hiertoe een aanvraag in bij de Toetsingscommissie vangnet Participatiewet.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2025 enkele wijzigingen in het Besluit Participatiewet aangekondigd. Per 1 januari 2026 treden de eerste wijzigingen in werking, de voornaamste wijziging heeft betrekking op de eigenrisicodrempel voor gemeenten. Concreet betekent dit voor de aanvraag vangnetuitkering 2025 dat gemeenten met een meerjarig tekort in aanmerking komen voor een verlaagde eigenrisicodrempel van 5% (ten opzichte van 7,5% bij een eenmalig tekort). Daarvoor geldt dat een gemeente zowel over 2025 als over ten minste twee van de drie voorgaande jaren (2022, 2023 en/of 2024) een tekort moet hebben van minstens 5% van het aan de gemeente toegekende budget. Gemeenten die aan deze voorwaarden voldoen, moeten een zogenaamde 'uitgebreide aanvraag' indienen.

Deze wijziging heeft al invloed op 'budgetjaar' 2025 waardoor de gemeente Zevenaar over 2025 in aanmerking komt voor de eigenrisicodrempel van 5% (zie volgende hoofdstuk). Dit betekent wel dat zij een uitgebreide aanvraag moet indienen. De toelichting op de getroffen interne en externe maatregelen en hun beoogde effecten is bij deze uitgebreide aanvraag een belangrijk onderdeel (zie verder in hoofdstuk 5 en 6).

3. BUIG-tekort en verwachte vangnetuitkering

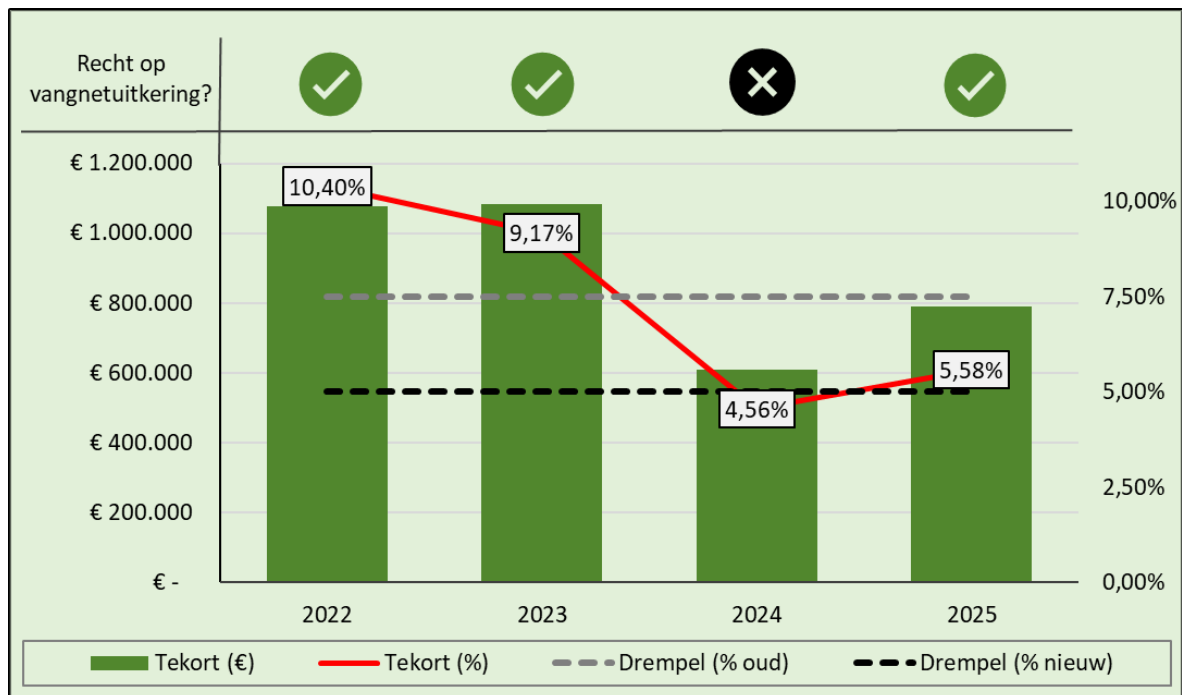
De BUIG-budgetten en kosten over de afgelopen jaren zijn weergegeven in de volgende tabel:

Gemeente Zevenaar	Totaal BUIG			
	Definitief budget	Kosten	Resultaat	Resultaat (%)
2025	€ 14.177.000	€ 14.968.000	€ -791.000	-5,6%
2024	€ 13.341.000	€ 13.950.000	€ -609.000	-4,6%
2023	€ 11.823.000	€ 12.907.000	€ -1.084.000	-9,2%
2022	€ 10.361.000	€ 11.438.000	€ -1.077.000	-10,4%

Het tekort op het BUIG-budget 2025 bedraagt circa 5,6% (uitgedrukt in het budget 2025).² Op basis van de oude regelgeving – waarbij de eigenrisicodrempel 7,5% betrof – zou de gemeente over 2025 géén recht hebben op de vangnetuitkering. Met de uitbreiding van de regelgeving in het Besluit Participatiewet kan de gemeente Zevenaar alsnog in aanmerking komen voor een vangnetuitkering (zie vorige hoofdstuk). Daarom is de meerjarige ontwikkeling in beeld gebracht:

¹ De uitvoering van de wet- en regelgeving omtrent de Participatiewet vindt plaats bij GR RSD De Liemers. Een GR kan geen aanvraag Vangnetuitkering doen, omdat enkel gemeenten deze bevoegdheid hebben.

² Op basis van de realisatiecijfers 2025 zoals aangeleverd door RSD De Liemers, op deze cijfers heeft nog geen accountantscontrole plaatsgevonden. De definitieve, gecontroleerde lasten zoals opgenomen in de SiSa-bijlage zijn leidend bij de aanvraag vangnetuitkering.



De gemeente Zevenaar komt in aanmerking voor de vangnetuitkering met de verlaagde eigenrisicodrempel van 5% op basis van:

1. Het tekort in 2025 dat boven de 5% ligt, en;
2. De historische tekorten in 2022 en 2023 (ten minste twee van de drie aan 2025 voorafgaande jaren).

Doordat sprake is van een eigenrisicodrempel wordt niet het volledige tekort goedge maakt met de vangnetuitkering. Het eigen risico bedraagt 5% van het BUIG-budget. Het tekortpercentage dat hoger is dan deze 5% wordt voor de helft vergoed door het Rijk.³ Gelet op het voorgaande wordt de vangnetuitkering als volgt berekend:⁴

$$((\text{Tekort \%} - 5\%) * \text{budget BUIG 2025}) * \text{eigenrisicodrempel 50\%} = \text{Vangnetuitkering 2025}$$

De vangnetuitkering 2025 bedraagt naar verwachting € 41.075. De berekening hiertoe is als volgt:

$$(5,58\% - 5\%) * € 14.176.798 * 50\% \approx € 41.075$$

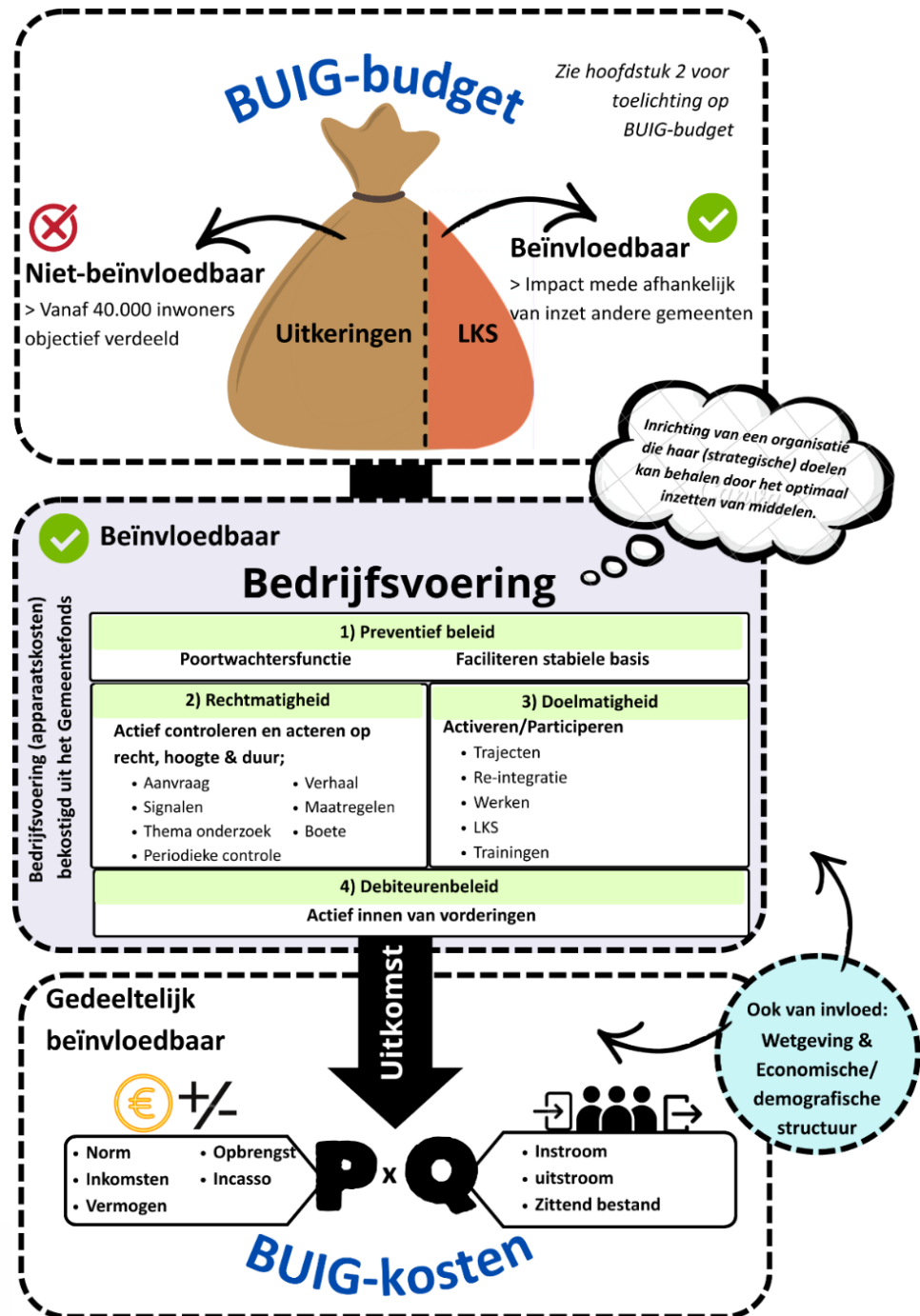
Bij de berekening wordt nog wel rekening gehouden met eventuele fouten en onzekerheden die de accountant verplicht moet rapporteren op grond van artikel 5 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (het Bado). Mochten er bij de rechtmatigheidscontrole van de RSD onverhoopt fouten en onzekerheden worden ontdekt, dan dient de berekening van het resultaat en het tekortpercentage opnieuw te worden gemaakt. De afgelopen jaren zijn overigens geen fouten en onzekerheden gerapporteerd.

³ Het gedeelte van tekort dat hoger ligt dan 10% wordt volledig vergoed. Dit is niet aan de orde over 2025.

⁴ Deze berekening is van toepassing bij de verlaagde eigenrisicodrempel (5%), een tekort dat groter is dan 5%, maar kleiner dan 10%.

4. Analyse van de oorzaken van het tekort

Het resultaat op het BUIG-budget wordt bepaald door verschillende factoren. Dit betekent ook dat het hierboven gepresenteerde tekort meerdere oorzaken kan hebben. Elke factor die van invloed is op het resultaat, is in meer of mindere mate beïnvloedbaar. In onderstaande afbeelding is weergegeven welke factoren van invloed zijn op het resultaat.



