

# De invloed van lokale beleidsvrijheid op de uitvoering van de Participatiewet binnen het sociaal domein

*‘Wat bepaalt beleidsintegraliteit voor  
jonggehandicapten met arbeidsvermogen?’*

*Naam student: Renske Homan*

*Studentnummer: 5541069*

*Universiteit Utrecht*

*Master: Bestuur en Beleid*

*Scriptieonderwerp: Lokaal Bestuur*

*Eerste lezer: Harmen Binnema*

*Tweede lezer: Thomas Schillemans*

*22 juli 2018, Utrecht*

## Voorwoord

Hierbij bied ik mijn scriptie aan over de integraliteit van de participatiewet in het sociaal domein, specifiek gericht op kwetsbare jongeren met arbeidsvermogen.

Tijdens mijn studie Bestuurskunde zijn er andere onderwerpen uit het sociaal domein al eerder aan bod gekomen, zoals de Wet maatschappelijk ondersteuning, maar de Participatiewet niet. Maar 'onbekend maakt niet onbemind'. Ik zag het als een uitdaging om mij meer te verdiepen in de decentralistie van de Participatiewet, een complexe materie. Vandaar dat dit mijn scriptieonderwerp is voor mijn master Bestuur & Beleid.

Gedurende het werken aan mijn scriptie merkte ik steeds weer hoe actueel het onderwerp was en ook bleef in de periode 2016-2018. En ook hoe er door gemeenten en betrokkenen mee geworsteld werd en deze nog zoekende waren, niet alleen in de literatuur, maar ook door de geïnterviewden zelf medio 2017. Zij waren geïnteresseerd in alle mogelijke onderzoeken waaruit ook ervaringen en uitkomsten/resultaten bij andere gemeenten naar voren kwamen. Processen van transitie en transformatie lopen ook door elkaar en het eind is nog niet in zicht heb ik het idee.

Graag wil ik de mensen bedanken die mij bij dit proces hebben geholpen, verder wegwijs gemaakt hebben of op een andere manier geïnspireerd hebben; zowel bij het maken van de opzet, het formuleren, als bij het kritisch lezen.

Een hele grote dank gaat uit naar de respondenten in dit onderzoek, waarbij de gesprekken mij weer nieuwe input en daarom nieuwe motivatie gaven, alsmede naar mijn scriptiebegeleider Harmen Binnema, die steeds klaar stond. En ik wil zeker mijn familie en vrienden hier noemen, die mijn directe 'steunteam en klankbord' vormden.

Tot slot, ik hoop dat de lezer er plezier aan beleeft en er soms ook weer van kan leren.

Renske Homan, 22 juli 2018

## Samenvatting

De nadruk van dit – verkennende - onderzoek ligt op het probleem rondom de beoogde integraliteit van het sociaal domein (SD) binnen gemeenten. En dan specifiek gericht op de decentralisatie van de Participatiewet (verder P-wet genoemd), de gegeven en genomen lokale beleidsvrijheid hierbij en de impact op de integraliteit voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen in het SD. De doelstelling van dit onderzoek is: inzicht krijgen in hoeverre de decentralisatie van de P-wet, specifiek het integraal beleid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen, binnen het SD beïnvloed wordt door de gemeentelijke omgang met de beleidsvrijheid. Om deze doelstelling te kunnen behalen is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *In welke mate heeft de gemeentelijke sturing op de beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de Participatiewet invloed op het integraal beleid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen?*

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag is er eerst een theoretisch kader opgesteld, waarbij is gekeken naar de volgende concepten decentralisatie, beleidsvrijheid, sturing gemeentelijke beleidsomgang en integraal beleid. Daarna is er een empirisch kwalitatief onderzoek uitgevoerd: 18 interviews zijn er afgenomen binnen 5 gemeenten. Naast interviews is er ook gebruik gemaakt van een documentanalyse.

De resultaten laten zien dat de meeste gemeenten “De klant staat centraal” als doelstelling hanteren. Ook blijkt uit de resultaten dat er bij de invoering van de P-wet door veel gemeenten is afgezien van een doelgroepenbeleid (behalve als het specifiek werd voorgeschreven zoals voor jonggehandicapten < 27 jaar). Diverse respondenten geven aan dat met de invoering van de P-wet er eigenlijk niet veel veranderd zou zijn in vergelijking met de situatie vóór de invoering. Toch zijn er wel verschillen aan te geven.

In de interviews is gevraagd naar hoe de mate van beleidsvrijheid wordt ervaren bij de P-wet. De beleidsdoelen kunnen niet per definitie onbelemmerd beschreven worden. Zo ‘moesten’ de gemeenten naar hun idee jongerenbeleid maken. Daarnaast blijkt dat sommige aangereikte instrumenten ervoor zorgen dat er bepaalde doelen al vaststaan voor de gemeenten. Maar dit gaat weer niet zover dat het aanbieden van maatwerk niet mogelijk is binnen de gegeven kaders. Bij de toepassing in de dagelijkse praktijk komen gemeenten (onvoorziene) juridische belemmeringen tegen (bijvoorbeeld nieuw Beschut werk (NBW)). Uit de interviews kwam ook naar voren dat de mate van financiële middelen enige invloed heeft op het maken van keuzes, zowel op beleids- als uitvoeringsniveau. Bijvoorbeeld iemand die een kortere afstand heeft tot de arbeidsmarkt wordt eerder geholpen dan iemand met een langere afstand. De gegeven handelingsruimte voor de uitvoering van de P-wet is bij iedere gemeente als zodanig aanwezig, toch worden er wel kaders en richtlijnen geschreven door de gemeente zelf. In het algemeen kan gezegd worden dat de gemeenten het eigenaarschap bij de uitvoering (professionals) stimuleert. Dit neemt niet weg dat professionals bij sommige gemeenten na 2015 eerst nog de nodige last hadden van oude routines en protocollen.

Verder blijkt dat iedere gemeente varieert bij het sturen op de beleidsvrijheid, afhankelijk ook van het kader. Bij geen van de gemeenten worden de wettelijke kaders van de P-wet als vrij strikt ervaren. Er zijn hier twee interessante bevindingen te melden ten aanzien van het lokaal hanteren van (voorrangs) instrumenten vanuit de P-wet. Voor alle gemeenten geldt dat NBW geen voorrang heeft als in te zetten instrument. Het wordt wel aangeboden (of het plan bestaat hiervoor), maar dan alleen het verplichte minimum aantal plekken voor mensen die een advies voor beschut werk hebben ontvangen. Dit is voor elke gemeente toch het maximum. Reden hiervoor is de ondoelmatigheid. Een andere bevinding is voorts dat alseen instrument een jongere kan helpen om (op termijn) aan werk te komen dit instrument voorrang krijgt, hieronder valt ook scholing. De gemeenten kenmerken de jongeren als een prioritaire doelgroep wat terug te zien is in de aandacht en urgentie die wordt gegeven bij bepaalde instrumenten. Kijkend naar prestatieafspraken heeft elke gemeente gemeld dat de burger als eerste centraal staat. Bij sommige gemeenten wordt dit inderdaad bijgehouden door cijfers, maar bij de meeste is dit niet gebonden aan budgetten of bepaalde targets. Ook wordt bij sommige andere gemeenten gestuurd op wetten en regels, terwijl daarnaast bijna alle gemeenten de output van de professionals zelf monitoren.

De manier waarop men, met het oog op besluitvorming en uitvoering, kijkt naar het concept integraliteit is op zich positief. Het bewustzijn dat integraliteit de situatie verbetert en de erkenning dat men er meer voor open staat en met een bredere blik naar de multiproblematiek van de burger kijkt is bij alle gemeenten aanwezig. Bij multiproblematiek is een integrale aanpak ook noodzakelijk. Dat er langzamerhand aan meer integraliteit gewerkt wordt, op verschillende fronten en met wisselend succes, is een feit, zo blijkt uit dit onderzoek. Tegelijkertijd wordt er door de gemeenten ook aangegeven dat de bereikte integraliteit tussen de drie domeinen nog verre van optimaal is. Er zijn hier een aantal belemmeringen te noemen 1) het onderscheid dat de andere twee SD meer autonome bevoegdheden bieden voor de gemeenten, terwijl de uitvoering van de P-wet vooral in medebewind gebeurt en landelijk door alle gemeenten op een aantal onderdelen uniform moet worden uitgevoerd; 2) de niet integrale gerichtheid van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) bij regiogemeenten en het beleidsmatige spanningsveld van afstemming en onderhandeling daarbij en 3) de wet- en regelgeving per domein die de integraliteit beperkt om problemen inter-sectoraal goed aan te pakken.

Toch kan er voorzichtig geconcludeerd worden - gelet ook op wat hierover uit de theorie aangedragen wordt - dat de onderzochte gemeenten in de praktijk van de P-wet deze (formele) belemmeringen soms redelijk hebben kunnen compenseren door toepassing van materiele beleidsvrijheid. Dat wil zeggen, waar nodig voor de integrale beleidssturing, het proces van 'opzoeken en oprekken van de rijksregels in medebewind' stevig zijn ingegaan. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan een aantal lokale pilots en experimenten, maar ook aan het gemeenschappelijk opzetten van een voorziening voor een herkenbare doelgroep, i.c. het Jongerenloket. Hoe integraal beleidsversterkend dergelijke activiteiten op termijn kunnen zijn zal nog verder moeten worden onderzocht.

## Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoud	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling	10
1.3 Maatschappelijke relevantie	11
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer	12
2 Context onderzoek	13
2.1 Decentralisatie van het Sociale Domein	13
2.2 P-wet: het wettelijke kader	13
2.3 De jonggehandicapten met arbeidsvermogen	14
2.3.1 Omschrijving doelgroep	14
2.3.2 Relevantie doelgroep	15
3 Theoretisch kader	17
3.1 Decentralisatie	17
3.1.1 Benaderingen	17
3.1.2 Gedecentraliseerde eenheidsstaat	18
3.1.3 Motieven voor decentralisatie	20
3.1.4 Factoren die de output van decentralisatie beïnvloeden	21
3.1.5 Conceptueel model	23
3.2 Beleidsvrijheid	24
3.2.1 Definitie	24
3.2.2 Typen beleidsvrijheid	24
3.2.3 Factoren die de mate van beleidsvrijheid beïnvloeden	24
3.2.4 Factoren die hantering beleidsvrijheid door slb'er bij de uitvoering beïnvloeden	26
3.3 Sturing gemeentelijke beleidsomgang	27
3.3.1 Sturingsvormen van de overheid	27
3.4 Integraal beleid	29
3.4.1 Beleid en integrale beleidsvoering	29
3.4.1 Integraal werken als doelstelling	30
3.4.2 Voordelen en gevaren bij integraal beleid	31
4 Methodologie	32
4.1 Onderzoeksstrategie	32
4.1.1 Casestudy	32
4.1.2 Casuselectie	33
4.2 Methode en technieken	34
4.2.1 Onderzoeksmethoden	34
4.2.2 Codering	37
4.3 Operationalisering	37
4.3.1 Invloed beleidsvrijheid	37
4.3.2 Sturing gemeentelijke beleidsomgang	38
4.3.3 Integraal beleid	39

4.4 Kwaliteitscriteria	39
4.4.1 Validiteit	39
4.4.2 Betrouwbaarheid	40
5 Bevindingen	41
5.1 Beleid decentralisatie (P-wet)	41
5.1.1 Doelstellingen P-wet	41
5.1.2 Inrichting: uitvoering P-wet	42
5.1.3 De wetswijziging nader bekeken	44
5.1.4 Conclusie	47
5.2 Beleidsvrijheid	48
5.2.1 Beleidsdoelen	49
5.2.2 Wet- en regelgeving	52
5.2.3 Financiële ruimte	61
5.2.4 Uitvoering	64
5.2.5 Conclusie	66
5.3 Sturing gemeentelijke beleidsomgang	68
5.3.1 Kaders (wetten en regels, financieel)	68
5.3.2 Voorrang instrumenten	70
5.3.3 Routines	72
5.3.4 Prestatieafspraken	72
5.3.5 Mensen (professionaliteit en vertrouwen)	75
5.3.6 Communicatie	76
5.3.7 Conclusie	77
5.4 Integraal beleid	80
5.4.1 Integraal beleid	80
5.4.2 Integraliteit binnen het sociale domein?	82
6.1 Conclusie	86
6.1.1 Deelvragen	86
6.1.2 Hoofdvraag en conclusie	92
6.2 Discussie	93
6.2.1 Enkele kanttekeningen	93
6.3 Aanbevelingen en toekomstig onderzoek	95
7 Literatuurlijst	98
8 Bijlage	103
Bijlage 1 – Afkortingen & Tabel- en figuurlijst	103
Bijlage 2 – Topiclijst	104

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het sociaal domein (SD), nu drie jaar oud, streeft nog onvoldoende zijn doel achterna. Zo zou het tot integraliteit moeten leiden tussen de drie decentralisaties (3D's), maar volgens een rapport 'Werk & Inkomen in integrale aanpakken' van Movisie (2017) werkt het integraal werken tussen de Participatiewet (P-wet) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 nog onvoldoende. Beide hebben als doel 'het bevorderen van de participatie bij de kwetsbare burger', maar doordat er een andere focus ligt bij de P-wet dan bij de Wmo en daarbij de P-wet wel centrale verplichtingen kent voor de klant, leidt dit nog niet tot een integrale aanpak van de problematiek van de burger (Movisie, 2017). Ook de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD, 2016)<sup>1</sup> beaamde dit dilemma. In maart 2016 bracht de TSD zijn vierde voortgangsrapportage 'Eén sociaal domein' naar buiten. Daarin wordt benadrukt dat er nog niet volledig voldaan werd aan de verwachtingen van de (3D's) in 2015. Het ontbreekt nog aan voldoende realisering van ontkokering en integrale aanpak in het SD. Vooral bij het integratieproces van de P-wet blijkt er sprake te zijn van een vertraging constateert de TSD. Op zowel het landelijke niveau als het gemeentelijke wordt de bijdrage van de P-wet aan het SD nog als onvoldoende beschouwd (TSD, 2016).