In onderstaande tabel zijn de verschillende elementen uit de afbeelding toegelicht:

Factor:	Beïnvloedbaarheid:	Toelichting:
Budget 'uitkeringen-deel'	Niet beïnvloedbaar	De parameters en/of verdeelmaatstaven (zie hoofdstuk 2) worden ieder jaar door het Rijk vastgesteld. De gemeente en de RSD hebben geen invloed op dit model.
LKS budget	Beïnvloedbaar	Het LKS-budget komt tot stand door de T-1 systematiek (zie hoofdstuk 2). De mate van beïnvloedbaarheid is mede afhankelijk van de inzet van alle andere gemeenten.
Bedrijfsvoering: <ul style="list-style-type: none"> • Preventief beleid • Actief controleren (rechtmatigheid) • Activatie participatie (LKS/doelmatigheid) • Debiteurenbeheer 	Beïnvloedbaar	Deze onderdelen liggen binnen de invloedssfeer van de RSD en de samenwerkende gemeenten. De inrichting van de bedrijfsvoering, de mate van effectiviteit van beleid en het beheer van het uitkeringen- en LKS-bestand hebben invloed op de uiteindelijke (uitkerings)kosten.
P: Gemiddelde kosten uitkering	Deels beïnvloedbaar	De gemiddelde kosten van een uitkering worden bepaald door het normbedrag (dat door het Rijk wordt vastgesteld), inkomsten van uitkeringsgerechtigden, vermogen, opgelegde vorderingen en geïncasseerde vorderingen.
Q: Aantal uitkeringsgerechtigden	Deels beïnvloedbaar	Het aantal uitkeringsgerechtigden in een jaar wordt ingegeven door het reeds zittende bestand en alle in- en uitstroom van dat jaar. De RSD heeft nauwelijks invloed op het aantal mensen dat in bijstandsbehoeftige omstandigheden komt te verkeren. Wel kan de RSD bijstandsgerechtigden helpen om te participeren en daarmee in hogere mate (financieel) zelfredzaam te worden (onder meer door de punten genoemd onder bedrijfsvoering).

Qua impact is aanvullende inzet op LKS meerjarig gezien een van de belangrijkste mechanismen waarmee budgetten en kosten beïnvloed kunnen worden. Dit komt door de T-1 systematiek enerzijds (zie hoofdstuk twee), maar ook doordat mensen met behulp van LKS (deels) kunnen uitstromen uit de uitkering. Daarmee snijdt het spreekwoordelijke mes aan twee kanten. Vanwege het gewicht dat dit onderdeel toekomt, diepen wij de huidige inzet op LKS in hoofdstuk vier verder uit en gaan wij in hoofdstuk vijf in op aanvullende inzet op LKS als tekortreducerende maatregel.

Een ander belangrijk aspect met impact op budgetten en kosten is de inrichting van de bedrijfsvoering, waarin ook het beleid in de praktijk tot uiting komt. De Participatiewet schrijft voor 'wat' de gemeente en de RSD moeten doen (welke wettelijke taken). Maar het is aan de gemeente en de RSD om het 'hoe' te bepalen (hoe invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken). De 'hoe-vraag' is in hoge mate beïnvloedbaar door de RSD en de deelnemende gemeenten. Dat wil daarentegen niet zeggen dat bijsturing in de bedrijfsvoering per ommegaande geëffectueerd kan worden en dat het daarmee per direct bijdraagt aan tekortreductie. Het is randvoorwaardelijk voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de Participatiewet. Dé oplossing voor tekortreductie kan dan ook niet altijd

in de inrichting van de bedrijfsvoering gezocht worden. Dit komt onder meer doordat alle (aanvullende) inzet binnen de bedrijfsvoering gepaard gaat met extra uitvoeringskosten en doordat er – ongeacht de inzet van de RSD – altijd inwoners in bijstandsbehoeftige omstandigheden blijven bestaan. Wel is het belangrijk dat uitkeringen rechtmatig worden verstrekt en dat mensen zo doelmatig mogelijk worden geholpen te participeren. Voor het rechtmatigheidsaspect heeft dit betrekking op het juist toepassen van de elementen: recht, hoogte en duur én de continue controle op deze elementen bij het zittende uitkeringsbestand. Dit beheersingsvraagstuk wordt idealiter zo efficiënt mogelijk ingericht. Ook het doelmatigheidsaspect, dat met name ingaat op de activering of re-integratie van uitkeringsgerechtigden wordt in de bedrijfsvoering ingericht. Beide aspecten (rechtmatigheid en doelmatigheid) komen binnen de bedrijfsvoering in evenwicht tot uiting.

Het is aan de RSD en de gemeenten om de balans te vinden tussen aanvullende maatregelen en inzet in de bedrijfsvoering en de verwachte besparing op het BUIG-budget. Maatregelen die bijdragen aan tekortreductie voor wat betreft het BUIG-budget, zoals intensieve begeleidingstrajecten (apparaatskosten), kunnen in theorie namelijk duurder zijn dan de verwachte besparing op het BUIG-budget (uitkeringskosten). Het is van belang dit samenspel (met oog voor het rechtmatigheidsaspect en de menselijke maat) in het geheel van de te treffen aanvullende maatregelen in de bedrijfsvoering te betrekken.

In het vervolg van dit hoofdstuk belichten we de ontwikkeling van het BUIG-budget (4.1), de gemiddelde uitkeringskosten (4.2), het aantal uitkeringsgerechtigden (4.3), de in- en uitstroomcijfers (4.4), de treden van de participatieladder (4.5) en de stand van zaken omtrent LKS (4.6). We sluiten het hoofdstuk af met de conclusie over de oorzaken van het tekort.

4.1 Ontwikkeling van het BUIG-budget

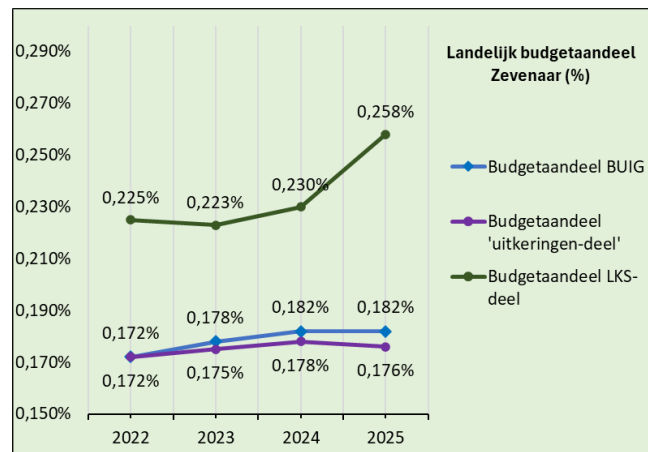
In hoofdstuk drie is het budget als geheel gepresenteerd. Als we inzoomen op de budgetaandelen voor uitkeringen en LKS, zien we het volgende beeld:

	BUIG			Waarvan I-deel			Waarvan LKS		
	Budget	Kosten	Resultaat	Budget	Kosten	Resultaat	Budget	Kosten	Resultaat
2021	€ 11.315.000	€ 11.753.000	€ -437.000	€ -	€ 11.203.000	€ -	€ -	€ 550.000	€ -
2022	€ 10.361.000	€ 11.438.000	€ -1.077.000	€ 9.642.000	€ 10.748.000	€ -1.106.000	€ 719.000	€ 690.000	€ 28.000
2023	€ 11.823.000	€ 12.907.000	€ -1.085.000	€ 10.896.000	€ 12.002.000	€ -1.106.000	€ 927.000	€ 905.000	€ 22.000
2024	€ 13.341.000	€ 13.950.000	€ -609.000	€ 12.157.000	€ 12.680.000	€ -524.000	€ 1.184.000	€ 1.270.000	€ -85.000
2025	€ 14.177.000	€ 14.968.000	€ -791.000	€ 12.628.000	€ 13.349.000	€ -721.000	€ 1.549.000	€ 1.619.000	€ -71.000

In 2025 is zowel sprake van een tekort op het 'uitkeringen-deel' als op het 'LKS-deel' van het budget. In de tabel is laatstgenoemd tekort groen gearceerd, dit heeft ermee te maken dat aanvullende inzet op LKS een positief effect heeft op het budget in 2026 vanwege de T-1 systematiek. De prognose laat zien dat Zevenaar in 2026, door de inzet in 2025, een aanvullende toename van het LKS-budget krijgt

ter hoogte van € 153.000.⁵ Dit bedrag komt bovenop het voorlopig budget 2026, dan al circa €112.000 hoger was dan het definitieve budget in 2025.⁶

De budgetten uit de tabel kunnen ook procentueel uitgedrukt worden, ten opzichte van het landelijke totaal (procentuele budgetaandelen). In onderstaande grafiek zijn de procentuele budgetaandelen van het BUIG-budget als geheel, van het 'uitkeringen-deel' en het 'LKS-deel' van 2022 tot en met 2025 opgenomen:



Het totale budgetaandeel BUIG van de Gemeente Zevenaar is tussen 2022 en 2025 licht toegenomen. Deze toename wordt voornamelijk verklaard door het stijgende budgetaandeel voor het LKS-deel van het budget. Gelet op de T-1 systematiek van het LKS-deel, duidt dit op de intensievere inzet op LKS in de afgelopen jaren (ten opzichte van alle andere Nederlandse gemeenten). Ondanks deze intensievere inzet én een hoger budgetaandeel, heeft de gemeente nog steeds een tekort op het geheel. Dit wordt vooral veroorzaakt door de stand van het 'uitkeringen-deel' van het budget.

De verdeelmaatstaven voor het 'uitkeringen-deel' zijn in 2025 door het Rijk herijkt. Deze herijking lijkt negatief uit te vallen voor de gemeente Zevenaar. Het procentuele budgetaandeel van het 'uitkeringen-deel' is ten opzichte van vorige jaar namelijk met circa 0,002 procentpunt gedaald. Deze daling lijkt klein, maar vertegenwoordigt een absolute daling van € 160.000 van het 'uitkeringen-deel'. Het huidige tekort van circa €847.000, zou zonder aanpassing van de verdeling door het Rijk uitkomen op circa € 686.000. Het tekort zou dan onder de 5%-grens blijven.

Daarnaast wordt een deel van het tekort verklaard door de intensievere inzet op LKS. Dit zien we als een investering op dit moment, waarmee het budget in de toekomst oploopt. Door de investering uit het voorgaande jaar ontvangt de gemeente in 2025 ook een extra budget van € 167.000 waar-

⁵ Op basis van 1.) de realisatie 2025, 2.) de historische benutting van het totale Nederlandse BUIG-budget en 3.) het voorlopige budget 2026 wordt door de inzet op LKS in 2025 een budgetstijging in 2026. Let wel, het Rijk voert ook prijs- en volumebijstellingen uit, waardoor het definitieve budget kan wijzigen.

⁶ Het Rijk stelt in jaar T het voorlopige budget vast voor jaar T+1. In september of oktober van jaar T+1 wordt het budget van jaar T+1 definitief vastgesteld op basis van (o.a.) de realisatiecijfers LKS uit de SiSa-bijlagen van alle gemeenten.

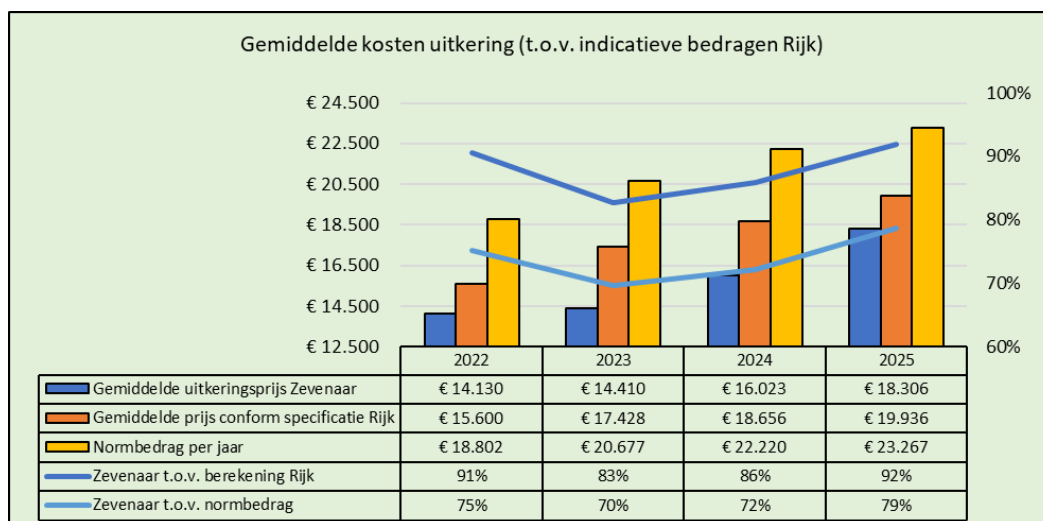
mee de inzet op LKS geïntensiveerd kan worden. Hoewel er geen direct verband is tussen de verdeling van het uitkeringen- en het LKS-deel, worden de extra inspanningen op LKS door de mutatie op het 'uitkeringen-deel' bijna geheel tenietgedaan (zie hoofdstuk 4.4 voor de ontwikkelingen op LKS).

Hoewel de gemeente geen invloed heeft op de verdeelmaatstaven, heeft zij wél een zekere invloed op andere bepalende factoren voor het tekort op het 'uitkeringen-deel'. Daarbij valt te denken aan de gemiddelde prijs van een uitkering en het aantal uitkeringsgerechtigden. Deze onderdelen worden hierna uiteengezet.

4.2 Gemiddelde kosten uitkering

De gemiddelde uitkeringskosten liggen voor de RSD met € 16.979 circa € 89 (0,5%) per jaar boven het landelijk gemiddelde (op basis van de laatst bekende benchmark uit februari 2025, gebaseerd op de voorafgaande 12 maanden).⁷ Cijfers over de meerjarige ontwikkeling van de gemiddelde uitkeringskosten – conform benchmark – zijn niet beschikbaar. Om de meerjarige ontwikkeling toch in beeld te brengen, zijn de gemiddelde uitkeringskosten in Zevenaar afgezet tegen twee indicatieve vergelijkingsprijzen:

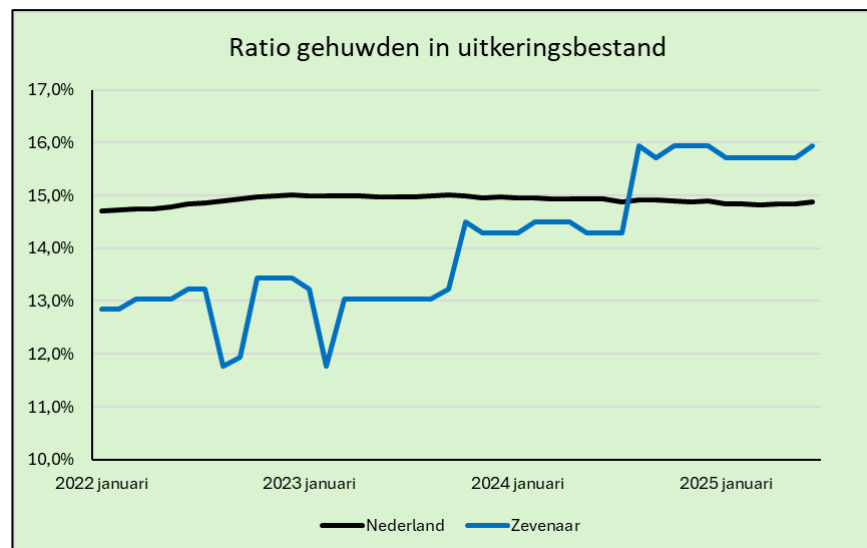
- De prijscomponent van het Rijk: Dit is de gemiddelde uitkeringsprijs die het Rijk per jaar hanteert bij het berekenen van de definitieve BUIG-budgetten; en
- Het normbedrag uit de Pw: Dit is de volledig uitkeringsnorm (gehuwden ontvangen tezamen 100% van deze norm en iedere alleenstaande ontvangt 70% van deze norm):



Let wel, deze bedragen zijn normbedragen en stroken niet met de daadwerkelijk landelijk gemeten gemiddelde kosten van een uitkering. Wel valt uit de ontwikkeling te ontlenuen dat de gemiddelde kosten in Zevenaar de afgelopen harder stijgen dan de indicatieve normbedragen. Dit wijst erop dat de uitkeringen in Zevenaar gemiddeld duurder worden. Dit wordt veroorzaakt door een aantal factoren, namelijk:

⁷ Dit is exclusief de afdrachten aan de Belastingdienst.

- De uitkeringsnorm: er zijn verschillende normbedragen voor verschillende doelgroepen. Het normbedrag van een uitkering voor gehuwden (of daarmee gelijkgestelden) ligt hoger dan de norm voor een alleenstaande. Het bedrag per persoon ligt bij gehuwden weliswaar lager, maar bij de berekening van de gemiddelde uitkeringsprijzen kijkt men naar het uitgekeerde bedrag per dossier. De ratio van uitkeringen aan gehuwden en alleenstaanden is in de volgende grafiek weergegeven (op basis van cijfers CBS: Uitkeringen Pw LO):



De ratio lag de afgelopen jaren onder het landelijke gemiddelde. Dit gegeven drukte op de gemiddelde kosten van een uitkering. De laatste jaren is een ander beeld ontstaan, de ratio tussen gehuwden en alleenstaande is in 2024 en 2025 boven het landelijke gemiddeld gegroeid. Dit effect drukt weliswaar op de gemiddelde prijs van een uitkering per persoon, maar heeft wel een stuwend effect op de gemiddelde kosten van een uitkering zoals hierboven uiteengezet.

- Inkomsten van belanghebbenden: inkomsten van uitkeringsgerechtigden worden in mindering op de uitkering gebracht. Hoe meer inkomsten belanghebbenden hebben, hoe lager de gemiddelde kosten van een uitkering. De indruk bij de RSD bestond dat een stijging is geweest in de verrekenende inkomsten. Feitelijk is dit juist en dit is ook als zodanig gerapporteerd in de bestuurlijke rapportage (juli 2025). Op basis van de onderliggende cijfers valt echter op dat de gemiddelde uitkeringslasten harder zijn gestegen dan de verrekenende inkomsten. De tabel geeft inzicht in de totale uitkeringslasten, bestandsontwikkeling en de verrekenende inkomsten per jaar:

Gemeente Zevenaar	2023	2024	2025	Mutatie 2023-2025
Kosten 'uitkeringen-deel'	€ 10.794.475	11.972.074	€ 13.348.833	24%
Bestandsontwikkeling (personen)	749,17	746,58	729,25	-3%
Gekorte inkomsten	€ 2.609.626	€ 2.804.679	€ 3.070.111	18%
Ratio kosten en gekorte inkomsten	24,18%	23,43%	23,00%	-5%

Dit illustreert dat uitkeringsgerechtigden in 2025 verhoudingsgewijs minder te korten inkomsten hebben gehad dan de afgelopen jaren. Deze relatieve daling in de gekorte inkomsten stuwt de gemiddelde kosten van een uitkering.

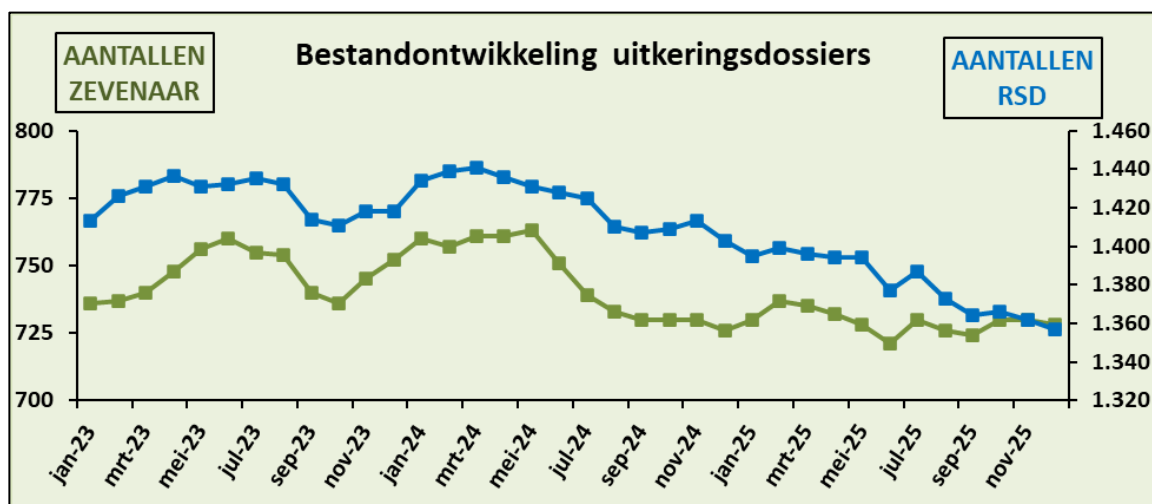
- Handhaving en beheer: Bij het berekenen van de gemiddelde kosten wordt rekening gehouden met de inkomende geldstroom. Daaronder vallen onder meer terugvorderingen van voorschotten of onterecht genoten uitkeringen, boetes en verhaal. Deze vorderingen ontstaan pas als gedurende een uitkeringsperiode mutaties plaatsvinden in recht, hoogte of duur van de uitkering én de RSD deze mutaties signaleert, onderzoekt en juist verwerkt. De vorderingen die hieruit ontstaan worden pas meegenomen in de gemiddelde uitkeringskosten op het moment dat ze daadwerkelijk zijn ingevorderd en ontvangen door de RSD (het debiteurenbeheer).

Op dit moment heeft de RSD verschillende beheersmaatregelen geïmplementeerd, waarmee invulling wordt gegeven aan handhaving en beheer. Deze maatregelen komen echter niet terug in één centraal vastgesteld visie op handhaving en beheer. Hierdoor is niet te beoordelen of de verschillende beheersmaatregelen een sluitend net vormen, waarmee adequaat beheer van het uitkeringsbestand in de volle omvang is geborgd.

Kortom, er zijn verschillende factoren van invloed op de gemiddelde kosten van een uitkering. Er is geen doorslaggevende factor die enorm uit de toon valt en waarmee de gemiddelde kosten substantieel worden verhoogd. Wel dragen meerdere factoren bij aan de hogere gemiddelde kosten, zo zien we dat de ratio gehuwden is toegenomen en dat de gekorte inkomsten relatief zijn gedaald. In hoofdstuk 5 komen de maatregelen aan bod en gaan wij nader in op handhaving en beheer.

4.3 Aantal uitkeringsgerechtigden

In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van het aantal uitkeringen van de Gemeente Zevenaar t.o.v. de RSD als geheel weergegeven (op dossierniveau):



Over de jaren fluctueren de aantallen weliswaar, maar zien we meerjarig een licht dalende trend in het aantal uitkeringsdossiers. Ten opzichte van de meerjarige ontwikkeling van de RSD, laat Zevenaar bovendien geen afwijkend beeld of afwijkende trends zien. Dit duidt erop dat er in de afgelopen drie jaar binnen de regio geen ‘Zevenaar-eigen’ elementen zijn die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling over de afgelopen drie jaren.

Het aantal uitkeringsdossiers kan ook afgezet worden tegen het aantal bijstandshuishoudens dat het Rijk heeft 'voorspeld'. Bij de budgetverdeling (zie hoofdstuk 2) maakt het Rijk met behulp van het objectieve verdeelmodel een voorspelling van het aantal bijstandshuishoudens per gemeente in één jaar. Op basis hiervan wordt het budget vervolgens daadwerkelijk verdeeld. In onderstaande tabel is te zien waar het Rijk rekening mee houdt en welke aantallen in Zevenaar worden gerealiseerd:⁸

Aantal bijstandshuishoudens	2023	2024	2025	2026
Voorspeld: objectief verdeelmodel (Rijk)	692	662	636	641
Realisatie: aantallen Zevenaar/RSD	747	745	729	
Verschil	-55	-83	-93	

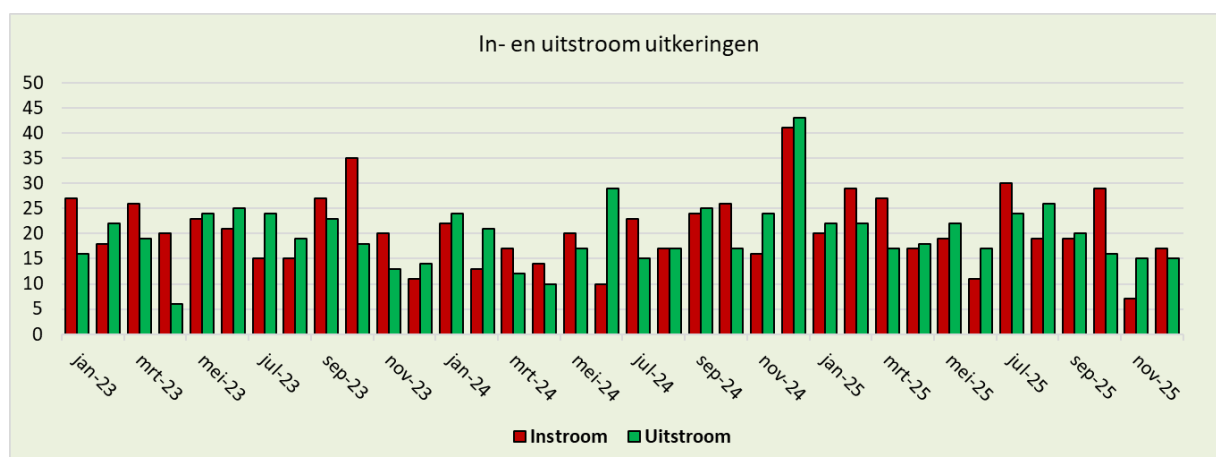
De voorspelling van het Rijk en de realisatie binnen de gemeente liggen ver uit elkaar. Het meerjarige structurele tekort van de gemeente Zevenaar op het 'uitkeringen-deel' van het budget wordt primair ingegeven door het verschil in voorspelling en realisatie dat per jaar in de tabel te zien is. Dit wijst erop dat de modelmatige benadering die het Rijk hanteert mogelijk niet passend is voor de lokale situatie in Zevenaar. Tegelijkertijd zou het iets kunnen zeggen over eventuele (historische) ontwikkelingen, waardoor meer mensen in de bijstand zijn blijven 'hangen'. Dit zou het geval kunnen zijn als historisch gezien niet altijd evenveel is ingezet op uitstroom naar werk.