Vanaf 1 januari 2015 worden de nieuwe Jeugdwet (JW), de Wmo 2015 en de P-wet door de gemeenten uitgevoerd. Dit zijn (3D's) vanuit het Rijk die allen betrekking hebben op de taakvelden binnen het gemeentelijk SD; zorg, welzijn en werk. Gemeenten zijn hierdoor bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor een groot aantal (nieuwe) uitgebreide taken (Rijksoverheid, 2018a). De JW zorgde voor een stelselherziening in de jeugdzorg. De Wmo 2015 verving de versie van 2007 en werd uitgebreid met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor begeleiding van onder andere langdurig zieken en voor beschermd wonen bij personen met psychiatrische en psychosociale problematiek (voorheen onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)). En door de invoering van de P-wet is de gemeente verantwoordelijk geworden voor iedereen die in staat is te werken. Hieronder vallen nu ook bijvoorbeeld jongeren met een beperking die nog arbeidsvermogen hebben en niet meer in aanmerking komen voor de (nieuwe) Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).

De doelstellingen van de 3D's richten zich op efficiëntie, de decentralisatie gaat gepaard met een fors aantal bezuinigingen, en transformatie, een verandering in gedrag en werkwijzen om de taken vanuit de transitie aan te pakken. Transformeren om te komen tot integraal beleid en het aanbieden van

---

<sup>1</sup> Opgezet in 2014 door het kabinet om de ontwikkelingen bij de decentralisaties in de gaten te houden.

lokaal maatwerk binnen het SD, omdat de afzonderlijke transities vaak gevolgen hebben voor dezelfde individuen of gezinnen (Movisie, 2015). Om dit te realiseren moeten gemeenten zich richten op samenhang tussen de verschillende taakvelden. Met het integrale perspectief wil de overheid één beleid vormen om bijvoorbeeld betere ondersteuning te verlenen aan de doelgroep van de P-wet en de “stapelaars” (sociale multiproblematiek) daarbij. Dit is weer verbonden aan bestrijding van werkloosheid en een gebrek aan inkomen en participatie. Maar als de werkwijze niet juist is bij de integrale aanpak kan het zelfs belemmerend werken voor de dienstverlening en voor een nieuwe bureaucratische laag zorgen (TSD, 2016).

Er zijn voorbeelden, onder andere bij de P-wet, waaruit blijkt dat ook de rijksoverheid zijn rol en verantwoordelijkheid hierbij in onvoldoende mate oppakt. Voor de aanpak van schulden, vaak bij één en dezelfde doelgroep, stuurt zij de drie wetten los van elkaar aan. En door een departementale indeling (vier ministeries, belastingdienst, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Sociale Verzekeringsbank (SVB)) blijft er zo op nationaal niveau verkokering bestaan, waardoor de wettelijke gecreëerde ruimte geen kans krijgt (TSD, 2016). In de uitvoeringspraktijk kan de P-wet ook door gemeenten worden ervaren als centralisatie. Het Rijk stelt wettelijke kaders zo op dat elke gemeente dezelfde diensten moet leveren en met eenzelfde dienstverlening (Raad voor de financiële verhoudingen [Rfv], 2017). Het wettelijk gestelde rijkskader hier, zoals bijvoorbeeld bij de tegenprestatie of nieuw Beschut werken (NBW), kan gemeenten bij het opstellen van beleid rondom de P-wet hinderen. Ook financieel gezien, want het Rijk bepaalt ook de kostendekkende uitkering hiervoor. Verder zijn er aanwijzingen dat bijvoorbeeld de kostendelersnorm niet integraal bevorderend werkt. Maatregelen binnen de P-wet die ervoor zorgen dat doelen van de Wmo juist tegengewerkt worden. Hoewel er vaak nog ruimte bestaat in de regels, zoals maatwerk in de bijstand aan de hand van artikel 18 P-wet of bijzondere bijstand, wordt er door sommige gemeenten geen formeel beleid voor geschreven of worden richtlijnen voor de uitvoering meer vanuit het Rijksbeleid overgenomen (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2017). Er zijn gemeenten die de P-wet uitvoeren naar de letter van de wet en daarbij niet de ruimte ervaren of (willen) zien die genomen kan worden. Het Rijk stuurt mee via de wettelijke kaders en de apart zichtbare budgetten van de overgehevelde taken, waardoor gemeenten zich ook laten sturen. De beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij het maken van het P-wet beleid wordt belemmerd, zowel top down als bottom up (Raad van State [RvS], 2013).

De verschillen tussen gemeenten vereisen dat een bepaalde mate van beleidsvrijheid aanwezig moet zijn. Dit om het opgelegde rijksbeleid ook zo efficiënt en effectief mogelijk uit te kunnen voeren. Daarnaast is het voor het Rijk van belang om op een bepaalde manier controle en sturing te houden op de gemeenten aangezien het systeemverantwoordelijkheid heeft voor het beleid. Hierdoor begeeft



de rijksoverheid zich in een lastige tweeslachtige positie (Raad voor het openbaar bestuur [Rob], 2016). De taken uit het SD zijn op verschillende manieren gedecentraliseerd, en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die daarbij mee gedecentraliseerd zijn, verschillen sterk per decentralisatie. Bij de P-wet wordt het meesturen van het Rijk meer ervaren, terwijl de P-wet ook het minst geïntegreerd is binnen het SD met de andere decentralisaties. Dit kan door eigen keuzes van de gemeenten komen, maar ook door de beperking van de beleidsvrijheid.

Het achterlopen van de integratie en de onvoldoende steun van het Rijk leiden niet alleen tot het niet volledig behalen van de doelstellingen, maar ook tot minder ondersteuning van kwetsbare mensen. Terwijl de decentralisatie van de P-wet en haar integratie in het SD de situatie voor de kwetsbare burger juist beter zou moeten maken (Sociaal Cultureel Planbureau [SCP], 2016). Een nieuwe kwetsbare doelgroep die de gemeenten bij de invoering van de P-wet erbij hebben gekregen zijn de jonggehandicapten met arbeidsvermogen, een doelgroep die vaak te maken heeft met alle 3D's en dus de ondersteuning hierbij.

In dit onderzoek wordt er bekeken hoeveel beleidsvrijheid vanuit de kaderstelling van de P-wet gegeven is aan de gemeenten. En, belangrijker nog gelet op de beoogde integrale aanpak van de 3D's, in de praktijk ook genomen wordt door de gemeente als gevolg van de overdracht bij de P-wet. Daarbij staat voornamelijk het (nieuwe) lokale beleid, wat wil zeggen de taken, verantwoordelijkheden en/ of bevoegdheden van gemeenten voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen, centraal en de uitvoering ervan. Dit om zo een beter beeld te krijgen in hoeverre de gemeenten daadwerkelijk hun beleid betreffende de toepassing van de P-wet hier kunnen afstemmen met of zelfs integreren in de andere sectoren van het SD.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

De nadruk van dit onderzoek ligt op het probleem rondom de beoogde integraliteit van het SD binnen gemeenten. En dan specifiek gericht op de decentralisatie van de P-wet, de gegeven en genomen lokale beleidsvrijheid hierbij en de impact op de integraliteit voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen in het SD. De doelstelling van dit onderzoek is: inzicht krijgen in hoeverre de decentralisatie van de P-wet, specifiek het integraal beleid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen, binnen het SD beïnvloed wordt door de gemeentelijke omgang met de beleidsvrijheid. Om deze doelstelling te kunnen behalen is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*In welke mate heeft de gemeentelijke sturing op de beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de Participatiewet invloed op het integraal beleid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn theoretische en empirische deelvragen opgesteld. Via de theoretische vragen is achterhaald wat de literatuur veronderstelt bij de concepten decentralisatie, beleidsvrijheid, gemeentelijke sturing en integraal beleid. Dit is gebeurd door middel van een literatuuronderzoek. De empirische deelvragen hebben als doel om inzicht te krijgen wat er zich afspeelt in de praktijk rondom dit onderwerp. Via diepte-interviews met 18 respondenten en een documentanalyse zijn deze empirische deelvragen beantwoord.

### **Theoretische deelvragen**

- Wat wordt bedoeld met decentralisatie?
- Wat wordt verstaan onder beleidsvrijheid?
- In welke vormen kan gemeentelijke sturing gezien worden?
- Wat wordt gedefinieerd voor integrale beleidsvoering en wat is de relatie met de andere drie concepten?

### **Empirische deelvragen**

- Wat is het beleid rondom de Participatiewet binnen de gemeente?
- Welke mate van beleidsvrijheid wordt ervaren door gemeenten bij de Participatiewet?
- Hoe stuurt de gemeente op de gegeven beleidsvrijheid?
- In hoeverre is er integraal beleid bij de besluitvorming en uitvoering van de Participatiewet?

### 1.3 Maatschappelijke relevantie

Er zijn verschillende argumenten waarom dit onderzoek maatschappelijk relevant is. Ten eerste, de decentralisatie van de P-wet binnen het SD is een nieuw en actueel onderwerp en hierdoor begeeft het zich nog in de implementatie- ofwel experimentfase (TSD, 2016). Juist op dit moment kan het van belang zijn om meer onderzoek hiernaar te doen. Zo kan er beter geëvalueerd worden of dit instrumentarium überhaupt wel de juiste oplossingsrichting biedt. En of er eventuele aanpassingen nodig zijn op het gebied van de beleidsvrijheid, om zo de doelstellingen (wel) te kunnen halen. Aangezien het laatste nu volgens onder andere de TSD (nog) niet het geval is (TSD, 2016).

Ten tweede meer inzicht verkrijgen in de dynamiek rondom dit onderwerp is niet alleen van belang voor de centrale- en decentrale overheid, maar ook voor de professionals en voor, misschien wel het allerbelangrijkste, de burger. Uiteindelijk is het deze doelgroep waarvoor dit alles is bedoeld. Zoals Munneke (2013) schrijft: *“De burger staat centraal en voor hem is er straks één loket, één regisseur bij wie hij terecht kan zonder van het kastje naar de muur te worden gestuurd en van instantie naar instantie te worden verwezen”* (p.286).

Tot slot, al meer dan een halve eeuw is de rol van de gemeente gegroeid door verantwoordelijk te worden voor zowel de uitvoering als - steeds vaker - voor het ontwikkelen van beleid. De gemeente is hierdoor de *‘eerste overheid’* en voor burgers vaak een opening tot andere overheidsorganisaties (Korsten, 2012). De 3D's worden gezien als een van de grootste decentralisaties ooit (Broeksteeg, 2015). De gevolgen van deze decentralisatie kunnen een behoorlijke, zowel positieve als negatieve, impact hebben op de Nederlandse samenleving. Bijvoorbeeld financieel gezien: indien er sprake is van dreigende financiële tekorten bij de gemeenten maakt het de autonome positie van gemeenten kwetsbaar. Tekorten zouden onder andere kunnen ontstaan door een (te) grote uitbreiding van het takenpakket bij de gemeente (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2015). Het handelen van de gemeente kan dus leiden tot successen, maar het lokale beleid kan ook falen.