Ongeacht of de scheefgroei voortkomt uit onvolkomenheden van het model of eventuele historische lokale ontwikkelingen, de verdeling is hoe dan ook de realiteit waar Zevenaar mee te maken heeft. Er zijn daarnaast geen signalen die erop wijzen dat het verdeelmodel ten bate van de gemeente dusdanig wijzigt dat de voorspelling en realisatie elkaar op korte termijn gaan vinden. Daarom is het van belang het totale zittende uitkeringsbestand omlaag te krijgen. Het verloop van dit bestand wordt ingegeven door de jaarlijkse in- en uitstroom van uitkeringsgerechtigden en de samenstelling van het historische zittende bestand. Om van beide onderdelen een beeld te vormen, zijn twee onderdelen essentieel, namelijk de cijfers omtrent de 'reden van in- en uitstroom' (zie hoofdstuk 4.4) en de capaciteiten of ontwikkelpotentie van het bestand (zie hoofdstuk 4.5).

4.4 In- en uitstroom

De RSD spant zich in om zo veel mogelijk personen uit de uitkering te laten uitstromen. Tegelijkertijd wordt preventief beleid uitgevoerd door de RSD en de gemeente om te voorkomen dat mensen instromen. De in- en uitstroomcijfers zijn in onderstaande grafiek te zien:

⁸ <https://atlasresearch.shinyapps.io/rekentool-bijstandsverdeelmodel/>



Als het gaat om sturing op in- en uitstroom is de onderliggende reden relevant. Daarbij gaat het om de vragen: ‘Waarom stromen mensen in?’ en ‘Waarom stromen mensen uit?’. De RSD registreert deze gegevens in de uitkeringsadministratie. Wij zetten de instroom en daarna de uitstroom hieronder uiteen. In de onderstaande tabel zijn de instroomcijfers in het uitkeringsbestand weergegeven:

Reden instroom	2023	2024	2025
Beeindiging studie	19	12	5
Einde Arb. dienstbetr./uitk. ziekte	16	14	14
Einde Zelfstandig beroep of bedrijf	19	9	9
Einde Uitkering werkloosheid	10	17	9
Einde Uitkering arbeidsongeschikth.	4	4	0
Einde / Onvoldoende Alimentatie	0	0	1
Einde Ander inkomen	12	9	2
Beeindiging huwelijk/relatie	9	16	29
Overnemen Uitkering andere gemeente	18	6	9
Vermogen ingeteerd	14	1	0
Einde COA gelden	1	1	7
Andere oorzaak	18	10	14
Oorzaak bij partner	3	7	2
Normswijziging	20	7	25
Totaal	163	113	126

Op het gros van de redenen van instroom heeft de gemeente, noch de RSD, invloed. Een voorbeeld hiervan is de grootste groep die is ingestroomd (vanwege het beëindigen van een huwelijk of relatie). Om deze reden zeggen de cijfers over de redenen van uitstroom meer, omdat deze tot op zekere hoogte beïnvloedbaar zijn. De aantallen zijn in de volgende tabel weergegeven:

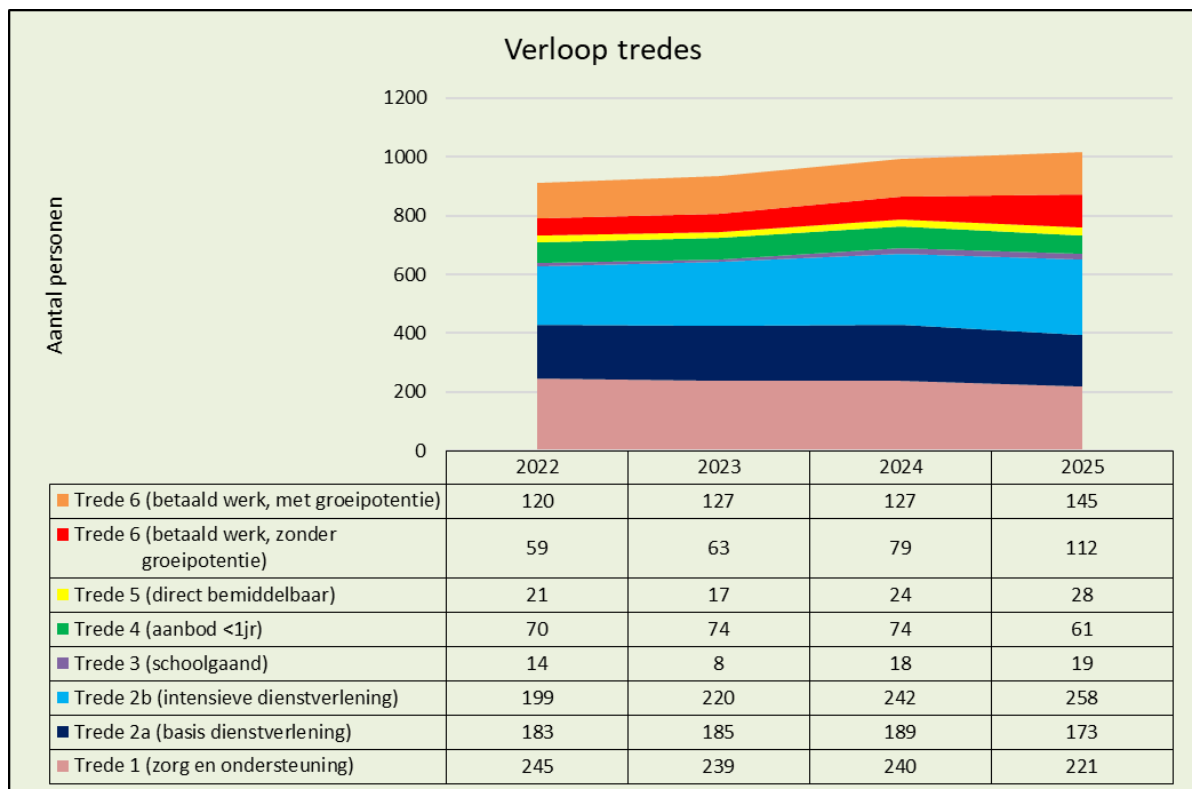
Reden Uistroom	2023	2024	2025	Beïnvloedbaar?
Detentie	1	0	0	Laag
Aanv.studie met studiefinanciering	3	5	4	Hoog
Uitkering ziektewet (ZW UWV)	0	3	1	Laag
Inkomsten uit arbeid	55	56	47	Hoog
Zelfstandig beroep of bedrijf	7	8	1	Hoog
Uitkering werkloosheid	1	0	0	Laag
Uitkering arbeidsongeschikth. (WAO/WIA/WGA)	11	8	7	Laag
Alimentatie	1	1	0	Hoog
Vermogen(sopbrengsten)	0	0	1	Laag
Ander inkomen	3	9	2	Laag
Aangaan relatie	9	8	2	Laag
Op eigen verzoek	0	0	1	Hoog
Bereiken AOW-gerechtigde leeftijd	12	20	21	Laag
Geen inlichtingen	6	8	6	Hoog
Verhuizing andere gemeente	24	22	27	Laag
Verhuizing naar buitenland	3	4	3	Laag
Niet verschenen op herh.oproep inlicht.plicht	2	5	1	Hoog
Overlijden	5	10	3	Laag
Stopzetting/Beëindiging van de studiefinanciering	1	2	0	Laag
Normswijziging	15	9	9	Laag
Oorzaak bij partner	2	3	1	Laag
Andere oorzaak	4	8	0	-
Niet van toepassing	1	0	0	-
Totaal	166	189	137	

In de laatste kolom is aangegeven in hoeverre de gemeente en de RSD invloed kunnen uitoefenen op de uitstroomcijfers. Dat wil niet zeggen dat de uitstroom volledig stuurbaar is, maar wel dat inspanningen in het kader van recht- en doelmatigheid kunnen leiden tot verhoogde uitstroom op deze onderdelen. De volgende zaken vallen op over 2025:

- De uitstroom naar werk, dan wel zelfstandig beroep of bedrijf is de grootste beïnvloedbare reden. In absolute zin zijn de aantallen gedaald ten opzichte van 2024, relatief gezien – afgezet tegen de totale uitstroom – zijn ze wel gestegen ten opzichte van 2024. Gelet op de instroom en de historische opbouw van het zittende bestand, blijft het essentieel om in te zetten op de uitstroom naar werk.
- De redenen ‘geen inlichtingen’, ‘niet verschenen op herhaalde oproep inlichtingenplicht’ en ‘op eigen verzoek’ hebben (veelal) betrekking op (handhavings)onderzoeken naar uitkeringsgerechtigden. De RSD geeft hierover aan dat deze onderzoeken vanwege capaciteitsproblemen niet altijd uitgevoerd kunnen worden. Met die wetenschap lijkt het erop dat de aantallen in deze categorieën wellicht hoger hadden kunnen zijn. Als uit de onderzoeken namelijk zou blijken dat bijstandsgerechtigden geen recht (meer) hebben, zou dit logischerwijs resulteren in meer uitstroom, wat resulteert in lagere uitkeringslasten.
- De redenen ‘andere oorzaak’ en ‘niet van toepassing’ komen in 2025 niet voor. Dit is goed, omdat zonder opgaaf van reden, het niet mogelijk is om adequaat te sturen op resultaten.

4.5 Treden participatieladder

Algemene bijstandsuitkeringen worden in beginsel toegekend voor onbepaalde tijd, dus zonder einddatum in de toekenning (zogenaamde open-einderegelingen). Dit wil zeggen dat als de omstandigheden van een bijstandsgerechtigden niet wijzigen, deze persoon tot het bereiken van de AOW-leeftijd bijstand zal ontvangen. Om deze reden is het belangrijk om te weten wat mensen kunnen en hoe dit bijdraagt aan het uitstromen uit de uitkering. De participatieladder – bestaande uit treden die iets zeggen over de afstand tot de arbeidsmarkt van een persoon – is een middel om dit bij de gehele doelgroep te monitoren. De RSD heeft deze indeling ook gemaakt.⁹ Hiermee wordt het bestand beter inzichtelijk en tot op zekere hoogte stuurbaar. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van het Zevenaarse bestand weergegeven over de afgelopen jaren:



De verhoudingen tussen de treden blijven over de jaren min of meer gelijk. Wel valt op, dat de groep die aan het werk is (al dan niet met behulp van een traject, trede 6), sterk is toegenomen. Dit komt primair door de inzet op LKS. Daarbij valt op dat de groep die 1.) binnen een jaar aan het werk kan, of 2.) direct bemiddelbaar is, over de jaren gelijk blijft. Om hier conclusies aan te verbinden, is een verdiepende analyse op individueel niveau gemaakt. Het is namelijk zo dat personen met behulp van begeleiding kunnen klimmen naar hogere treden op de participatieladder. Tegelijkertijd kunnen er zich omstandigheden voordoen waardoor iemand een of meer treden daalt. Om dit verloop in beeld te brengen is op individueel niveau gekeken hoe alle uitkeringsgerechtigden over de jaren zijn bewogen over de verschillende tredes. Daarbij vallen de volgende ontwikkelingen op:

⁹ Het bestand bestaat uit alle uitkerings- en LKS-gerechtigden. Ook de niet-uitkeringsgerechtigden (NUG-gers) zijn opgenomen in dit bestand, mits zij wel een lopend participatiedossier bij de RSD hebben.

- Er zijn 1017 personen met een actief participatiedossier ingedeeld op treden van de participatieladder (peildatum begin 2026). Als we de niet-uitkeringsgerechtigden buiten beschouwing laten, blijven 922 personen met een uitkering en LKS (of een samenloop van beide) over. Van deze personen is meer dan de helft (547 personen) over de afgelopen jaren niet veranderd van trede. De verdeling over de treden is opgenomen in de volgende tabel:

Omschrijving trede	Aantal	
Trede 1 (zorg en ondersteuning)	186	34%
Trede 2a (basis dienstverlening)	111	20%
Trede 2b (intensieve dienstverlening)	90	16%
Trede 3 (schoolgaand)	4	1%
Trede 4 (aanbod <1jr)	14	3%
Trede 5 (direct bemiddelbaar)	8	1%
Trede 6 (betaald werk, zonder groeipotentie)	98	18%
Trede 6 (betaald werk, met groeipotentie)	36	7%
Totaal	547	100%

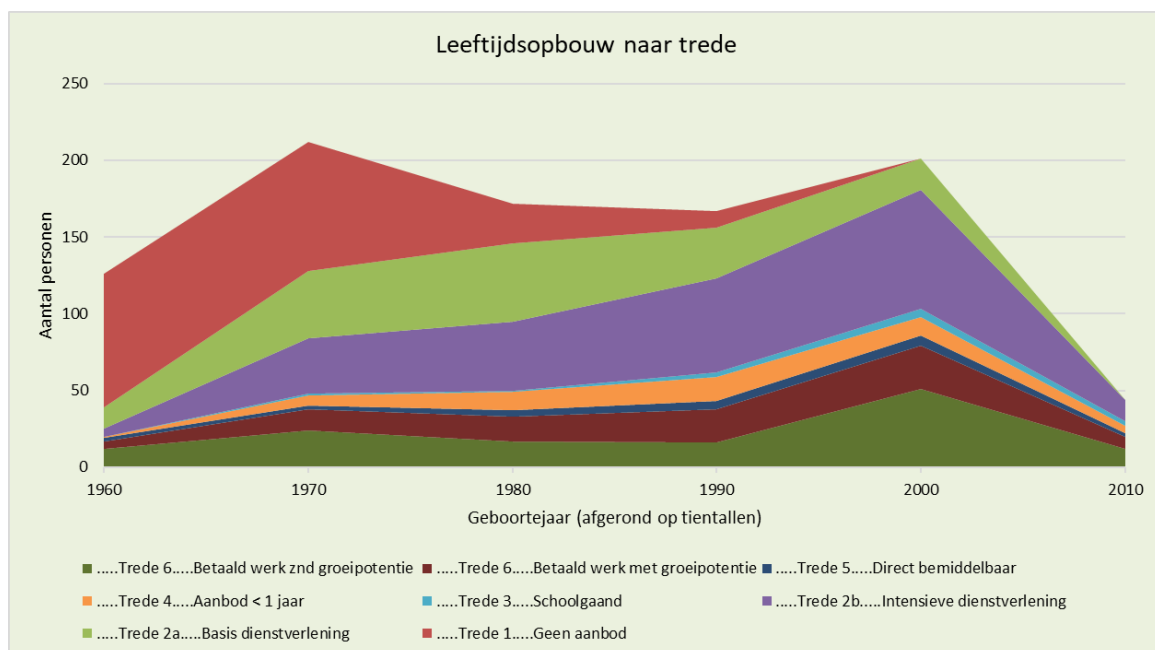
Van de gehele groep vinden de minste mutaties plaats op trede 1, 2a en 6. Dit ligt ook in de lijn der verwachtingen gezien de aard van de trede, waarin de situatie van de bijstandsgerechtigde veelal stabiel is. Bij de andere treden ligt dit minder voor de hand. Zeker bij trede 4 en 5 wordt een kortstondig verblijf op de trede verwacht (zie de punten hierna). De personen uit de tabel op trede 2b worden intensief begeleid, maar deze begeleiding heeft (nog) niet geresulteerd in groei in treden.

- Op trede vier (aanbod <1jr) waren in Q4 2024 61 personen met een actief participatiedossier ingedeeld. Van deze personen verblijft ongeveer een derde, namelijk 20 personen, al sinds het begin van 2025 op deze trede. Van deze 20 personen verblijven 10 personen al langer dan één jaar op deze trede. De vraag rijst daarbij of en in hoeverre deze personen juist zijn ingeschaald en of dat zij de juiste begeleiding krijgen bij het uitstromen naar werk.
- Bij de personen op trede 5 (direct bemiddelbaar) is de verwachting dat zij op korte uitstromen naar betaald werk. We zien in Q4 dat 28 personen met een actief participatiedossier op deze trede verblijven. Een kwart van deze groep, namelijk 6 personen, heeft al sinds het begin van 2025 de status ‘direct bemiddelbaar’. Ook hier rijst de vraag waarom deze personen gedurende langere tijd op deze treden verblijven.

De RSD geeft hierover aan dat zij een dergelijke analyse tot op heden niet (structureel) uitvoeren. Er zijn weliswaar controles ingebouwd in het proces, maar deze richten zich voornamelijk op individuele gevallen en kijken daarmee minder naar het geheel. Zo wordt er bijvoorbeeld periodiek gecontroleerd of er klanten zijn zonder uitkering, waar het participatiedossier onverhoopt niet is afgesloten. Dit soort controles dragen bij aan het proces, maar kunnen in mindere mate gebruikt worden voor (bij)sturing. Om die reden lijkt het opportuun meer datagerichte analyses uit te voeren op het verloop en het verblijf van personen op een trede (zie verder bij de maatregelen in hoofdstuk 5).

4.6 Leeftijdsopbouw tredes

Gelet op de kenmerken van bijstand als een open-einderegeling, gaat de volgende stelling op: Hoe jonger de mensen op een lagere trede, hoe groter de kans is dat zij langdurig in de uitkering verblijven. Dit komt in de eerste plaats doordat de oudere doelgroep op kortere termijn uitstroomt vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Daarnaast leert de ervaring ook, dat hoe langer mensen een bijstandsuitkering ontvangen, hoe moeilijker het voor ze wordt om te participeren. Om deze reden is – naast het meerjarige verloop – ook de leeftijdsopbouw in relatie tot de trede van het zittende bestand in beeld gebracht. In onderstaande grafiek is de verdeling van alle personen met een actief participatiedossier per Q4 2025 te zien:



In Zevenaar zien we dat twee leeftijdsgroepen opvallen vanwege hun omvang. Dit zijn de mensen geboren tussen 1965 en 1975 (afgerond 1970) en de mensen geboren tussen 1995 en 2005 (afgerond 2000). Voor de eerstgenoemde groep geldt dat zij voornamelijk zijn ingeschaald op trede 1 (geen aanbod). Ervan uitgaande dat deze groep – in vergelijking met de jongeren – binnen afzienbare tijd uitstroomt naar AOW, is dit niet per definitie een schrikbarend beeld. Inzet op uitstroom en/of re-integratie van deze groep heeft een minder grote impact in het kader van doelmatigheid, dan dezelfde inzet bij jongeren. Dat laat echter onverlet dat deze doelgroep wel nog gezien dient te worden in het kader van de rechtmatigheid en het maatschappelijke aspect.

De andere doelgroep die opvalt vanwege de omvang bestaat uit personen tussen de 20 en 30 jaar oud. Zij zijn voornamelijk ingeschaald op tredes waarbij zij reeds betaald werk verrichten of waarbij zij (intensief) begeleid worden met behulp van de dienstverlening van de RSD. In het kader van doelmatigheid is het dan ook goed om te zien dat er nagenoeg niemand uit deze leeftijdsgroep is ingeschaald op trede 1. Dat de groep jongeren omvangrijk is, wordt voornamelijk ingegeven door de komst van de Participatiewet als onderdeel van de decentralisaties in 2015. Op dit moment is de instroom voor de Wsw gestopt en een gedeelte van de Wajong in de Participatiewet opgegaan. Hierdoor is de doelgroep die aangewezen is op de gemeente uitgebreid. Daarnaast is de omvang bij de

jongeren in lijn met een landelijke trend, waarin in groeiende mate sprake is van jongeren met (meervoudige) problematiek, zoals schulden, vroegtijdig schoolverlaten, (mentale) gezondheid en instabiele thuissituaties.¹⁰ Deze problematiek overstijgt het participatiedomein (werk en inkomen) en vraagt om een meer integrale aanpak binnen het gehele sociale domein.

Voor deze integrale aanpak is het essentieel dat alle betrokken partijen samenwerken en hun eigen domein overstijgen. Daarbij valt te denken aan samenwerking tussen werk en inkomen, maar ook met schuldhulpverlening, onderwijsinstellingen en leer-ontwikkelbedrijven. Tot op heden komt deze samenwerking nog niet altijd in de volle omvang van de grond tussen de gemeente Zevenaar, de RSD en ketenpartners. Er worden drempels ervaren bij elkaars toegankelijkheid en bereikbaarheid, terwijl het juist belangrijk is dat alle betrokkenen de gezamenlijke opdracht erkennen en hun taken complementair aan elkaar, in plaats van naast elkaar, uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn:

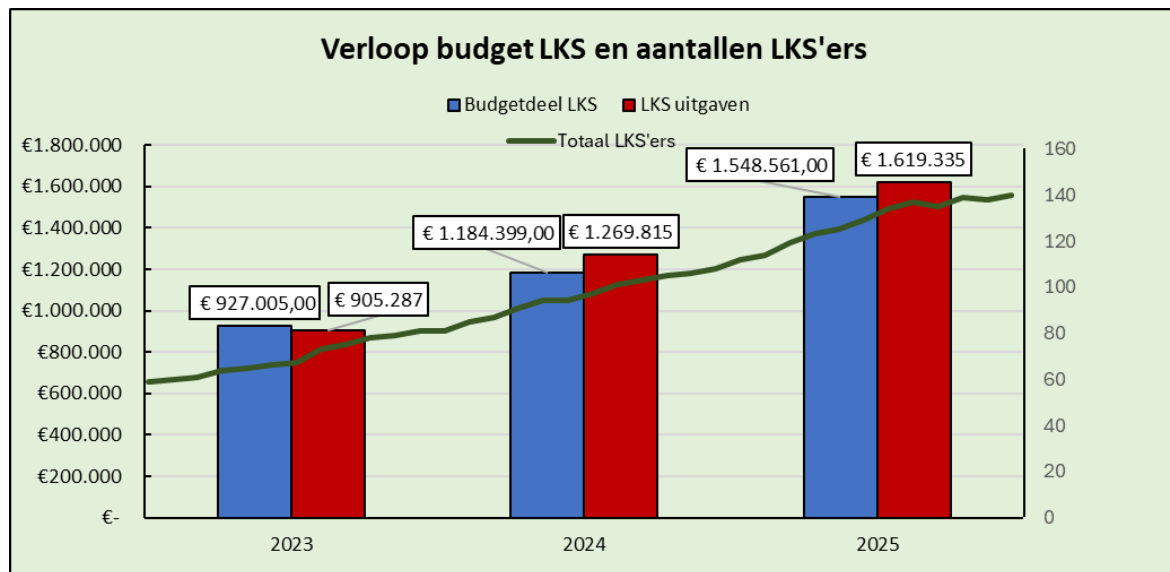
- De brug slaan tussen doelmatigheid en rechtmatigheid bij inburgeraars. De inburgering vindt plaats bij de gemeente en de inburgeraars zijn daarbij veelal geweest op een uitkering van de RSD. Idealiter wordt in gezamenlijkheid gekeken hoe inburgeraars zo goed mogelijk kunnen inburgeren en zo snel mogelijk kunnen participeren, waardoor zij zo snel mogelijk uit bijstandsbehoeftige omstandigheden geraken. Op dit moment kan de RSD een gedeelte van de inburgeraars nog niet helpen in hun (aanstaande) zoektocht naar werk, omdat het inburgeringstraject voorrang krijgt. Niet ondenkbaar is een oplossing, waarbij inburgering en participatie naast elkaar kunnen bestaan, als taalbarrières en barrières tussen de twee domeinen worden weggenomen.
- Elkaar vinden in het grensgebied tussen arbeidsmatige dagbesteding (Wmo-taak uitgevoerd door de gemeente, waarbij juridisch geen sprake is van loonwaarde conform definitie Participatiewet) en LKS-trajecten (Participatiewettaak, uitgevoerd door de RSD met een wetmatige ondergrens van 30% loonwaarde conform Participatiewet).
- Het (vroegtijdig) signaleren van schuldenproblematiek is een gezamenlijke taak, waarbij signalering plaatsvindt bij de toets op rechtmatigheidsaspecten (vermogen en inkomen) bij de RSD. Tegelijkertijd vindt de daadwerkelijke schuldhulpverlening plaats bij de gemeente.
- De Participatiewet is gericht op personen van 18 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Voordat mensen de leeftijd van 18 jaar bereiken, kan het voorkomen dat zij al in beeld zijn van de gemeente (via de Jeugdwet) of ketenpartners (zoals het speciaal onderwijs). Specifiek voor deze (kwetsbare) jonge doelgroep draagt een warme overdracht bij aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt van deze groep.

Bij de maatregelen gericht op tekortreductie (hoofdstuk 5) gaan wij verder op de integrale aanpak in.