### 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft om verschillende redenen betekenis voor de wetenschap. Allereerst is er weinig tot geen onderzoek gedaan naar de eventuele impact van (lokale) beleidsvrijheid op lokale integraliteit. In het bijzonder blijkt er maar weinig evaluatieonderzoek te zijn gedaan naar de manier waarop decentralisatieoperaties zijn ingericht. Er wordt vooral gekeken of de lokale overheid de taken en bevoegdheden uitgevoerd heeft, maar de evaluatie over het 'hoe' ontbreekt nog te vaak. Terwijl dit juist van belang kan zijn (SCP, 2009; Boogers, Schaap, Karsten, & van den Munckhof, 2008).

Hetzelfde geldt ook specifiek voor de decentralisatie van de P-wet: tot nu toe is ook hier nog onvoldoende onderzoek gedaan naar de impact van beleidsvrijheid op integraliteit. Het valt vooral op dat het voorafgaande proces rond de in- en uitvoering van de P-wet in 2015 door de lokale rekenkamers en rekenkamercommissies minder vaak is onderzocht dan de andere twee decentralisaties binnen het SD (JW en Wmo 2015). Er hebben onderzoeken met betrekking tot de P-wet plaatsgevonden door onder andere de Rekenkamers van Delft en Breda, maar dit betrof enkel onderzoeken die de vraag centraal stelden of de gemeente klaar was voor het uitbreiden van hun takenpakket op dit gebied (Nederlandse vereniging van Rekenkamers en Rekencommissies [NVRK], 2014). Inmiddels is de Rekenkamer Utrecht in 2016 wel begonnen met onderzoeken naar de P-wet.

De gemeenten zien dit probleem zelf ook. Uit de quickscan van het onderzoek “Blijvend vernieuwen in het sociaal domein” (Andersson Elffers Felix, 2017) blijkt dat er bij verschillende gemeenten nog te weinig een duidelijke omslag is van beleid naar daadwerkelijke sturing op financiële effecten. Het hervormen van de uitvoering en daarbij een sluitende sturingsaanpak uit te werken krijgt niet voldoende ruimte. Hierdoor bestaan er grotere kansen op bijvoorbeeld een negatieve financiële spiraal.

## 1.5 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit verschillende delen. In het volgende hoofdstuk 2 wordt eerst de context ervan verder belicht. Het SD en (het wettelijke kader van) de P-wet worden er uitvoerig toegelicht alsmede wijzigingen en onderscheid ten opzichte van andere regelgeving. Verder wordt in dit deel de doelgroep van het onderzoek beschreven: jongeren met een beperking en arbeidsvermogen. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader aangegeven. Er wordt daarbij gekeken naar wat de literatuur weergeeft bij de begrippen decentralisatie, beleidsvrijheid, lokale sturing en integraliteit. En via een conceptueel model wordt de samenhang van deze begrippen verder onderzocht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de methodologie van het onderzoek beschreven, waarin ingegaan wordt op onderzoeksstrategie, dataverzameling, operationalisering en de kwaliteitscriteria. Gekozen is voor diepte-interviews met betrokkenen bij de P-wet in 5 gemeenten en documentenanalyse. Daarna volgt hoofdstuk 5 met (een toelichting op) de bevindingen, waarbij de antwoorden van de geïnterviewden op de theoretische en empirische deelvragen centraal staan. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies, de discussiepunten en de aanbevelingen beschreven. Hierbij wordt met name gekeken naar de interpretatie van de bevindingen, de theoretische en maatschappelijke relevantie van de bevindingen, de beperkingen van het onderzoek, de suggesties voor vervolgonderzoek en de aanbevelingen voor de praktijk. In de bijlage is de topiclijst opgenomen.

## 2 Context onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft het terrein waar het onderzoek zich op richt. Allereerst wordt de decentralisatie van het SD en het wettelijk kader van de P-wet daarin geïntroduceerd (paragraaf 2.1 en 2.2). Daarna volgt een omschrijving van de doelgroep voor dit onderzoek (paragraaf 2.3).

### 2.1 Decentralisatie van het Sociale Domein

Vanaf 1 januari 2015 zijn de JW, de Wmo 2015 en de P-wet in werking getreden. Het zijn landelijke regelingen die door gemeenten in medebewind worden uitgevoerd. Als onderdeel van de opgedragen wettelijke taak worden gemeenten door het Rijk aangespoord om op een eigen wijze invulling te geven aan bepaalde lokale bevoegdheden (Vonk, 2016). In die zin gaat het om decentralisatie van wetten die van het Rijk naar de gemeenten zijn “overgegaan”. Aanleiding tot deze transitie is het overheidsbeleid efficiënter maken en kantelen naar een participatiesamenleving. Deze 3D’s hebben alle betrekking op de taakvelden binnen het SD. In het SD gaat het primair om (ondersteuning bij) alles wat mensen in hun directe bestaan raakt.

Volgens Broeksteeg (2015) wordt de samenstelling van de 3D’s gezien als een van de grootste decentralisatieoperaties in Nederland ooit. Een gevolg hiervan is dat het gemeentefonds met vijftig procent, ongeveer 16 miljard, omhoog is gegaan (Broeksteeg, 2015; Munneke, 2013). De landelijke regels voor de financiële verantwoording zijn per 1 januari 2016 ook versoepeld. Omdat ook de budgetten niet langer strikt zijn geoormerkt hebben gemeenten meer bestedingsvrijheid gekregen.

Bij de decentralisatie is gekozen voor een juridisch andere vormgeving van de verschillende wetten. Op grond van de de P-wet moeten bijvoorbeeld verordeningen door de gemeenteraad worden opgesteld, terwijl de Wmo 2015 een beleidsplan vereist van gemeenten. Het gaat in beide gevallen om centraal gestuurde en ingekaderde taken waarbij de gemeente zelf de normering verder uitwerkt (Vonk, 2016). Tenslotte is er op het gebied van de bestuurlijke inrichting een verandering die voor sommige gemeenten mogelijk ingrijpende consequenties heeft, zoals het samengaan van gemeenten samen of via regiovorming en dergelijke meer gaan samenwerken (Munneke, 2013).

### 2.2 P-wet: het wettelijke kader

Bij elk van de 3D’s zijn er verschillende wetten samengebundeld of onderdelen van elders toegevoegd. Bij de P-wet zijn er drie regelingen op het terrein van werk en inkomen (W&I) geheel of gedeeltelijk samengevoegd in één regeling per 2015. Een van de drie, Wajong, is voor het overige zelfstandig gebleven, maar vernieuwd.

De Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel dus van de Wet werk en Wajong zijn per 1 januari 2015 opgegaan in de P-wet. Onder deze wet valt nu iedereen die kan werken, maar daarbij ondersteuning nodig heeft om passend werk te vinden (Rijksoverheid, 2018b). Het doel van de wet is om met één regeling de arbeidsparticipatie, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, wezenlijk te laten stijgen (BMC, 2013). Dit door zoveel mogelijke mensen, met of zonder arbeidsbeperking, op lange termijn werk te laten vinden bij een reguliere werkgever (Divosa, 2018). En op die manier een inclusieve arbeidsmarkt na te streven (BMC, 2013).

De P-wet tracht de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen voor mensen door het bevorderen van arbeidsinschakeling. Dit gebeurt door verschillende voorzieningen en aanspraken aan te bieden voor ondersteuning op maat. Zoals een loonkostensubsidie (LKS), re-integratieprojecten, garantiebannen, jobcoaching of een beschutte omgeving<sup>2</sup> (Werkenenij, 2014; Samen voor de klant, 2018). De gemeente heeft een centrale rol hierin en is verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de P-wet. Werknemers en werkgevers kunnen bij hen terecht voor de voorzieningen en instrumenten (Ieder(in), 2018). Als mensen (tijdelijk) financiële ondersteuning nodig hebben, doordat zij geen werk of voldoende inkomsten hebben, kunnen zij vaak terecht bij de gemeente voor een bijstandsuitkering op grond van de P-wet (vangnet).

Door de invoering van de P-wet is het een en ander veranderd. Zo waren gemeenten al verantwoordelijk voor de Wwb en de Wsw, maar nu zijn zij ook verantwoordelijk voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en inkomensondersteuning van een voor hen nieuwe doelgroep. Namelijk de jonggehandicapten met arbeidsvermogen die voor 2015 nog aanspraak hadden of - bij de nieuwe instroom nu - zouden hebben gehad op een Wajong-uitkering vanuit het UWV. Dit onderzoek richt zich met name op de laatstgenoemde groep.

## 2.3 De jonggehandicapten met arbeidsvermogen

### 2.3.1 Omschrijving doelgroep

Dit onderzoek richt zich op de *jonggehandicapten met arbeidsvermogen*. Het gaat hier om jongeren die een lichamelijke, psychisch of verstandelijke beperking hebben en die op dit moment niet of nauwelijks werken, maar het wel (meer) kunnen en óók willen.

Het betreft grotendeels jongeren met een aanspraak op Wajong (van voor 2015), maar ook een andere

---

<sup>2</sup> Er zijn nog meer voorzieningen, zoals de mobiliteitsbonus, proefplaatsingen, voorbereidingshulp als startend zelfstandige ondernemer, scholings- of opleidingsvergoedingen en aanpassing van de werkplek. Deze kunnen ook door het UWV aangeboden worden i.v.m. andere wetten (ZW, WW of Wajong oud bijv).

wet is mogelijk (bijvoorbeeld indicatie Wsw oud/ beschut werk; Wmo/dagbesteding; Wwb oud/bijstand) of het gaat soms om niet-uitkeringsgerechtigde (Nugger). Zoals aangegeven is door de invoering van de P-wet is de Wajong gewijzigd. De Wajong is een aanvullende wet voor jonggehandicapten, met een al dan niet aangeboren beperking (ontstaan voor hun achttiende jaar of tijdens de studietijd). Vanaf 2015 is de P-wet hiervoor leidend en regelt het de nieuwe instroom voor (het grootste deel van) deze groep. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen die zich na 1 januari 2015 melden, vallen hierdoor onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en kunnen daar in aanmerking komen voor een uitkering van de P-wet en hulp om sneller en gemakkelijker aan het werk te gaan (Divosa, 2018). De P-wet vervangt de Wajong niet volledig. Jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn kunnen nog steeds een Wajong-uitkering aanvragen via het UWV. Ook voor degenen die al voor 1 januari 2015 recht hadden op een Wajong-uitkering, terwijl er arbeidsvermogen bestaat, is deze aanspraak grotendeels behouden gebleven. Zij blijven onder de verantwoordelijkheid van het UWV vallen (Rijksoverheid, 2018a).

### 2.3.2 Relevantie doelgroep

Er zijn verschillende redenen waarom er in het onderzoek gekozen is voor de doelgroep van jongeren met een (arbeids)beperking als gevolg van handicap. Allereerst het directe effect dat de invoering van de P-wet op hen heeft: de rechtspositie van de jonggehandicapte met arbeidsvermogen is veranderd. Voor het eerst is er een tamelijk grote daling te zien in het aantal Wajong-uitkeringen. Door de invoering van P-wet zijn de Wajong regels verscherpt en zijn er meer jonggehandicapten in de bijstand terecht gekomen (CBS, 2016). Zij hebben volgens de nieuwe regels geen recht meer op de Wajong en vallen onder strengere voorwaarden van de P-wet.

Een andere reden is dat deze doelgroep gekenmerkt kan worden als een kwetsbare groep. Zo blijkt uit een vraagpanel van werkgevers dat het aantrekken van arbeidsgehandicapten weinig prioriteit heeft en zij dit de komende jaren ook niet zien gebeuren (Van Echtelt & Voogd, 2017).

Verder is het de vraag is of deze wetswijziging daadwerkelijk de leefsituatie van deze groep verbetert. Zo wilde het Kabinet-Rutte II met deze wetswijziging bereiken dat jonggehandicapten die (op termijn) kunnen werken aan het werk gaan. De gedachtegang van dit kabinet was dat de jonggehandicapten met arbeidsvermogen sneller en gemakkelijker aan het werk kunnen gaan als de arbeids- en inkomensondersteuning lokaal geregeld gaat worden in plaats van centraal. Terwijl dit in de praktijk niet altijd terug te zien is, doordat jonggehandicapten nog steeds niet duurzaam uitstromen naar werk en uiteindelijk zelfs minder geld ontvangen dan op grond van de oude regeling (Wajong) of minder tot helemaal geen bijstand ontvangen. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals onder andere de

inkomens- en vermogenstoets in de P-wet. Er is verder wettelijk een belangrijk onderscheid in uitkeringshoogte tussen 18 - 21 jarigen en daarboven (SEO, 2018). De 18 – 21 jarigen vinden nu sneller een baan door aansluiten opleiding. Ook de lokale uitwerking en effecten zijn daarbij divers. Hieronder wat voorbeelden die aangeven waarom deze wetswijziging de situatie niet altijd verbetert.