4.7 Ontwikkelingen Loonkostensubsidie

In de onderstaande grafiek is het aantal mensen dat aan het werk is met behulp van loonkostensubsidie (hierna: LKS'ers) weergegeven voor de gemeente Zevenaar. Deze aantallen zijn afgezet tegen de uitgaven voor LKS en het budget voor LKS van de gemeente Zevenaar.

¹⁰ <https://www.divosa.nl/nieuws/meer-jongeren-de-bijstand-cijfers-cbs-sluiten-aan-bij-zorgen-gemeenten>



Het aantal personen met LKS is in de afgelopen 3 jaar gestegen van 59 (januari 2023) naar 140 personen (ultimo december 2025). Hieruit blijkt de intensievere inzet zoals geschetst door de RSD en zoals uiteengezet in hoofdstuk 4.1, waarin ook de verwachte budgetstijging in 2026 á € 265.000 is doorgerekend. Naast deze financiële prikkel, betekent dit ook dat: 1.) meer mensen aan het werk zijn en 2.) de kans kleiner is dat zij (nog) bijstand ontvangen.

Tegelijkertijd met de budgetstijging, zullen ook de kosten voor LKS in de toekomst blijven stijgen. Op deze kosten kan ook – tot op zekere hoogte – invloed worden uitgeoefend. De volgende factoren zijn daarbij van invloed:

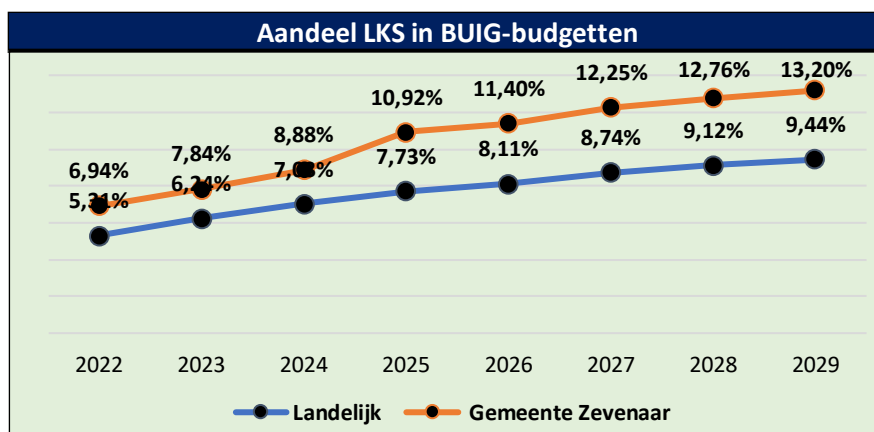
- De loonwaarde: dit kan een forfaitaire of een gemeten loonwaarde zijn. Het gebrek aan loonwaarde (ten opzichte van het wettelijk minimumloon) wordt immers gecompenseerd met LKS. De loonwaarde ligt gemiddeld op 55,77 procent, dit is hoger dan landelijk gemiddeld. Het ligt daardoor niet direct in de lijn der verwachting dat de gemiddelde loonwaarde met behulp van aanvullende maatregelen verder zal stijgen.
- De deeltijdfactor: het aantal uur dat iemand met LKS per week werkt. Deze cijfers zijn niet beschikbaar op detailniveau over meerjarige periode. Op het moment dat deze cijfers wel inzichtelijk worden gemaakt, kan berekend worden hoeveel budgetruimte ontstaat als personen die deeltijd werken met LKS meer uren per week gaan werken waardoor ze minder afhankelijk worden van (aanvullende) bijstand.
- De leer- en ontwikkelpotentie: uitgedrukt in de treden van de arbeidsmarktladder (conform definitie RSD). Hiermee wordt bedoeld dat personen met een hogere leer- en ontwikkelpotentie kunnen stijgen in loonwaarde of deeltijdfactor en daarmee wellicht sneller uitstromen naar regulier werk. De tabel laat de verhoudingen van de totale doelgroep LKS (met of zonder samenloop met een uitkering) eruit zien:

Omschrijving trede	Aantallen LKS		
	Enkel LKS	Samenloop met uitkering	Totaal
Trede 2b (intensieve dienstverlening)	1	1	2
Trede 4 (aanbod <1jr)	2	2	4
Trede 5 (direct bemiddelbaar)	1	1	2
Trede 6 (betaald werk, zonder groeipotentie)	39	7	46
Trede 6 (betaald werk, met groeipotentie)	86	5	91
Totaal	129	16	145

Verreweg de meeste personen met LKS ontvangen niet tevens nog een uitkering als aanvulling op hun salaris, vanwege deeltijdwerk. Bovendien is de groep zonder groeipotentie, in de meerderheid in de groep die samenloop heeft met de uitkering. Het lijkt om die reden niet opportuun om meer in te zetten op de groep waarin samenloop bestaat. Wat voorts opvalt is dat twee derde van de groep die geen samenloop heeft met een uitkering, groeipotentie heeft. Dit illustreert dat inzet op LKS een springplank kan bieden voor instroom in een reguliere dienstbetrekking, dan wel vermindering van de hoogte LKS die de gemeente betaald.

- De hoogte van de normbedragen; de hoogte van de LKS is afgeleid van het wettelijk minimumloon. Dit is niet beïnvloedbaar, het Rijk past deze bedragen halfjaarlijks aan.
- Het aantal personen met een indicatie ‘nieuw beschut’ (hierbij is het relevant of deze personen met behulp van LKS aan het werk zijn).

De omvang, dan wel inzet van LKS door Zevenaar kan vergeleken worden met alle andere Nederlandse gemeenten door het aandeel LKS in de BUIG van Zevenaar te vergelijken met het landelijke gemiddelde aandeel LKS in de totale BUIG. Dit is te zien in onderstaande grafiek:



Doordat het aandeel van Zevenaar structureel boven het landelijke gemiddelde ligt én doordat het verschil oploopt, kan gesteld worden dat de inzet op LKS bovengemiddeld intensief is. Dit is te prijzen en is ligt bovendien in lijn der verwachting op basis van de toenemende aantallen en stijgende LKS uitgaven van de gemeente in de afgelopen jaren (zie ook 4.1 budgetontwikkeling). Wel bestaat de indruk dat nog meer aanvullende inzet mogelijk (en noodzakelijk) is. Hoewel Zevenaar relatief gezien boven het landelijke gemiddelde uitgeeft aan LKS, zijn er gemeenten met nog hogere inzet. Dit laat zien dat er nog mogelijkheden zijn om LKS verder te intensiveren ten behoeve van verdere tekortreductie. In hoofdstuk vijf wordt daarom stilgestaan bij de impact van aanvullende inzet op LKS.

Tot slot kunnen voor wat betreft LKS kijken naar de taakstelling nieuw beschut (hierna: NBW). Voor 2025 houdt het Rijk rekening RSD-breed met een taakstelling van 35 plaatsingen NBW, maar tot nu toe zijn er binnen de RSD slechts 13 inwoners werkzaam op beschutte werkplekken. Wel staan RSD-breed nog 9 personen op de wachtlijst bij het UWV voor het krijgen van een indicatie NBW. Specifiek voor Zevenaar wachten nog 6 inwoners op een indicatie. Zodra deze indicaties zijn afgegeven, kunnen deze inwoners geplaatst worden. Ook voor NBW geldt dat intensivering van de inzet, in lijn met de taakstelling, kan helpen bij verdere tekortreductie. Hier gaan wij in hoofdstuk vijf nader op in.

4.8 Conclusie oorzaken tekort

Gelet op het voorgaande lijkt er geen sprake te zijn van één duidelijke incidentele oorzaak van het tekort over 2025. Wel is wederom sprake van het structurele probleem op het ‘uitkeringen-deel’ van het BUIG-budget. Dit budgetaandeel was al klein, maar is in 2025 ten opzichte van 2024, nog kleiner geworden. Er bestaat een kloof tussen het aantal bijstandsgezinnen dat het Rijk modelmatig voorspelt en de aantallen die in Zevenaar daadwerkelijk bijstand ontvangen. De afgelopen jaren heeft de gemeente Zevenaar – omdat de budgetverdeling geen recht lijkt te doen aan de feitelijke situatie – bezwaar gemaakt bij het Rijk over de budgetverdeling. De aanhoudende inzet op LKS, een licht dalend uitkeringsbestand én een desondanks stijgend tekort, bieden aanknopingspunten om deze bezwaarprocedures met moverende redenen en omkleed met onderbouwende stukken te blijven voeren.

Naast het verdeelmodel zijn er ook aanknopingspunten voor tekortreductie waar Zevenaar en de RSD wél invloed op hebben. Intensivering van de inzet op LKS is daarbij een belangrijk sturingsmechanisme. Uit onze analyse blijkt verder dat er mogelijkheden zijn om gericht invulling te geven aan het beheersingsvraagstuk. Aanknopingspunten daarvoor zijn dat er over de jaren heen minder wordt ingezet op handhaving en dat relatief minder wordt bijverdiend door uitkeringsgerechtigden. Daarnaast laat de analyse van de tredes uit het uitkeringsbestand patronen zien die niet gelijk in de lijn der verwachtingen liggen. Zo is er een groep personen die in 2025 niet zijn uitgestroomd, maar wel zijn ingeschaald op een trede waarbij dit wél de verwachting was.

In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de reeds bestaande maatregelen die bijdragen aan de reductie van het tekort. Daarbij plaatsen we deze maatregelen in het licht van de hiervoor genoemde aandachts- en aanknopingspunten. In dat kader geven wij ook aanbevelingen ten behoeve van nieuw te treffen maatregelen. De verwachting is dat hiermee een beter beeld kan worden geschetst over het instrumentarium van de RSD en de nader te nemen tekortreducerende maatregelen.

5. De maatregelen gericht op tekortreductie

In dit hoofdstuk gaan wij kort in op de historisch genomen maatregelen en geven wij een advies over de te nemen maatregelen ten behoeve van tekortreductie.

5.1 Reeds genomen maatregelen

In de afgelopen jaren zijn meerdere maatregelen toegezegd in het kader van tekortreductie. Omdat deze maatregelen niet in een samenvattend overzicht of vastgesteld (beleids)stuk zijn opgenomen, hebben wij ze in onderstaande tabel weergegeven:

Bron:	Omschrijving maatregel:
Eerdere aanvragen vangnetuitkering 2022 en 2023)	<p>Maatregelen aanvraag vangnetuitkering 2022: (1) voortzetten huidig beleid, (2) integrale samenwerking, (3) taallessen, (4) Activerend werk, (5) Samen in beweging, (6) Inzetten op loonkostensubsidie, (7) prestatiegerichte afspraken en (8) informatiemanagement.</p> <p>Aanvullende maatregelen aanvraag vangnetuitkering 2023:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uitbreiding van de doelgroep van inwoners die actieve begeleiding krijgt vanaf trede 2b naar trede 1 en 2a. Waar mogelijk voorbereidende trajecten naar werk, anders om naar vermogen mee te doen in de maatschappij of toeleiding naar hulpverlening. 2. Uitbreiding begeleiding van de doelgroep van inwoners met onbenut arbeidspotentieel. Specifiek mensen met een migratieachtergrond, mensen met een arbeidsbeperking en werkenden met LKS. 3. Start met een pilot gericht op het verbeteren van de situatie van mensen met meervoudige problematieken. Dit is een samenwerking tussen gemeente en RSD.
Bestuurlijke opdracht RSD De Liemers	<p>De door de RSD gehanteerde pijlers zijn in lijn met de voorgenomen maatregelen uit 2022 en 2023 zoals hierboven omschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het benutten van arbeidspotentieel; • Het duurzaam aan het werk houden van mensen; • Het bevorderen van maatschappelijke participatie wanneer werk (nog) niet aan de orde is. <p>Om het nieuwe beleid meetbaar te maken, zijn in de bestuurlijke opdracht (Liemersbreed) indicatoren gedefinieerd. De volgende 'indicatoren en bijbehorende doelstellingen (KPI's) zijn benoemd en daar wordt door de RSD ook als zodanig (per gemeente) over gerapporteerd:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 250 inwoners per jaar zijn geplaatst op werk, scholing, bedrijf of beroep waarvan minimaal 75 met een arbeidsbeperking. 2. 200 inwoners zijn werkfit gemaakt. 3. Minimaal 80% heeft een duurzame plaatsing, of te wel langer dan 6 maanden werk. 4. Stijging van het percentage 'mensen aan het werk met een loonkostensubsidie is jaarlijks minimaal 10%. 5. 30% (270 van de +/- 900) van de inwoners die onder de groep zorg en ondersteuning valt (in trede 1 en 2a), krijgt actieve begeleiding. 6. Van de preventieve informatie- en adviesgesprekken met jongeren (gemiddeld 200 per jaar) stroomt er maximaal 25% door naar de uitkering. 7. Van de jongeren die, na het informatie- en adviesgesprek, in de caseload komen, is 90% (met uitzondering van de groep met een (tijdelijke) ontheffing) actief.
Bestuurlijk memo 'Focus op werk'	<p>De concrete acties zijn verwerkt in een plan van aanpak: 'Focus op Werk en andere maatregelen'. De effectuering van de maatregelen in praktijk heeft voornamelijk ad-hoc en niet in de volle omvang plaatsgevonden.</p>
Maandrapportages RSD De Liemers	<p>De gemeente Zevenaar heeft, in samenwerking met RSD de Liemers, een aantal specifiek op Zevenaar gerichte maatregelen ingezet om het tekort op het BUIG-budget terug te dringen (hierna: aanvullende maatregelen). Deze maatregelen zijn onderdeel van de bestuurlijke opdracht RSD Liemers 2024-2026 en zijn nader toegelicht in de bestuurlijke rapportages</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gerichte begeleiding naar werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt 2. Versterking van handhaving en naleving 3. Direct werk

In onze tussenrapportage hebben we de maatregelen inhoudelijk meer in detail uiteengezet en daarover de volgende conclusies getrokken:

- Er bestaat een zekere overlap tussen de verschillende maatregelen waardoor niet altijd duidelijk is hoe de verschillende ‘pakketten’ met maatregelen zich tot elkaar verhouden. Het is niet altijd duidelijk welke maatregelen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en hoe deze maatregel zich verhouden tot de andere maatregelen zoals genoemd in eerdere aanvragen, de bestuurlijke opdracht, het memo ‘Focus op ‘Werk’ of de maandrapportages.
- De resultaten van de voorgenomen maatregelen op het gebied van bereik (aantallen), efficiëntie (doelmatigheid) en effectiviteit (doeltreffendheid) worden niet altijd gemeten of anderszins objectief zichtbaar geëvalueerd. Op het moment dat evaluaties plaatsvinden, wordt de uitkomst niet altijd systematisch vastgelegd, noch gebruikt voor bijsturing van beleid of maatregelen. Hierdoor is het moeilijk te beoordelen of en in hoeverre een specifieke maatregel heeft bijgedragen aan tekortreductie.
- De wisselwerking tussen doelmatigheid (werk) en rechtmatigheid (inkomen) binnen de bedrijfsvoering is voor verbetering vatbaar. Hoe groter de kloof tussen beiden, hoe groter het risico dat ze elkaar bijten, in plaats van dat ze complementair aan elkaar zijn bij de uitvoering van de Participatiewet.
- Samenwerking tussen de gemeente Zevenaar, RSD en ketenpartners verloopt nog niet altijd vlekkeloos.

5.2 Conclusie en aanbevelingen maatregelen

De maatregelen komen historisch gezien voornamelijk ad-hoc tot stand en een overkoepelende visie op het reduceren van het tekort is niet in de volle omvang aanwezig. Daarom adviseren wij meer cohesie aan te brengen in de verschillende maatregelen en het te benaderen als één plan van aanpak, in plaats van losse onderdelen. Concreet adviseren wij daarbij de volgende punten:

- **Blijf inzetten op LKS en besteed aandacht aan beschut werk:**

De inzet op LKS is de meest effectieve manier om mensen in de uitkering met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Aanvullende inzet resulteert in meer uitstroom uit de uitkering, wat tegelijk de uitkeringskosten drukt. Ambieer daarbij een inzet die vergelijkbaar is met de top 25% van gemeenten uit de vergelijkingsgroep (qua inwonersaantal). De doorrekening van aanvullende inzet is opgenomen in hoofdstuk 6.

Aanvullend merken wij op dat in Zevenaar minder mensen uit de doelgroep beschut (NBW) zijn geplaatst dan waar de taakstelling rekening mee houdt. De aanvullende financiering voor de doelgroep beschut verloopt weliswaar via de integratie-uitkering participatie in het gemeentefonds, maar de link met de BUIG is onmiskenbaar als het gaat om de aanvullende inzet op LKS. Bovendien zijn er vanuit het Rijk plannen om per 2027 de verdeelsystematiek voor de begeleidingsvergoeding aan gemeenten te wijzigen. De nieuwe systematiek gaat uit van een budgetverdeling (voor de kosten van o.a. begeleiding) op basis van realisatie. Hiermee wordt de benodigde extra inzet op de doelgroep NBW benadrukt. Het teruglopen van het budget ligt namelijk in de lijn der verwachting, als de inzet niet op het niveau van de taakstelling plaatsvindt.

- Maak een gericht werkplan per trede van de participatieladder, gebruik daarbij de bestandsanalyse (datasturing):**
Onderzoek de opvallende punten uit de bestandsanalyse (hoofdstuk 4.4, 4.5 en 4.6) en voer zelf een dergelijke analyse periodiek uit. Stel vanuit een centrale visie op participatie, doorlooptijden en perspectief, een gerichte werkplan per trede op. Laat in dit plan ruimte voor maatwerk op uitzonderingen, zonder de uitzonderingen de aanpak te laten bepalen.
- Misbruik en oneigenlijk gebruik-beleid (M&O-beleid):**
Stel een beleidskader vast waarin één centrale visie op beheer wordt uitgewerkt, een zogenaamd misbruik en oneigenlijk gebruik-beleid. Richt volgens deze visie een sluitend net van beheersmaatregelen in waarmee alle rechtmatigheids- en doelmatigheidsaspecten beheerst kunnen worden. Operationaliseer deze maatregelen in de werkprocessen en controles.
- Integrale aanpak in samenwerking met de gemeente en ketenpartners:**
Zet in op samenwerking binnen het gehele sociale domein. De voorbeelden uit hoofdstuk 4.6 laten zien waar ruimte is voor verbetering. Met name als het gaat over de onderdelen van het domein die raken aan doelmatigheidsaspecten, zoals bij inburgering nadrukkelijk het geval is.

Tot slot en wellicht ter overvloede, merken wij op dat de extern getroffen maatregel door de gemeente Zevenaar – zoals door de toetsingscommissie voorgeschreven – ons onderzoek betreft. Dit rapport vormt het sluitstuk van het onderzoek en biedt handvatten aan de gemeente en de RSD om in te zetten op verdere tekortreductie.

5.3 Randvoorwaarden

Bovenstaande aanbevelingen en maatregelen dienen in de context gelezen te worden van de bedrijfsvoering zoals uiteengezet in hoofdstuk vier. Aanvullende inzet vraagt aanvullende inspanningen van de RSD, de gemeente en ketenpartners. Deze inspanningen kunnen slechts tot stand komen binnen de juiste beleidsmatige en financiële kaders. Deze kaders strekken breder dan de kaders van de BUIG, omdat zij ook raken aan de taken die niet vanuit de BUIG bekostigd worden (bijvoorbeeld participatie, begeleiding en apparaatskosten). Idealiter maken de in de GR deelnemende gemeenten vanuit hun besturende rol daarom gezamenlijk afspraken over deze kaders, rekening houdend met de positionering van de RSD binnen het gehele gemeentelijke sociale domein.

Wij adviseren daarom Zevenaar, als één van de drie gemeenten die participeert in de GR, samen met de andere gemeenten deze kaders vorm te geven. In lijn met onze laatste aanbeveling – om meer integraal samen te werken – is het opportuun om in dit proces nauw op te trekken met de RSD en samen te kijken naar de benodigde (aanvullende) inzet. Vanuit de kennis en expertise die de RSD met de doelgroep heeft, kunnen de kaders tot stand komen, rekening houdend met de behoefte en begeleiding van de doelgroep.

6. Doorrekening van de maatregelen

In dit hoofdstuk maken wij inzichtelijk wat de verwachten effecten zijn van de maatregelen. Het hoofdstuk is technisch van aard en dient primair ter onderbouwing van de aanvraag vangnetuitkering zoals de toetsingscommissie voorschrijft. Daarbij focussen we ons primair op de inzet van LKS. Dit komt doordat de overige maatregelen meer kwalitatief van aard zijn (en daarmee op termijn hun vruchten zullen afwerpen en zich daarom op korte termijn nauwelijks laten kwantificeren).

Het effect van de aanvullende inzet op LKS in 2025 en 2026 op het rijksbudget is op dit moment niet exact door te rekenen. Dit komt door de afhankelijkheid van de inzet van andere gemeenten én door prijs- en volumebijstellingen van het Rijk. Wel kan het effect van aanvullende inzet benaderd worden, door te rekenen met prognoses, voorlopige en historische cijfers omtrent de benutting van het LKS-budget door alle Nederlandse gemeenten. Daarvoor kijken we naar drie onderdelen:

- De verwachte effecten in 2026 van de aanvullende inzet in 2025 (paragraaf 6.1).
- De uitleg van de parameters voor de aanvullende inzet op LKS in 2026 (paragraaf 6.2)
- De verwachte effecten van aanvullende inzet op LKS in 2026 (paragraaf 6.3).

6.1 Effect 2025 in de budgetten 2026

Op dit moment heeft het Rijk de voorlopige budgetten voor 2026 toegekend. Deze toekenning is gebaseerd op de laatst bekende realisatiecijfers LKS uit 2024. In dit jaar had Zevenaar 0,2577% van alle landelijke kosten LKS. In september worden de budgetten definitief vastgesteld op basis van de T-1 systematiek. Daarbij kijkt het Rijk naar de uitgaven van de gemeente Zevenaar én alle andere gemeenten in 2025. Het kostenaandeel 2025 wordt vertaald naar het budgetaandeel 2026. Om de effecten uit 2025 te kwantificeren gebruiken we de volgende vastgestelde cijfers:

- Historische landelijke macrobudgetten LKS.
- Historische landelijke werkelijke uitgaven aan LKS (door alle gemeenten).
- Met bovenstaande kan het 'uitnuttingspercentage' berekend worden.
- De LKS uitgaven van Zevenaar in 2025 (let op: nog niet gecontroleerd door de accountant).
- Het totaalbudget LKS voor 2026.

Deze cijfers zijn opgenomen in onderstaande tabel:

Budgetverloop LKS Landelijk & Zevenaar						
Jaar	2022	2023	2024	2025	2026	
					Voorlopig	Verwacht
Landelijk macrobudget LKS	€ 319,4 mln.	€ 415,3 mln.	€ 515,2 mln.	€ 600,8 mln.	€ 644,4 mln.	
Landelijk werkelijke uitgaven LKS	€ 309,3 mln.	€ 393,8 mln.	€ 492,7 mln.			
Uitnuttingspercentage	96,8%	94,8%	95,6%			
LKS uitgaven Zevenaar	€ ,69 mln.	€ ,905 mln.	€ 1,27 mln.	€ 1,619 mln.		

De geel gearceerde cellen zijn op dit moment nog niet bekend, deze cijfers pas bekend in augustus (bij het indienen van alle SiSa-bijlagen). Wel kunnen we deze waarden benaderen. Als we kijken naar de ontwikkeling vanaf 2022, dan zien we dat jaarlijks gemiddeld 95,8% van het budget wordt benut door alle gemeenten. Op basis van deze geschatte uitnutting, komt het geschatte uitgaventotaal in 2025 uit op € 575,3 miljoen. Deze cijfers en de historische LKS uitgaven, kosten- en budgetaandelen van Zevenaar zijn ingevuld in de tabel:

Budgetverloop LKS Landelijk & Zevenaar						
Jaar	2022	2023	2024	2025	2026	
					Voorlopig	Verwacht
Landelijk macrobudget LKS	€ 319,4 mln.	€ 415,3 mln.	€ 515,2 mln.	€ 600,8 mln.	€ 644,4 mln.	
Landelijk werkelijke uitgaven LKS	€ 309,3 mln.	€ 393,8 mln.	€ 492,7 mln.	€ 575,3 mln.		
Uitnuttingspercentage	96,8%	94,8%	95,6%	95,8%		
LKS uitgaven Zevenaar	€ ,69 mln.	€ ,905 mln.	€ 1,27 mln.	€ 1,619 mln.		
LKS uitgaven Zevenaar	€ ,69 mln.	€ ,905 mln.	€ 1,27 mln.	€ 1,619 mln.		
Kostenaandeel Zevenaar	0,2232%	0,2299%	0,2577%	0,2815%		
Budgetaandeel Zevenaar	0,2250%	0,2232%	0,2299%	0,2577%	0,2577%	0,2815%
Budget LKS Zevenaar	€ ,719 mln.	€ ,927 mln.	€ 1,184 mln.	€ 1,549 mln.	€ 1,661 mln.	€ 1,814 mln.