*Voorbeeld 1:* Wanneer de jonggehandicapte met arbeidsvermogen een baan met voldoende uren kan vinden krijgt hij/zij meestal een hoger bedrag dan bij de Wajong uitkering en valt de nieuwe regeling in zijn voordeel uit. Anderzijds: geen of onvoldoende arbeid betekent dat teruggevallen wordt op bijstand wat een lager bedrag omvat dan de Wajonguitkering (Percuris, 2014).

*Voorbeeld 2:* Volgens Weel (2015) vallen jonggehandicapten door de invoering van de P-wet zelfs tussen wal en schip met betrekking tot uitkeringsgelden. Een jonggehandicapte die op 18-jarige leeftijd in de P-wet terechtkomt, ontvangt nu namelijk minder of geen bijstandsuitkering als deze bij iemand (bijvoorbeeld zijn/haar ouders) inwoont. Dit in verband met de kostendelersnorm. Met als mogelijk gevolg weer dat een gemeente soms minder financieel gemotiveerd is - een budgettaire prikkel ontbreekt immers - om deze jongere te helpen aan werk te komen (Weel, 2015; Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SZW], 2016).

*Voorbeeld 3:* Voor jongeren tot 27 jaar is er een wetsbepaling die een wachtperiode van 4 weken voor hen verplicht stelt. Tijdens deze zoektermijn naar werk of educatie mag de gemeente officieel geen diensten of uitkering aan hen verstrekken. Voor de jonggehandicapten die niet in staat zijn om zoiets zelfstandig te verrichten doet zich hier een probleem voor (Inspectie SZW, 2016).

Dit wordt ook gesignaleerd door de Verstandelijke Gehandicapten Nederland (VGN). Door alleen een uitkering bereikt deze doelgroep geen maatschappelijke participatie en blijven zij afhankelijk. Meer kwalitatief lokaal maatwerk kan zorgen voor betere financiële ondersteuning, maar bijvoorbeeld ook voor een leer-werktraject en begeleiding naar werk (Halsema, 2016).



## 3 Theoretisch kader

Dit deel van het onderzoek beschrijft de wetenschappelijke theorie in relatie tot de concepten van hoofdstuk 1. Het geeft een antwoord op de theoretische deelvragen. Als eerste is er gekeken naar het concept *decentralisatie*. Er wordt ingegaan op wat de literatuur hieronder verstaat en factoren die de output van decentralisatie beïnvloeden. Vervolgens is het concept *beleidsvrijheid* uitgelegd aan de hand van de literatuur en is er uitgelegd wat de factoren zijn die de mate van beleidsvrijheid bepalen. Daarna is het concept *sturing gemeentelijke beleidsomgang* toegelicht. Als laatste is er ingegaan op het concept *integraal beleid*.

### 3.1 Decentralisatie

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het gaat bij decentralisatie, zowel in theorie als praktijk, om een beschrijving van het wisselende spanningsveld tussen ‘top down’ en ‘bottom up’ acties en kenmerken van de verschillende overheden. Het streven naar en realiseren van ‘eenheid’ door de centrale overheid kent ook diverse verschijningen.

Grotere zeggenschap voor gemeenten bij grondwettelijke opdrachten, zoals sociaal beleid, bestaat doorgaans niet in de vorm van autonomie. De decentralisatie beslaat bij dusdanige opdrachten overwegend het toekennen van taakstellingen en bevoegdheden in formele wetgeving, die minimaal de randvoorwaarden voor het gemeentelijk beleid bedragen. De decentralisaties in het SD zijn echter meer dan een vorm van medebewind wanneer er wordt gekeken naar de theorie.

#### 3.1.1 Benaderingen

Bij decentralisatie zijn er een drietal invalshoeken mogelijk volgens Boogers et al. (2008). Bij de eerste benadering, vanuit het staats- en bestuursrecht, wordt decentralisatie beschreven als het bestaan van bestuursorganen die een mate van onafhankelijkheid creëren ten aanzien van de rijksoverheid. Er bestaat hierbij een niet-hiërarchische verhouding tussen de lagere overheden ten opzichte van de rijksoverheid (Hennekens, Fernhout, & van Geest, 1998; Boogers et al., 2008). De zelfstandigheid van de lagere overheden wordt gerechtvaardigd, doordat zij hun eigen taak en ‘open huishouding’ hebben. Bij de tweede benadering van Boogers et al. (2008) is decentralisatie vooral een proces, een ontwikkeling in tijd, waarbij de lagere bestuurslagen een grotere zelfstandige rol krijgen ten opzichte van de rijksoverheid en daarmee zich machtiger positioneren. Decentralisering houdt een verschuiving van macht, afhankelijkheid en taken in. De machtshiërarchie wordt kleiner gemaakt en er worden meer machtsbases, taken en bevoegdheden overgedragen naar de lagere bestuurslagen door

wijziging van het verdelingsvraagstuk (Roo, 2004; Oosting, 1984; Top, 1977). Overigens hoeft daarbij niet steeds de volledige beslissingsbevoegdheid te zijn overgedragen (Zuthem, 1979). Bij de derde benadering tot slot wordt decentralisatie gezien als de feitelijke ter hand stelling van taken en bevoegdheden aan de lokale overheid door de centrale overheid (Boogers et al., 2008).

Kijkend naar het SD-stelsel van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en sociale bijstand dat is opgezet vanuit het Rijk, waarbij de zorgplichten van de overheid op die terreinen zijn ingesloten, dan zijn de taken overgedragen aan gemeenten in medebewind. Dit sluit op zich aan bij de derde benadering. Wat hierbij opvalt, is dat de gemeenten vooral een hiërarchische relatie aan de hand van regels hebben, niet via overheidsverbanden. Zowel het centraal toezicht als het financieringskader zijn ingeperkt of heel algemeen. Bijvoorbeeld: gemeenten kunnen wel hun eigen verordeningen vaststellen, maar zonder extra opties om - publiekrechtelijk - eigen inkomsten te creëren. Tegelijkertijd worden er ruimere kaders voor lokaal beleid aangegeven dan eerst gebruikelijk was.

Hoewel dus (formeel) medebewind, gaat het daarnaast toch ook om niet-hiërarchische verhoudingen tussen gemeenten en het Rijk. Vanuit de theorie sluit daarom, naast de derde-, ook de eerste en de tweede benadering van Boogers et al. (2008) nog het meest aan bij de transitie van het SD.

In de volgende paragraaf wordt het staatkundig concept medebewind, in relatie tot autonomie, eerst nog nader toegelicht. Vervolgens wordt zowel daar als in 3.2.2. verder ingegaan op het verband tussen type beleidsvrijheid en de aard van het medebewind.

### 3.1.2 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

In Nederland zijn de gemeenten de eerste bestuurslaag in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat en mede onderdeel van het overheidsstelsel dat verantwoordelijk is voor de grondwettelijke zorgplichten. De *gedecentraliseerde bevoegdheid* die gemeenten hiervoor aan de ene kant krijgen, wordt bepaald door *autonomie en medebewind* (Munneke, 2013).

Door *autonomie* bestaat er rechtspluralisme in Nederland; het geeft de lagere bestuurslagen algemene wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden met betrekking tot de taken op hun grondgebied.<sup>3</sup> Zij hebben de vrijheid om zelfstandig en op eigen initiatief regels vast te stellen en nieuwe taken op zich te nemen, als deze maar niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Dit heet de al eerder genoemde 'open huishouding' (Belinfante, 2012; Breeman, van Noort, & Rutgers, 2012). Zo kan het gemeentebestuur zelf bekijken welke taken en regels niet volgen uit hogere regelgeving, maar

---

<sup>3</sup> Artikel 124 eerste lid Grondwet, uitgevoerd in de Gemeentewet en Provinciewet

wel van dienst kunnen zijn voor de plaatselijke samenleving (Schaap, 2012).

Wat betekent dit voor de decentralisatie van het SD? In dit geval bestaat er nationale wetgeving voor de transitie van de 3D's en is dus de zeggenschap op de (eventuele) invulling hiervan formeel niet bij de gemeentebesturen belegd, waardoor de autonomie strikt genomen niet vergroot is voor de gemeenten.

Bij *medebewind* komt het initiatief altijd van hogere bestuurslagen en dragen zij hun eigen bevoegdheden over aan lagere bestuurslagen in het eigen gebied (Hoogerwerf, 1978).<sup>4</sup> Het gaat meestal om de decentrale uitvoering van rijksbeleid. De lagere bestuurslagen worden bij of krachtens de wet verplicht tot het opstellen van zowel bestuurlijke en wetgevende regels in opdracht van een hogere regeling (Belinfante, 2012). Dit kan gepaard gaan met of zonder beleidsvrijheid voor de lagere bestuurslagen. Vaak is er de vrijheid om zelfstandig de inhoud van de regels te bepalen aan de hand van bijvoorbeeld een kaderwet. Dit kan wisselen per regel of situatie. Het Rijk kan in het algemeen belang echter ook de exacte vervulling van hogere regelgeving opeisen van de lagere overheden. Daarom moeten gemeenten en provincies steeds de hogere regelgeving goed in ogenschouw nemen (Breeman et al., 2012; Engels & Fraanje, 2013).

Er ontstaat een hiërarchische relatie via medebewindstaken binnen de formele wetgeving. Hierbij is het Rijk dus de initiatiefnemer bij het bepalen van de taakstellingen en bevoegdheden die de gemeenten moeten uitvoeren. De P-wet, de Wmo 2015 en de JW zijn landelijke wetten die de randvoorwaarden insluiten waaraan gemeentelijk beleid moet voldoen (Vonk, 2016). Zoals eerder aangegeven is hier wel sprake van medebewind met ruimere kaders dan gebruikelijk.

De andere kant van dezelfde medaille is het principe van de *'eenheidsstaat'*. Dit is uitgewerkt in het interbestuurlijk toezicht dat hogere overheden uitoefenen op lagere overheden binnen hun grondgebied (Hoogerwerf, 1978).<sup>5</sup> In uiterste gevallen kunnen besluiten en dergelijke vernietigd worden ('repressieve bevoegdheid') of bevoegdheden overgenomen ('in de plaats treden'). De rijksoverheid sluit hiermee het risico uit dat lagere overheden allerlei regels afkondigen en besluiten nemen die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang.

Tenslotte moet ook het instrument van de 'stelselverantwoordelijkheid' worden genoemd. In het geval taken en bevoegdheden gedecentraliseerd zijn, blijft de betreffende minister of staatssecretaris toch verantwoordelijkheid dragen voor de werking van het stelsel als geheel. Het ministerie kan wetwijzigingen in gang gaan zetten, als men meent dat de huidige wetgeving niet voldoet. Bij de

---

<sup>4</sup> Artikel 124 tweede lid Grondwet en in bijzondere wetgeving

<sup>5</sup> Artikel 132 Grondwet. Geregeld in de Gemeentewet en Provinciewet

transitie en transformatie van het SD zal steeds de vraag opspelen of het Rijk de gemeentebesturen veel ruimte wil geven om eigen beleid vorm te geven en uit te voeren wanneer het daadwerkelijk gaat 'schuren' met rijksbeleid. De JW, de Wmo 2015 en de P-wet blijven nationale wetten en ook hier 'loslaten' is niet de sterkste kant van de rijksoverheid. Een voorbeeld is het (dynamisch) proces van de daadwerkelijke invulling van de experimenten bij de P-wet door gemeenten<sup>6</sup>. Aanvankelijk moest dit volgens het Rijk zelfs apart wettelijk geregeld worden terwijl de P-wet zelf hiervoor juridisch al ruimte geeft (RvS, 2013).

Samengevat: De nationale overheid kan dus bij het invoeren van een decentraal (organisatie)proces kiezen voor autonomie of medebewind, waar bij de 3D's is gekozen voor taken overhevelen in medebewind. Bij het toedelen van de medebewindstaken en bevoegdheden blijven de gemeenten onderdeel uitmaken van de eenheidsstaat, terwijl zij een bepaalde onafhankelijkheid verkrijgen ten opzichte van de nationale overheid (Belinfante, 2012). Die vorm van onafhankelijkheid, en hoe daar gebruik van wordt gemaakt bij de P-wet in het SD, wordt meer over het voetlicht gebracht.