Op basis van de uitgaven van Zevenaar in 2025 (€ 1,619 mln.) en de geschatte landelijke kosten, zou Zevenaar uitkomen op een geschat kostenaandeel van 0,2815%. Als dit percentage wordt gebruikt om het geschatte definitieve budget (conform T-1 systematiek) te benaderen, dan komt Zevenaar uit op een verwacht definitief budget van € 1,814 miljoen (0,2815% * € 644,4 mln.). Dit komt neer op een verwachte stijging van circa € 153.000 bovenop het voorlopige LKS-budget 2026. Deze budgetstijging is bedoeld om aanvullende inzet op LKS in 2026 te bekostigen. Deze inzet is immers nodig om mensen vanuit de uitkering aan het werk te helpen en zo het tekort op de BUIG verder te reduceren.

6.2 Parameters aanvullende inzet op LKS

Om de effecten van aanvullende inzet op LKS in 2026 te berekenen, zetten we de kosten voor het betalen van één jaar uitkering af tegen de kosten van één jaar LKS. Omdat er zowel bij uitkeringen als bij LKS meerdere factoren de prijs bepalen en er daardoor geen generieke prijs te noemen is, gaan wij uit van drie parameters;

- de maximale kosten van een uitkering voor gehuwden.
- de maximale kosten van een uitkering voor een alleenstaande.
- de kosten van een LKS op basis van de landelijk gemiddelde loonwaarde van een fte.

Gehuwden of personen die daarmee gelijkgesteld worden, ontvangen vanaf januari 2026 een normbedrag ter hoogte van circa € 2.000 per maand. Iedere maand wordt over dit bedrag tevens vakantiegeld gereserveerd. Dit komt neer op een totale verstrekking aan gehuwden van circa € 25.950 per jaar. Over dit bedrag betaalt de gemeente belastingen. Deze afdrachten komen – rekening houden met de heffingskorting – neer op € 12.500 per jaar. In totaal zijn de maximale kosten van een uitkering voor gehuwden € 38.450 per jaar.

Berekening uitkeringskosten (gehuwden)	
Normbedrag per maand	€ 2.002,13
Normbedrag per jaar	€ 24.025,56
VT	€ 1.922,04
Norm incl. VT per jaar	€ 25.947,60
Afdrachten (60,19%)	€ 15.617,86
Correctie heffingskorting	€ 3.115,00
Afdrachten netto	€ 12.502,86
Prijs uitkering gehuwden	€ 38.450,47

Eenzelfde berekening kan gemaakt worden voor een alleenstaande. Deze krijgt een lager normbedrag per maand, namelijk circa € 1.400. De berekening voor een alleenstaande is verder gelijk aan de berekening voor gehuwden. Als alle componenten worden door-gerekend dan komen de maximale kosten van een uitkering voor een alleenstaande uit op € 26.000 per jaar.

Berekening uitkeringskosten (alleenstaande)	
Normbedrag per maand	€ 1.401,50
Normbedrag per jaar	€ 16.818,00
VT	€ 1.345,44 +
Norm incl. VT per jaar	€ 18.163,44
Afdrachten (60,19%)	€ 10.932,57
Correctie heffingskorting	€ 3.115,00 -
Afdrachten netto	€ 7.817,57 +
Prijs uitkering alleenstaande	€ 25.981,01

De berekening van de prijs van een LKS kent meerdere parameters. We vermenigvuldigen allereerst het minimumloon per uur in 2026 met de uren van een standaardwerkweek in CAO Aan de slag (CAO voor sociaal ontwikkelbedrijven), namelijk 37. Dit vermenigvuldigen we met 4,33 (weken per maand) en 12 (maanden per jaar), om te komen tot een minimumloon per jaar.

Berekening prijs LKS per persoon	
Minimumloon 26 per uur	€ 14,71
Uur cf. CAO	37
Minimumloon per jaar	€ 28.302,04
VT per maand (8%)	€ 2.264,16 +
Minimumloon incl VT	€ 30.566,20
Werkgeverslasten (25%)	€ 7.641,55
Totaal incl. WGL	€ 38.207,75 +
Loonwaarde 50%	€ 19.103,88 -
Prijs LKS per persoon	€ 19.103,88

Een medewerker met LKS ontvangt vakantiegeld en een werkgever betaald over het loon inclusief vakantiegeld, werkgeverslasten (in de Participatiewet vastgesteld op 25%). Ook deze lasten nemen we per jaar mee. De vergoeding aan de werkgever vanuit de gemeente is afhankelijk van de loonwaarde van de werknemer. De gemiddeld gemeten loonwaarde komt uit op circa 50%. De tegenhanger van de loonwaarde is LKS, of het 'gebrek aan loonwaarde', ter hoogte van de andere 50%. De LKS wordt berekend door het gebrek aan loonwaarde (50%) te vermenigvuldigen met het totaalloon, inclusief vakantiegeld en werkgeverslasten. De LKS per jaar komt daarmee uit op circa € 19.100 per jaar.

6.3 Effecten aanvullende inzet op LKS (2026)

Het tekort in 2025 bedroeg circa € 791.000. Dit tekort zal in 2026 naar verwachting lager uitvallen omdat het budgetaandeel het uitkeringen-deel in 2026 met 0,001% is gestegen. Hierdoor heeft de gemeente absoluut gezien € 58.000 meer budget voor het uitkeringen-deel dan in 2025. Dit aandeel wordt over 2026 niet meer gewijzigd (de hoogte van het totale macrobudget is (mogelijk) nog wel aan verandering onderhevig). Het fictief resterend te compenseren tekort zou dan uitkomen op circa € 734.000.

Dit tekort kan opgelost worden door alleenstaanden en/of gehuwden die momenteel een uitkering ontvangen, volledig te laten uitstromen.¹¹ Daarbij is het uiteraard relevant of zij al dan niet met behulp van LKS uitstromen. Ook is het relevant dat de prijzen genoemd in paragraaf 6.2 maximale prijzen zijn. Rekening houdend met deze uitgangspunten, gaat het feitelijk gaat het om vier opties omtrent uitstroom om het tekort te reduceren (bij gelijkblijvende macro-economische en lokale omstandigheden), namelijk:

¹¹ Het is uiteraard ook mogelijk om bijverdiensten te stimuleren (al dan niet met behulp van deeltijd LKS). Dit helpt ook bij het verlagen van de totale uitkeringslasten (zie ook hoofdstuk 4.2). Deze mogelijkheid rekenen we omwille van de complexiteit in deze exercitie echter niet door.

1. Alleenstaanden laten uitstromen, zonder behulp van LKS.
2. Alleenstaanden laten uitstromen, met behulp van LKS.
3. Gehuwden laten uitstromen, zonder behulp van LKS.
4. Gehuwden laten uitstromen, met behulp van LKS

De verwachte impact per uitkeringsdossiers minder is conform de berekeningen uit paragraaf 6.1 in de tabel weergegeven:

Verwacht impact op resultaat	
Uitstroom alleenstaande = prijs uitkering alleenstaande	€ 25.981,01
Uitstroom alleenstaande naar LKS = Prijs uitkering alleenstaande minus aanvullende kosten LKS	€ 6.877,14
Uitstroom gehuwden = uitkering gehuwden	€ 38.450,47
Uitstroom één van de gehuwden naar LKS = Prijs uitkering gehuwden - minus aanvullende kosten LKS	€ 19.346,59

Op basis van deze bedragen wordt inzichtelijk welke uitstroom benodigd is om het fictieve restende tekort van de gemeente van € 734.000 te compenseren:

Besparingsmogelijkheden om € 734.010 te compenseren		
Uitstroom alleenstaanden	28,3	x € 25.981
Uitstroom alleenstaanden naar LKS	106,7	x (€ 25.981 - € 19.104)
Uitstroom gehuwden	19,1	x € 38.450
Uitstroom gehuwden naar LKS	37,9	x (€ 38.450 - € 19.104)

Per regel is iedere optie doorgerekend. Dit betekent dat het tekort met de uitstroom van circa 28 alleenstaanden opgelost kan worden, zonder dat uitstroom van een andere categorie nodig is. Dit betekent daarmee dus ook dat het mogelijk is om met een mix van bovenstaande aantallen (groen gearceerd) het tekort terug te dringen.

Hierover is met de gemeente en de RSD afstemming geweest. Het lijkt niet opportuun dat in 2026 (een mix van) deze uitstroom gerealiseerd kan worden, daarvoor zijn de aantallen simpelweg te hoog. Om die reden is bij de maatregelen in hoofdstuk vijf gekozen om een meer realistische ambitie te formuleren. Namelijk om een inzet op LKS – gelijkwaardig met de top 25% van de vergelijkingsgroep (gemeenten met een gelijk aantal inwoners) – te ambiëren. In de tabel zijn de budgetaandelen van de vergelijkingsgroep opgenomen:

Geschat kostenaandeel Zevenaar 2025:	0,2815%
Vergelijkingsgroep:	
Minimaal budgetaandeel	0,0994%
Maximaal budgetaandeel	0,5513%
Gemiddeld budgetaandeel	0,2384%
Grens top 75% budgetaandeel	0,3514%
Gap Zevenaar vs. grens:	0,0700%

De gap van het kostenaandeel van Zevenaar, ten opzichte van de grens van het budgetaandeel uit de vergelijkingsgroep van 2025 (0,07%) representeert een kostenstijging LKS van circa € 450.000 (op basis van het budget 2026). Dit staat gelijk aan de kosten van 24 personen die met de gemiddelde kosten LKS uit paragraaf 6.2 aan het werk gaan. Indien deze personen: 1.) duurzaam aan het werk

worden geholpen met behulp van LKS, 2.) daarmee volledig uitstromen uit de uitkering en 3.) gemiddeld verdeeld zijn over de uitkeringsdossiers voor gehuwden en alleenstaanden, ziet de berekening van de verwachte besparing op de BUIG – ondanks de aanvullende kosten voor LKS – er als volgt uit:

Besparingsmogelijkheden:			
Uitstroom alleenstaanden naar LKS	12,0	x (€ 25.981 - € 19.104)	= € 82.525,7
Uitstroom gehuwden naar LKS	12,0	x (€ 38.450 - € 19.104)	= € 232.159,1
Totaal:			= € 314.684,7

Het resterende tekort over 2026 zou dan – op basis van bovenstaande aannames– uitkomen op circa € 419.000.

6.4 Conclusie doorrekening maatregelen

Daarbij merken wij wel op dat de verwachte aanvullende inzet niet per 1-1-2026 zal kunnen starten, waardoor het daadwerkelijke effect van aanvullende inzet gedurende 2026 wellicht lager kan uitvallen. Wel biedt bovenstaande inschatting een gedegen onderbouwing voor de aanvraag vangnetuitkering en geeft het betrokkenen inzicht in de impact van de inzet op LKS en de afhankelijkheid van macro-economische effecten of bijstellingen. Het resterende tekort, dat overblijft nadat de geambieerde aanvullende inzet LKS in 2026 heeft plaatsgevonden, benadrukt dat ook na 2026 aanvullende inzet noodzakelijk blijft om meer uitstroom te realiseren. Daarnaast laat het zien dat naast LKS – als belangrijkste sturingsmechanisme – ook de andere aanbevolen maatregelen benodigd zijn om op kortere termijn het tekort verder te reduceren. Het advies uit hoofdstuk vijf luidt dan ook in te zetten op het vormen van een sluitend net aan beheersmaatregelen, ingegeven door een geoperationaliseerd M&O-beleid, waarin de visie op beheer (zowel recht- als doelmatigheid) tot uiting komt. Dit geheel draagt bij aan uitstroom en verlaging van de uitkeringskosten (onder andere door maatregelen, inkomsten, deeltijd werk en handhavingsonderzoeken). Een periodieke analyse van het uitkeringsbestand en integrale samenwerking tussen de gemeente, de RSD en ketenpartners helpen hier invulling aan te geven.

7. Tot slot

In deze rapportage hebben wij u verslag gedaan van onze analyses in het kader van de aanvraag vangnetuitkering Participatiewet. Onze werkzaamheden zijn verricht conform de opdrachtbevestiging van 13 oktober 2025. Wij vertrouwen erop met deze rapportage voldaan te hebben aan uw opdracht.

Mocht u naar aanleiding van deze rapportage nog vragen hebben, of nadere informatie willen ontvangen, dan kunt u contact opnemen met Jeroen Mulders van Adlasz op 06 - 5885 9143 of via jeroen.mulders@adlasz.nl.

Met vriendelijke groet,



R. Korsmit RA
Partner