### 3.1.3 Motieven voor decentralisatie

De literatuur (Boogers et al., 2008; Fleurke, Hulst, & de Vries, 1997; De Kam, 2012) is relatief eensgezind over wat de motieven voor decentralisatie zijn en hoe decentralisatie zou kunnen leiden tot beter beleid. Volgens Fleurke et al. (1997) zijn er vier motieven van decentralisatie: integraal beleid, maatwerk, slagvaardigheid en democratisering. Met het eerste motief, *integraal beleid*, wordt het tegengaan van verkokering bedoeld. Onder verkokering wordt verstaan het proces van actoren die binnen hun eigen expertise sociale lokale problemen benaderen, maar door te weinig te integreren in het lokaal maatschappelijk probleem de oplossing ervan minder bevorderen. Via decentralisatie zouden dit soort problemen effectiever opgelost kunnen worden. Het tweede motief, *maatwerk*, staat voor beleid dat meer gericht is op de lokale problemen aangezien de gemeente hier een beter overzicht heeft dan de centrale overheid. Het derde motief, *slagvaardigheid*, beoogt dat het maken en uitvoeren van beleid niet alleen effectiever (integraal beleid en maatwerk) wordt, maar ook efficiënter. Doordat het probleem lokaal is zou de gemeente sneller kunnen acteren en zich aanpassen indien zaken veranderen. Bij het vierde motief ten slotte, *democratisering*, zouden burgers meer kunnen bijdragen aan besluitvorming van het beleid, omdat de gemeente makkelijker te bereiken is dan de centrale overheid. Ook Boogers et al. (2008) geven twee gelijksoortige motieven: *beheersing*

---

<sup>6</sup> Een lichtere variant hiervan is de 'uitruil' die de (ex-)staatssecretaris van SZW in 2017 probeerde toe te passen in het kader van de 3D. Zolang bepaalde gemeenten niet het middel 'tegenprestatie' bij de P-wet wilden inzetten zoals het ministerie voor ogen had, werd hen formeel geen toestemming gegeven om te experimenteren met vrijstellingen van de sollicitatieplicht.

en *democratie*. Met beheersing wordt aangegeven dat de lokale overheid sneller problemen kan oppakken en hierdoor efficiënter en effectiever kan werken. Zij ziet beter wat er nodig is in de maatschappelijke werkelijkheid en kan zo maatwerk leveren. Naast maatwerk en democratisering benoemen Allers en De Kam (2010) *meer beleidsinnovatie* en *maatstafconcurrentie* als motieven. Het eerste doelt op het feit dat gemeenten zelf kunnen kiezen wat voor beleid zij zullen bedenken en uitvoeren, hierdoor kan er geëxperimenteerd worden met beleid (Allers & De Kam, 2010). Bij falen van het experiment is door decentralisatie het afbreukrisico voor de gehele samenleving kleiner dan bij de centrale overheid (De Kam, 2012). Het tweede motief geeft weer dat de burger beter en meer objectief gemeenten met elkaar kan vergelijken wat betreft het concrete beleid. Dit resulteert weer in een versterking van het democratische proces en zorgt ervoor dat de gemeenten meer gefocust blijven op hun prestaties (Allers & De Kam, 2010).

Alhoewel alle hier genoemde motieven op zich relevant en actueel zijn, en kunnen bijdragen aan 'beter beleid', wordt in dit onderzoek vooral de nadruk gelegd op '*integraal beleid*', '*maatwerk*' en '*beleidsinnovatie*'. De inspanningen van betrokkenen op deze terreinen geven goed weer met welke grenzen en factoren men bij de vormgeving van de gemeentelijke beleidsvrijheid in het SD c.q. de P-wet, te maken heeft of kan krijgen.

### 3.1.4 Factoren die de output van decentralisatie beïnvloeden

De hierboven beschreven motieven vallen ook onder de output van een decentralisatie. Nu zijn er ook weer factoren die deze output beïnvloeden. Zo benoemt Munneke (2013) criteria, voortkomend uit de BZK-notitie 'Decentralisatiekader', die vaststellen of de decentralisatie uitvoerbaar, handhaafbaar en doeltreffend is (Munneke, 2013). Het betreft zeven overwegingen: 1) *integraliteit*, 2) *rechtsgelijkheid*, 3) *belangenbehartiging*, 4) *bestuurlijke drukte*, 5) *doelmatigheid en doeltreffendheid*, 6) *draagvlak* en 7) *evenredigheid*.

Met het eerste begrip, *integraliteit*, wordt bedoeld de mate van betrokkenheid bij de wetgeving die betrekking heeft op hetzelfde beleidsterrein en de samenhang met de omsluitende beleidsterreinen. Ontschotting van de afzonderlijke wetten, zoals in dit geval de Wmo, JW en de P-wet, is niet alleen nodig voor integraal beleid, maar ook voor lokaal maatwerk. Een voorbeeld is de financiële ontschotting door middel van een algemene uitkering als alternatief voor specifieke uitkeringen die al aan bepaalde wettelijke doelen gebonden zijn (Munneke, 2013). Zoals eerder aangegeven (hoofdstuk 1 en 2) gaat het bij de drie wetten ook om verschillende juridische vormgeving. Dit maakt de opgave er niet eenvoudiger op.

De tweede overweging, de *rechtsgelijkheid*, beziet de mate van gelijkheid van rechten voor burgers. Aan de ene kant is er de Nederlandse grondwet die bepaalt dat iedere burger gelijke rechten heeft. Anderzijds brengt decentralisatie ook verschil van rechten bij de burger met zich mee tussen gemeenten. De grenzen van dit lokale beleid moeten worden opgenomen in de wet, in het kader van medebewind, zodat dit tot uniformiteit kan leiden (Rob, 2006; Munneke, 2013).

Met het criterium *belangenbehartiging* wordt aangeduid dat decentralisatie niet altijd de beste keuze is als het gaat om de belangen van bepaalde groepen te behartigen, doordat de omvang van deze groep te klein wordt. De beleidsvrijheid bij de wetten in medebewind is daarom kleiner als het gaat om die zogenoemde minderheidsbelangen te beschermen (Munneke, 2013).

*Bestuurlijke drukte* is de omschrijving van de veelvuldigheid van overleggen ter voorbereiding van de besluitvorming over de betreffende beleidsterreinen. Door meer gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingen met andere organisaties wordt dit nog complexer. Integraliteit kan binnen de beleidsterreinen ervoor zorgen dat dit in mindere mate hoeft te gebeuren. Daarnaast kan ook minder centrale sturing, minder overleg aan de hand van gelaagdheid in het openbaar bestuur, ervoor zorgen dat er minder bestuurlijke drukte ontstaat (Munneke, 2013). Deze relatie tussen de centrale- en lokale overheid, verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van taken en bevoegdheden door de gemeenten en steun van het Rijk daarbij, is een belangrijk component dat het succes van de decentralisatie operatie bepaalt (SCP, 2009; Boogers et al., 2008).

Verder duiden de criteria *doelmatigheid* en *doeltreffendheid* beide op het eerder genoemde decentralisatie motief 'slagvaardigheid'. Wanneer er gekozen is voor decentralisatie, zodat de burger op zich sneller en beter geholpen zou kunnen worden, dient echter altijd kritisch bekeken te worden of het gevormde doel wel haalbaar is op decentraal niveau (RvS, 2012)

Voor het *draagvlak*, als zesde afweging, is bij decentralisatie de mate van de uitvoerbaarheid van de wet en de inpasbaarheid in het overige beleid essentieel (Munneke, 2013). Hier is ook de vraag aan de orde of gemeenten en het maatschappelijke middenveld wel behoefte heeft aan zo'n verandering. Immers alles zal makkelijker gaan wanneer de medespelers motivatie hebben. Naast het stuk 'willen' is uiteraard ook het stuk 'kunnen', voldoende beleidsmatige en financiële beleidsvrijheid, van belang. Hoe groot de bereidwilligheid ook is, als de middelen er niet zijn zal alles een stuk moeilijker gaan.

Tot slot de *evenredigheid*: hier is van belang of er een juiste balans is tussen de opbrengsten en kosten van de decentralisatie taken (RvS, 2012).

Uit de hierboven beschreven afwegingen komt meerdere malen het punt terug dat de mate van beleidsvrijheid zowel invloed heeft op de output van de decentralisatie, maar er ook door bepaald

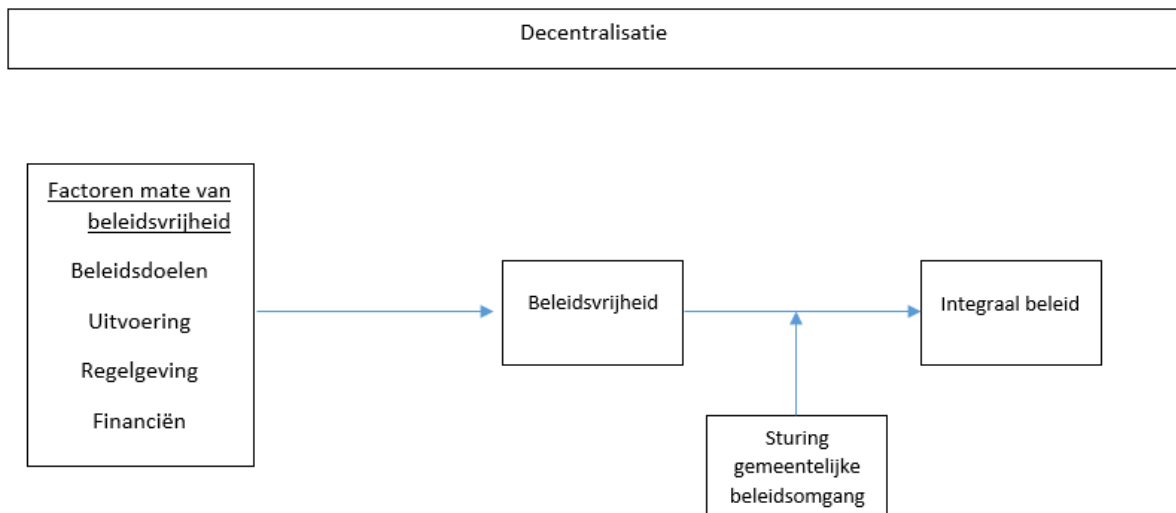
wordt. In 3.2 zal verder uitgebreid ingegaan worden op wat nu beleidsvrijheid precies inhoudt. En welke sturingsmodellen er bestaan voor de overheid om zo goed mogelijk te komen tot integrale beleidsvoering (3.3 en 3.4). Om nu al inzichtelijk te maken hoe de verhouding is tussen de verschillende onderdelen is hier eerst een vereenvoudigd schematisch model gegeven.

### 3.1.5 Conceptueel model

Het conceptueel model is gebaseerd op de belangrijkste begrippen, processen en factoren, zoals die in het theoretisch kader van dit hoofdstuk zijn of nog worden besproken. Het laat de relaties zien tussen de concepten decentralisatie, beleidsvrijheid, sturing gemeentelijke beleidsomgang en integraal beleid. Vooruitlopend op de bevindingen en conclusies van het onderzoek ten aanzien van de diverse factoren (Hoofdstuk 5 en 6), wordt verondersteld dat bij de decentralisatie van de P-wet de mate van beleidsvrijheid, onder invloed van lokale sturing, in ieder geval effect heeft op het integraal beleid en de omvang ervan.

Uiteraard dient dit conceptueel model gezien te worden als een vereenvoudigde weergave van de complexe materie. Het fungeert hier met name als het opstellen van een denkkader, wat gebruikt wordt voor het empirische onderzoek.

Figure 1 - Conceptueel model



## 3.2 Beleidsvrijheid

### 3.2.1 Definitie

Zoals gezegd richt het onderzoek zich op gemeentelijke beleidsvrijheid. Brandsen et al. (2006) geven de definitie van gemeentelijke beleidsvrijheid weer als *“de mate waarin gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid over de mogelijkheden beschikken om eigen beleid te formuleren en uit te voeren”* (p.6). Dit komt overeen met wat Derksen en Schaap (2010) beargumenteren in het kader van medebewind. Volgens hen gaat het bij gemeentelijke beleidsvrijheid om *“de ruimte die een gemeente heeft om binnen de kaders van de rijksregelgeving een eigen beleid te voeren”* (p.114).

Er kan ook gekeken worden naar de beleidsvrijheid bij de lokale uitvoering, de zogenoemde discretionaire bevoegdheid of ambtelijke beleidsvrijheid. Derksen en Schaap (2010) omschrijven deze ambtelijke beleidsvrijheid als *“de vrije speelruimte die ambtenaren hebben bij het toepassen van regels op individuele gevallen”* (p.114). Indien dit het geval is kan er gesproken worden van *street-level bureaucracy (slb)*: de uitvoerende ambtenaren die direct te maken hebben met de burger.

### 3.2.2 Typen beleidsvrijheid

In relatie tot medebewind komen Derksen en Schaap (2010) met een typering van beleidsvrijheid, waarbij gekeken wordt naar de inhoud van het begrip beleidsruimte. Zij onderscheiden *formele en materiële beleidsvrijheid*. De *formele beleidsvrijheid* ontvangen gemeenten bij wet- en regelgeving. De wettelijke ruimte voor lokale vormgeving van taken die deze beleidsvrijheid aan de gemeenten biedt, hangt af van de aard van het medebewind. Derksen en Schaap (2010) onderscheiden hier politiek medebewind (eigen normstelling mogelijk), ambtelijk medebewind (alleen ruimte voor eigen invulling van de centrale doelstelling van het Rijk) en mechanisch medebewind (geen ruimte). *Materiële beleidsvrijheid* betreft de feitelijke beleidsvrijheid van een gemeente(ambtenaar) zoals die zich in de bestuurlijke praktijk voordoet. Gemeenten kunnen toch in werkelijkheid, al of niet noodgedwongen, een grotere beleidsvrijheid dan formeel mogelijk is verwerven door bij de rijksregels in medebewind zelf de ‘grenzen op te zoeken of op te rekken’. Dit verschil in beleidsvrijheid komt vaak voor, al zal dit nooit erg groot zijn en is meer te vinden bij ambtenaren dan in de politiek of het bestuur (Boogers, 2010; Derksen & Schaap, 2010).

Hieronder wordt ingegaan op de vraag welke factoren en dergelijke bij dit verschil een rol spelen.

### 3.2.3 Factoren die de mate van beleidsvrijheid beïnvloeden

Dat de omvang van de in de praktijk gehanteerde beleidsvrijheid verschillend kan zijn, verder



vergelijkbare, gemeenten is mede een gevolg van het diverse karakter van de factoren en processen (randvoorwaarden) die het onderscheid hier bepalen.

De mate of omvang van de beleidsvrijheid wordt grotendeels bepaald door verworven *autonomie* van een gemeente. Zo kan beleidsvrijheid gecreëerd worden door *toebedeelde autonomie* of *toegeëigende autonomie*.

Bij het eerste proces van *toebedeling* krijgt de gemeente van de rijksoverheid wettelijk een bepaalde mate van vrijheid in handelen. Volgens Coolsma (2003) is dit noodzakelijk, omdat iedere situatie en omstandigheid verschillend is en bekeken dient te worden wat er specifiek voor die omstandigheid qua beleidsvrijheid nodig is. Van *toegeëigende autonomie* is sprake wanneer de gemeente bewust of onbewust niet gecontroleerd wordt door de centrale overheid. Dit kan leiden tot eigen compensatie van hiaten door gemeenten. Een strenge controle leidt tot een strikte uitvoering.

Naast autonomie heeft de positie qua *financiële zelfstandigheid* van de gemeente invloed op de beleidsvrijheid. In Nederland geldt dat de financiële afhankelijkheid van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid groot is (RvF, 2017). Deze afhankelijkheid kan er bijvoorbeeld toe leiden dat gemeenten geen eigen beslissingen durven te nemen.

Het *type van de decentralisatie* speelt eveneens een rol. De totstandkoming van een territoriale, verticale decentralisatie, zoals bij de P-wet, wordt gezien als een belangrijke factor die de mate van beleidsvrijheid van gemeenten bepaalt (Hennekens et al., 1998).

Verder kunnen er naast deze randvoorwaarden nog een aantal algemene factoren en processen onderscheiden worden. Algemeen omdat ze overstijgend zijn aan, en ook grotendeels samenvatten, wat hiervoor vanuit verschillende invalshoeken al naar voren is gebracht.

Brandsen et al. (2006) beargumenteren dat de mate van beleidsvrijheid te bepalen is volgens de volgende factoren: 1. *taak* (de ruimte die de gemeente heeft om de taak uit te voeren, oftewel wat verplicht is en wat verboden is); 2. *beleidsdoelen* (in hoeverre de gemeente onbelemmerd de doelen van het beleid kan beschrijven); 3. *besluitvormingsprocedure* (de bevoegdheid die de gemeente heeft over de aanpak van besluitvorming en de aanpak van uitvoering van de taak); 4. *uitvoering* (hier gaat het om de ruimte die de gemeente heeft qua inrichting van organisatie en instrumentatie bij de uitvoering van het beleid); 5. *regelgeving* (in hoeverre de gemeente ruimte heeft om eigen regelgeving te bepalen en rijksregelgeving kan of moet hanteren); 6. *financiën* (de ruimte die de gemeente heeft qua besteding van de financiële middelen die haar toekomen); 7. *samenwerking* (de ruimte die de gemeente heeft om zelf te bepalen hoe en met welke externe andere organisatie (privaat of publiek) zij een samenwerkingsverband aangaat) en 8. *toezicht* (de ruimte waarin gecontroleerd wordt).

De interpretatie van hoe de gemeente de gegeven beleidsvrijheid ziet, maar ook de manier waarop zij gebruik maakt van deze ruimte, hangt af van hoe dit door de gemeente gestuurd wordt. In 3.3. is dit verder toegelicht. Eerst is nader bekeken welke factoren een rol kunnen spelen in de hantering van beleidsvrijheid door slb'ers bij de concrete uitvoering.

#### 3.2.4 Factoren die hantering beleidsvrijheid door slb'er bij de uitvoering beïnvloeden

Hier gaat het dus vooral om (materiële) beleidsvrijheid binnen de organisatie en enigszins toegespitst op de uitvoering van de P-wet binnen het SD.

Slb'ers zijn dus het eindpunt van de beleidsketen. Slb'ers hebben vaak een grote mate van autonomie gekregen van 'hogere autoriteiten' (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012). Dit creëert ruimte voor onafhankelijke besluitvorming vanuit hun kant, waardoor er beslissingen genomen kunnen worden die verschillen van het officiële beleid. Dit betekent dat hierdoor, hoewel de instituties en het beleid in de organisatie hetzelfde zijn, er wel afwijkingen van het officiële beleid en verschillen in implementatie ontstaan.

Slb'ers zijn de schakel tussen het beleid en het contact met de burgers. De vertaalslag die zij maken komt voort uit hoe zij het beleid begrijpen. Deze 'helderheid' betreft zowel de inhoud van het beleid als wat dit betekent voor de beslissingen die zij moeten nemen. Het gaat concreet om hun perceptie binnen het SD: hoe het beleid zich verhoudt tot ander beleid uit het SD. Integraal beleid bij de participatie van kwetsbare jongeren in het SD kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. De opvatting over wat de oorzaken zijn en welke instrumenten nodig zijn om iemand weer te laten participeren in de samenleving kan verschillen (Koppenjan & Klijn, 2004).

Op uitvoeringsniveau kunnen dus verschillende acties ondernomen worden binnen een kader waarin meerdere beleidsproblemen of -oplossingen te vinden zijn, conflicterende doelen en belangen of vaag en concurrerend beleid (May & Winter, 2009). Of en hoe de beslissing van de slb'er hierbij gestuurd wordt is dus afhankelijk van de mate van 'helderheid' van beleid(inhoud). Is deze minder helder dan zal soms eerder worden teruggevallen op vertrouwde routines en (eigen) werkwijzen (Lipsky, 1980; Meyers & Vorsanger, 2003; May & Winter, 2009).

Naast 'helderheid' is coherentie van beleid ook van belang bij hoe de overgedragen autonomie door de slb'ers gebruikt wordt. Beleid is coherent als er consistent gebruik gemaakt wordt van bepaalde onderwerpen, instrumenten en werkwijzen binnen of tussen beleidsarena's (Nilsson et al., 2012). Zodra dit gebruik varieert kan dat botsingen tussen organisatorische inrichtingen, beleidsdoelen of strategieën veroorzaken bij een bepaald beleidsprobleem. Bijvoorbeeld uiteenlopende doelen en strategieën bij de P-wet en de Wmo. Volgens May (2015) kan incoherent beleid selectieve

implementatie tot gevolg hebben; kiezen voor die beleidsonderwerpen die gepast zijn bij de eigen besluiten (Lipsky, 1980; Lundquist, 1987; Hrelja, 2011).

### 3.3 Sturing gemeentelijke beleidsomgang

De manier waarop de P-wet wordt ingericht en bestuurd door de gemeente heeft invloed op hoe de daadwerkelijke materiële beleidsvrijheid eruit komt te zien, iets wat weer gevolgen heeft voor integraal beleid. De gegeven formele beleidsvrijheid, zoals hier de invulling van de verplichte verordening op basis van gegeven criteria, is niet alleen de beleidsvrijheid waarmee de gemeente uiteindelijk haar beleid bedenkt, inricht en uitvoert. Uiteraard zijn de kaders gegeven vanuit het Rijk, maar daarbinnen heeft de gemeente nog met allerlei invloeden te maken wat resulteert in de materiële beleidsvrijheid. In 3.2. werd dit ook uitvoerig vanuit de theorie in kaart gebracht.

Daarnaast is van belang de motivatie van de gemeente om dit te bewerkstelligen, de flexibiliteit om open te staan voor een verandering (in dit geval de invoering van de P-wet) en de manier waarop er gestuurd wordt door de gemeente. Naar dit laatste zal hieronder verder gekeken worden.

#### 3.3.1 Sturingsvormen van de overheid

Uit de literatuur komen steeds drie sturingsvormen naar voren. Die variëren van enerzijds geen samenwerking tussen de overheid en andere partijen, bij de totstandkoming én de uitvoering van beleid, tot anderzijds een gelijkwaardige samenwerking of partnerschap. Daartussen zijn dan mengvormen te onderscheiden (Movisie, 2013; Thompson, Frances, Levaci & Mitchell, 1991; Keast, Mandell, Brown, & Woolcock, 2007; Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010).

Het gaat om de volgende drie sturingsmodellen: 1) *Government*, 2) *New Public Management (NPM)* en 3) *Governance*. Het eerste sturingsmodel *Government* beschrijft een klassieke manier van sturen waarbij de overheid alles beslist, de regels bedenkt en uitvoert (dit door middel van het op te leggen aan anderen). Er is geen sprake van samenwerking tussen de overheid, burger of organisatie. De relatie kan gekenmerkt worden als een verticale hiërarchische sturing.

Het tweede sturingsmodel *NPM* neigt al wat meer naar een samenwerking tussen de overheid en organisaties. De overheid wordt gezien als een bedrijfsmatige overheid die burgers en organisaties bedient vanuit een klantgerichte werkwijze. Het levert producten en diensten aan burgers en organisaties. De overheid neemt de rol aan als een bedrijf wat betekent dat het marktdenken het uitgangspunt is. Belangrijk verschil met het eerste model is dat er een scheiding wordt gemaakt tussen beleid en uitvoering. Dit resulteert in meer afstand tussen overheid en overheidsdiensten (denk aan

privatisering) om zo meer controle te kunnen krijgen op uitvoeringszaken. Ondanks dat er wordt gestreefd naar een gelijkwaardige relatie tussen overheid en uitvoeringsdiensten is er nog steeds sprake van een verticale hiërarchische sturing. In de praktijk wordt er namelijk gestuurd via een strak contract waarin duidelijke afspraken worden gemaakt en waar niet van wordt afgeweken.

Hangt de effectiviteit van de sturing bij 'government' vooral af van strakke en duidelijke regelgeving, bij NPM ligt het accent meer op de helderheid van het beleidsonderwerp en de overeenstemming over aanpak, zoals richtlijnen en normstellingen.

Bij het derde sturingsmodel *Governance* staat de wederkerige relatie tussen partijen centraal. Meerdere partijen zijn afhankelijk van elkaar en er is niet zoals bij de andere twee modellen één dominante partij, de overheid. Met name bij complexe beleidsvraagstukken komen er hier diverse actoren met een verschillend belang naar voren. Naast de verschillende belangen heeft iedere actor ook een verschillende invalshoek qua oplossing en kennis. Juist door de diverse zaken hier te bundelen en deze betrokkenen vanaf het begin ook kunnen participeren kan het bij dit model leiden tot een effectievere oplossing. Het model wordt ook gekenmerkt, doordat de besluitvorming kan veranderen gedurende het proces (Movisie, 2013).

Bij het Governance model geeft Nederland, Huygen en Boutelier (2009) nu vier verschillende factoren aan die de sturingsrol bepalen: 1) omvang verantwoordelijkheid (burger en/of gemeente; 2) omvang sturingsrol gemeente 3) aantal en aard van de actoren en 4) mate van burgerparticipatie.

Op basis van deze factoren heeft Nederland et al., (2009) vervolgens vijf typen van overheidssturing benoemd: 1) *integrale beleidssturing*, 2) *expertsturing*, 3) *netwerk- en ketensturing*, 4) *frontlijnsturing* en 5) *vraagsturing*.

Bij het eerste type, *integrale beleidssturing*, legt de gemeente zich op integrale samenwerking tussen partijen en transparantie naar de burgers toe. De gemeente is verantwoordelijk en neemt een sturende en regelende rol aan om deze samenwerking tussen partijen te stimuleren. Hoewel dit type onder Governance wordt geplaatst geven Nederland et al., (2009) aan dat veel elementen van de twee andere sturingsmodellen (Government en NPM) hierin ook terugkomen. Bij het tweede type, *expertsturing*, neemt de gemeente een meer samenwerkende rol aan met maatschappelijke of private partijen. De gemeente is nog steeds verantwoordelijk voor het geheel maar qua uitvoering ligt de verantwoordelijkheid bij de experts van de andere partijen. De burger wordt niet actief betrokken gedurende het proces, maar alleen geïnformeerd. Ook bij het derde type, *netwerk- en ketensturing*, draagt de gemeente (nog steeds) de verantwoordelijkheid en neemt zij de rol aan van regisseur om de dienstverlenende partijen richting te geven en te verbinden met elkaar. Dit sturings type kenmerkt

zich vooral doordat de gemeente kijkt naar wat er vanuit de dienstverlenende uitvoeringsorganisaties nodig is om hun doel te bereiken. Met andere woorden: de basis van het beleid wordt gevormd door de kennis van de professionele dienstverleners. Bij het vierde sturings type, *frontlijnsturing*, neemt de gemeente de rol in als regisseur en als onderhandelaar. Zij bemiddelt tussen de verschillende actoren om zo tot een beleid te komen. Zowel burgers als organisaties geven input over problemen en kansen en prioriteren de deelbelangen. Tegelijkertijd prioriteert de gemeente de algemene belangen. Voor het laatste type, *vraagsturing*, neemt de gemeente de rol aan als mediator. De verantwoordelijkheid ligt bij de burger zelf en de gemeente stimuleert dit. De basis voor het vormen van beleid ligt bij de kennis en ervaring van de burger. In samenwerking met organisaties en de gemeente vormt de burger het beleid Nederland et al., (2009).

### 3.4 Integraal beleid

#### 3.4.1 Beleid en integrale beleidsvoering

Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) stelt dat beleid de vorm is die de overheid geeft aan de sturing op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. De stadia waarin beleid gevormd wordt zijn onderdeel van een continu proces.

De aspecten van beleid die binnen dit onderzoek vooral van belang zijn, zijn de *beleidsvorming* en de *beleidsuitvoering*. Binnen de beleidsvorming zijn de doelstellingen en de uitgangspunten van beleid vastgelegd in plannen, programma's en beleidsdocumenten. Dit na informatievergaring, gesprekken en onderhandelingen (Bovens et al., 2012). De beleidsuitvoering beslaat het daadwerkelijk bestuurlijk optreden. Bestuurders zijn verantwoordelijk voor de vertaling van beleidsplannen en politieke besluiten naar de praktijk (Bovens et al., 2012).

Integrale beleidsvoering is volgens Fleurke et al. (1997) de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren om een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk te benaderen.

Dit onderzoek richt zich op de *integrale beleidsvoering op gemeentelijk niveau*. De Groot (1999) omschrijft integrale beleidsvoering als samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke instellingen. Niet alleen binnen een beleidstraject, waarbij werkzaamheden afgestemd worden tussen de betreffende actoren, maar ook daarbuiten met andere beleidstrajecten en hun actoren.

Wayenberg en De peuter (2005) benoemt integrale beleidsvoering als het overschrijden van sectorgrenzen en het slaan van bruggen door die onderdelen van de bedrijfsvoering te combineren die het best passen. Doel is dus niet per se, zoals anderen wel aangeven, het tegengaan van fragmentatie en verkokering door onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren

(Wayenberg & De Peuter, 2005).

Bij Redig en Dierckx (2003) is het doel ook om de sector te overstijgen, want zij definiëren een geïntegreerde beleidsvoering aan de hand van overheidsmaatregelen die met elkaar vervlochten en verenigd worden, zodat deze elkaar aanvullen en versterken. Zij stellen dat dit gebeurt wanneer het beleid een categoriale invalshoek heeft en gevormd wordt via ontstane snijpunten op sectorale snelwegen, waarbij visies en meningen van beleidscategorieën in de sectoren elkaar tegenkomen. Het beleid vertrekt vanuit een territorium, in dit geval het lokale niveau van de gemeente.

Gilsing (2005) benadert de integrale beleidsvoering op twee manieren. Ten eerste kijkt hij naar de *inhoudelijke breedte*, de ontwikkeling van het sectoroverstijgende beleid. Daarnaast gaat het om de *organisatie* van de integrale beleidsvoering. Daarmee doelt hij op de interne afstemming, coördinatie en sturing van de betrokken instellingen bij het beleid.

Brinkman (2000) deelt integrale beleidsvoering onder in *drie taken: selectief zijn, prioriteren en keuzes maken*. Een selectie wordt er gemaakt uit de beleidssectoren die verwant zijn aan een maatschappelijk thema. En die daadwerkelijk aan de slag gaan met het ontwikkelen en uitvoeren van het integrale beleidsthema voor een bepaalde doelgroep. Niet alle visies en doelen vanuit de beleidssectoren zijn even noodzakelijk voor dit beleidsthema: daar wordt dan in geprioriteerd. Uit de prioriteitenlijst worden vervolgens de keuzes gemaakt waar allemaal rekening gehouden mee moet worden bij de uitvoering van het beleid.

### 3.4.1 Integraal werken als doelstelling

Movisie (2017) benoemt twee perspectieven bij het begrip *integraal werken*. Het eerste perspectief is de integrale aanpak vanuit *de cliënt*. Het gaat dan om een manier van werken waar alle gebieden bij elkaar komen en daarbij zoeken naar samenhang om een antwoord te geven op het vraagstuk van de cliënt. Het tweede perspectief is de *organisatie*, zoals ook Gilsing (2005) aangeeft. Bij dit organisatorische aspect van integraliteit wordt gekeken naar een manier van werken waar de professionals samenwerken en naar afstemming zoeken, om zo tot een effectief plan te komen voor de cliënt (Movisie, 2017). Verder benoemt Movisie (2017) voorwaarden voor integraal werken.

Een belangrijke voorwaarde is dat de cliënt gezien dient te worden als startpunt van het gehele proces en niet bijvoorbeeld de regelgeving. Een ander voorwaarde is de professional en de relatie tussen professional en de cliënt. Hier komt ook de discretionaire ruimte bij kijken. In hoeverre kan de professional onafhankelijk besluiten nemen, budget inzetten en handelen om adequaat te acteren op wat er op dat moment nodig is voor de cliënt? Ook de handvatten die de professional heeft om de

cliënt te kunnen helpen is een voorwaarde. Nog een ander belangrijke voorwaarde voor integraal werken betreft de organisatie. Hoe staat de organisatie tegenover zelf initiatief nemen en het zelf oplossen van concrete vraagstukken door de professional? De manier waarop gestuurd wordt en de speelruimte die wordt geboden door de organisatie aan de professional zijn belangrijke factoren die de mate van integraal werken bepalen. Van Delden (2010) heeft onderzoek gedaan naar deze handelingsvrijheid; hieruit bleek dat het bieden van ruimte aan de professional om te exploreren, leren en proberen belangrijke aspecten zijn om (meer) integraliteit te behalen tussen de verschillende domeinen. Tot slot, een belangrijk voorwaarde is dat er een samenhang is tussen wet- en regelgeving en dat bijvoorbeeld wet en beleid elkaar niet tegenwerken (Movisie, 2017).

### 3.4.2 Voordelen en gevaren bij integraal beleid

Integrale beleidsvoering is uiteindelijk gericht op de mogelijkheid om efficiënter, effectiever en responsiever te werken. Maar er zijn ook meer en andere wegen die naar dit doel kunnen leiden. Zo zijn functionele werkverdelingen niet altijd verkeerd. En is verkokering soms meer effectief of de enige effectieve manier. Daarnaast is het voor de politieke verantwoordelijkheid ook niet altijd zonder gevaar. Gemeenten moeten bijvoorbeeld uitvoerig verantwoording afleggen over de geldstromen, zodat de verantwoordelijke bewindslieden zonodig in staat zijn tot in details vragen te beantwoorden van Kamerleden (Jongedijk, 2000).

Dit is ook niet denkbeeldig voor een actuele decentralisatie als die van het SD waar immers nu veel ogen gericht zijn op de voor- en nadelen van de daaraan gerelateerde lokale pogingen tot integrale beleidsvoering.

Ook buiten het SD zijn voorbeelden te geven waarbij gemeenten immers nog steeds onvoldoende in staat zijn om integraal beleid te voeren, zie het gezondheidsbeleid op grond van de WCPG. Gemeenten wijzen er dan zelf op dat bij deze sector te weinig financiële en ambtelijke capaciteit beschikbaar is, terwijl ook het teveel ontbreken van directe bevoegdheden en politieke prioritering een probleem is.

## 4 Methodologie

Dit hoofdstuk legt uit hoe het empirische deel van het onderzoek tot stand is gekomen. Er wordt ingegaan op de casestudy, casusselectie en de onderzoeksmethode (zie 4.1 en 4.2). Daarnaast worden in 4.3 de concepten uit het literatuuronderzoek geoperationaliseerd. Ter afsluiting wordt in 4.4 de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek toegelicht.

### 4.1 Onderzoeksstrategie

Volgens Verschuren en Doorewaard (2015) dienen er drie kernbeslissingen genomen te worden om tot de juiste onderzoeksstrategie te komen. Deze zijn *1) breedte versus diepgang, 2) kwalitatief- versus kwantitatief onderzoeken en 3) empirisch versus bureauonderzoek.*

Ten eerste lag het bij dit onderzoek voor de hand dat er gekeken is naar *diepgang* in plaats van de breedte. Immers bij de decentralisatie van het SD, hier de P-wet, kan iedere gemeente ook zelf beleid maken en wordt het dus lastiger om dit breed bij gemeenten te onderzoeken. Andere redenen om hier geen breed onderzoek uit te gaan voeren hadden te maken met de duur en de omvang van het fenomeen. De invoering van de P-wet (de transitie) is nog maar 3,5 jaar oud en kan gezien worden als relatief jong qua duur en groot qua omvang (landelijk). Ten tweede werd er gekozen voor *kwalitatief onderzoek* vanwege het feit dat het onderwerp van het onderzoek beschouwende en interpreterende mogelijkheden bood. Zo kon er goed onderzocht worden welke invloed beleidsvrijheid heeft op integraal beleid binnen de P-wet. Bij de laatste kernbeslissing is ook de onderzoeker zelf van belang. In dit geval werd de voorkeur gegeven aan empirisch *veldonderzoek*, omdat het specifieke onderwerp, met name integraliteit nog nieuw en weinig ontgonnen was. Wat ook betekende dat er weinig tot geen informatie te vinden was via de bestaande literatuur.

Naar aanleiding van bovenstaand is er gekozen voor een onderzoeksstrategie als de casestudy.

#### 4.1.1 Casestudy

Verschuren en Doorewaard (2015) geven aan dat een casestudy vaak van kwalitatieve aard is en met name wordt gekozen wanneer er behoefte is om meer diepgang te krijgen in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voordoen. Dit sluit aan bij het onderwerp. Wanneer er lokaal beleidsmatig iets bedacht werd (of wordt), zonder dat dit eerder vergelijkbaar is uitgevoerd, was voor het onderzoek van belang dat er eerst werd gekeken hoe de vertaling van de theorie naar de praktijk bij dit proces eruit zag. Een bredere focus was hier niet passend bij.



Verschuren en Doorewaard (2015) benoemen nog drie voordelen van deze onderzoeksstrategie. Namelijk de gelegenheid om *een integraal* beeld waar te nemen van het onderzoeksobject in plaats van één aspect zoals bij de 'survey' of het 'experiment'. Zo is het toepassen van deze strategie handig wanneer een onderzoek zich focust op een verandering van een bestaande situatie. Ten tweede kan de casestudy beschouwd worden als een strategie die meer *wendbaar* is dan een survey of experiment. Er is minder voorstructurering nodig wat prettig is wanneer de praktijk nog continu aan het veranderen is. Tenslotte is de casestudy meer geschikt voor een *beginnend onderzoeker* zoals hier dan een experiment of survey.

De keuze van deze strategie kende ook nadelen. De *externe* geldigheid van de resultaten is minder dan bij een survey of experiment, omdat bij dit onderzoek is gekeken naar een klein aantal gemeenten. Daarnaast verschilden deze gemeenten soms op zoveel punten dat het lastig was om de resultaten te generaliseren (Verschuren en Doorewaard, 2015).

Bij de keus voor de casestudy strategie in dit onderzoek is dus wel de 'meervoudige casestudie' toegepast (Saunders, 2008). Volgens Baxter en Jack (2008) en Stake (1995) is het voordeel van deze meervoudige vorm dat door bepaalde elementen met elkaar te vergelijken er zo beter inzicht ontstaat in wat de gelijkenissen en verschillen zijn. Hierdoor ontstaat er een scherper beeld over wat de data in de ene situatie betekenen, maar ook in andere situaties (Yin, 2003). Eisenhardt en Graebner (2007) signaleren dat door meervoudige casestudies zowel de theorie- als onderzoeksvragen beter ontwikkeld kunnen worden. Door de data van meerdere cases te analyseren kan de onderzoeker ook verduidelijken of de resultaten van waarde zijn (Eisenhardt, 1991). Aan de andere kant geeft Gerring (2004) aan dat bij deze strategie de onderzoeker wel minder tijd heeft om alle cases grondig te onderzoeken dan bij één casus. Siggelkow (2007) wijst er juist op dat bij een enkelvoudige casus de mogelijkheid bestaat om de diepte in te gaan. Hierdoor komen er meer details naar boven die het te onderzoeken fenomeen beter weergeven en aan kunnen tonen.

#### 4.1.2 Casusselectie

De focus van dit onderzoek richt zich vooral op de vraag hoe het beleid van de P-wet uitpakt naar jonggehandicapten met arbeidsvermogen, welke mate van lokale beleidsvrijheid mogelijk is en welke factoren hierbij een rol (kunnen) spelen. Dit is bewerkstelligd door te kijken naar hoe de afstemming tussen lokaal beleid en -uitvoering hier plaatsvindt binnen een gemeente. Het onderzoek richt zich daarom op de gemeente als casus.

In totaal staan er vijf gemeenten centraal. De cases zijn door middel van een selecte steekproef

uitgekozen. Omdat het hier gaat om een kwalitatief onderzoek is gebruik gemaakt van een steekproef waarbij doelgericht is geselecteerd ('purposive sampling'). De steekproef is gebaseerd op de inrichting van de gemeente en de P-wet en op de verschillende locaties, de grootte, bestaande 'pilots' en beschikbaarheid. De kenmerken van de casussen zijn hieronder in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1 - Kenmerken gemeenten (1 januari 2018)

	Utrecht	Utrechtse Heuvelrug	Eindhoven	Goirle	Giessenlanden
<b>Inwoneraantal/ Grootte</b>	347.526	49.340	229.184	23.554	14.551
<b>Provincie &amp; regio</b>	Utrecht, Utrecht	Utrecht, Utrecht	Noord-Brabant, Zuidoost-Brabant	Noord-Brabant, Hart van Brabant	Zuid-Holland, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden
<b>Steden/ Kernen</b>	Utrecht, De Meern, Haarzuilens, Vleuten	Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum, Maarn, Maarsbergen, Overberg	Eindhoven, Acht, Meerhoven	Goirle, Riel	Arkel, Giessenburg, Giessen-Oudekerk, Hoogblokland, Hoornaar, Noordeloos, Schelluinen
<b>(Gehandicapte) Jongerenbeleid</b>	Ja	Via regio	Ja	Nee	Via regio
<b>Sociale dienst</b>		Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug			Avres
<b>Sociale wijkteams</b>	Geen W&I	Geen W&I	Geen W&I	Geen W&I	Basissamenstelling van het team Avres (W&I en Schuld)
<b>Pilot/ nieuwe vormen van samenwerking</b>	Experiment: 'Regelarme bijstand'. Geen verplichte tegenprestatie bijvoorbeeld	Samenwerking t.b.v. investering Biga Groep (SW); Neutrale onderzoeksgroep in tegenprestatie	Stichting WIJ Eindhoven	Soc. woningen voor Wmo en statushouders via P-wetregeling; Goirle & Leystromen	'Een aanpak op maat': Persoonlijk contact met 100 burgers; Avres & Giessenlanden
<b>Wethouder(s)</b>	Victor Everhardt	Hans Nijhof	Staf Depla	Guus van der Put	Elisabeth van Leeuwen-Klink

## 4.2 Methode en technieken

### 4.2.1 Onderzoeksmethoden

Er is gebruik gemaakt van zowel een documentanalyse als van interviews. Bij de documentanalyse is *bestaand schriftelijk materiaal* onderzocht. Doel was om een empirische verkenning te verkrijgen van het concept integraal beleid, omdat daar een eenduidige definitie bij gevonden moest worden. Ook

zijn documenten gebruikt met betrekking tot de P-wet. Dit om inzicht te krijgen hoe gemeentelijke overheden integraal beleid toepassen met betrekking tot deze wet, zowel in beleid als bij de uitvoering in de praktijk. Het ging hierbij om inhoudelijke analyse van beleidsdocumenten, krantenartikelen en website-informatie. Zo mogelijk is er ook gekeken naar de beschikbaarheid van bestaand 'ruw' onderzoeksmateriaal. Voordeel van document gebruik is de grote hoeveelheid informatie die voor de onderzoeker zo gemakkelijk beschikbaar is. Wel was er daarbij altijd het risico van 'bias' als het aankwam op de interpretatie van de onderzoeker.

Er zijn *semigestructureerd (diepte-)interviews* gehouden. Dit als hoofdbron om data te verzamelen en daarom essentieel voor een goede selectie van respondenten in de onderzoeksgroep. Reden voor deze keuze was om eventueel iets af te wijken van de gekozen thema's en concretere vragen te kunnen stellen. De topiclijst (zie bijlage 2) en de voorgevormde vragen zorgden voor een gestructureerd gesprek. Op deze manier was er voldoende aansluiting en overeenkomst met de informatie die de onderzoeker trachtte te verkrijgen en is de aard van de verzamelde data niet te grote verschillen gaan vertonen. Daarnaast behield de onderzoeker zo de regie.

Door de mogelijkheid om af te wijken is de interviewer waar nodig meer de diepte ingegaan bij bepaalde antwoorden. Dit gebeurde via doorvragen, waarbij ook andere vragen al of niet impliciet zijn meegenomen, deze vragen dan niet nogmaals gesteld hoefden te worden.

In totaal zijn er 18 interviews afgenomen binnen 5 gemeenten. Er is met twee soorten groepen respondenten gesproken. In 4 gemeenten is met minimaal één iemand uit beide groepen een gesprek geweest (zie tabel 2 hieronder). De eerste groep is op het bestuurlijke of beleidsniveau te vinden en gaat over het vormgeven en kaderen van beleid. De tweede groep is op ambtelijk uitvoeringsniveau actief en houdt zich bezig met het vormgeven van de uitvoering van beleid.

De respondenten binnen de cases zijn allen geselecteerd op basis van functie, kennis en beschikbaarheid. Bij het selecteren is wel gebruik gemaakt van de 'sneeuwbalsteekproef methode'. Dat wil zeggen dat de door de onderzoeker geselecteerde respondenten soms weer andere geschikte respondenten voordroegen.

Table 2 - Aantal respondenten beleid of uitvoering per gemeente

ID	Organisatie	Beleid	Uitvoering	Functietitel	Naam respondent	Afdeling
R01	Gemeente Giessenlanden	X		Wethouder	Elisabeth van Leeuwen	Participatie & Wmo
R02	Avres	X		Beleidsadviseur	Bert Hoeven	Participatie
R03	Avres		x	Werkcoach/ trainer	Hassina Ebaihoubarka	Participatie
R16	Gemeente Utrecht	X		Beleidsadviseur	Rian de Poorter	W&I
R17	Gemeente Utrecht		x	Coördinator Banenafspraken/ Werkmatcher Jongeren	Femke Mostert	W&I
R18	WIJ3.0		x	Participatie coach	Manon Driedonks	
R05	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	X		Wethouder	Hans Nijhof	Participatie & Wmo
R06	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	X		Beleidsmedewerker	Dick van Rijn	Sociaal Domein
R04	Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug	X		Beleidsadviseur	Caroline van Wijgerden	Participatie
R08	Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug		x	Klantregisseur Jongerenloket	Ali van Harten	Participatie
R07	Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug		x	Participatie coach	Annemarie Muller	Participatie
R11	Gemeente Eindhoven	X		Wethouder	Staf Depla	W&I en Beroepsonder-wijs
R12	Gemeente Eindhoven	x		Beleidsmedewerker	Nanette Rijnen	Jeugdwerkloosheid & ESF
R13	Gemeente Eindhoven	X		Afdelingshoofd WLB/ Participatie	Rob van der Maden	Participatie
R14	Gemeente Eindhoven - WIJeindhoven		x	Specialist Participatie	Cindy van Iersel	Participatie
R15	Gemeente Eindhoven - WIJeindhoven		x	Specialist Participatie	Anita Jansen	Participatie
R09	Gemeente Goirle	X		Wethouder	Guus van der Put	Sociale Zaken & Onderwijs
R10	Gemeente Goirle	X		Beleidsmedewerker	Frans van Bree	Maatschappelijke dienstverlening

#### 4.2.2 Codering

Het programma 'Nvivo' is gebruikt om de niet-gestructureerde tekst van de interviews te categoriseren en te coderen. Hierbij is de topiclijst, wat weer een afgeleide is van het theoretische kader, gebruikt als richtlijn voor het maken van de categorieën en voor het coderen. Ook zijn er nieuwe inzichten uit de afgenomen interviews naar voren gekomen en meegenomen bij het categoriseren.

#### 4.3 Operationalisering

Voor dit onderzoek zijn uit hoofdstuk 3 drie concepten geoperationaliseerd: *1) lokale bestuurlijke- en discretionaire beleidsvrijheid, 2) gemeentelijke sturing en 3) integraal beleid.*

##### 4.3.1 Invloed beleidsvrijheid

Om de invloed van beleidsvrijheid te meten voor zowel de bestuurlijke beleidsvrijheid als voor de discretionaire beleidsvrijheid is er gekeken naar de *mate* van beleidsvrijheid. Om deze mate te bepalen zijn er vier factoren gekozen (zie ook 3.2.3): beleidsdoelen, regelgeving, financiën en uitvoering (Brandsen et al., 2006).

##### *Beleidsdoelen*

Met beleidsdoel wordt bedoeld het inhoudelijke doel dat de organisatie - in dit geval de gemeente - wil behalen in de beleidsperiode of binnen de gestelde taak (Brandsen et al., 2006). Er worden doelstellingen geformuleerd door de gemeente, deze omschrijven het wat, wanneer, waarmee en door wie. De beleidsdoelstellingen zijn gebaseerd op de beleidsuitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn mede gebaseerd op wat het Rijk voorschrijft. Om te onderzoeken wat de mate van beleidsvrijheid inhoudt diende er gekeken te worden of de beleidsdoelen onbelemmerd opgesteld kunnen worden door de gemeente. Met onbelemmerd wordt hier bedoeld dat de gemeente ruimte ervaart om zelf de doelen te kunnen bepalen. Brandsen et al. (2006) komen met een range die de ruimte - gegeven vanuit het Rijk naar de gemeente toe - voor beleidsdoelen bepaalt. Het gaat om 1) doelvoorschriften (geen ruimte), 2) bandbreedte (weinig ruimte), 3) resultaatafspraken (er is enige ruimte), 4) dimensionering (voldoende ruimte) en 5) geen voorschriften (veel ruimte).

##### *Regelgeving*

Regelgeving is de factor die hier aangeeft in hoeverre de gemeente ruimte heeft om eigen regelgeving te bepalen en daarbij ook tegelijk rijksregelgeving kan en moet hanteren. Volgens Brandsen et al. (2006) vervult een gemeente hier twee functies: 1) als verordenende autoriteit (bevoegdheid) en 2) als gebruiker van de rijksregelgeving. Vaak hangen deze twee nauw samen bij het maken van beleid. Brandsen et al. (2006) geven daarbij de volgende range aan: 1) voorgeschreven toepassing (geen

ruimte); 2) medebewind (weinig ruimte); 3) optionele inzet (voldoende ruimte) en 4) verordenende bevoegdheid (veel ruimte).

#### *Financiën*

Het betreft hier de ruimte die de gemeente heeft qua besteding van de haar toekomende financiële middelen. Brandsen et al. (2006) komen met de volgende range: 1) inkomsten uit specifieke uitkering (geen ruimte); 2) inkomsten uit brede doeluitkering (weinig ruimte); 3) maximaal kostprijsdekkende tarieven (er is enige ruimte); 4) inkomsten uit gemeentefonds (voldoende ruimte) en 5) inkomsten uit belastingen en heffingen (veel ruimte).

#### *Uitvoering*

Hier gaat het om de ruimte die de gemeente heeft qua inrichting van de organisatie en instrumentatie bij de uitvoering van het beleid. Met de inrichting wordt bedoeld de manier waarop besluitvorming plaatsvindt bij casus-beslissingen (binnen gemeenten) en hoe eventuele samenwerkingsverbanden met andere partijen er uit zien. Bij de instrumentatie kan men denken aan de soorten bestuursmiddelen die toegepast kunnen/mogen worden bij de uitvoering (Brandsen et al., 2006). Volgens deze auteurs wordt de ruimte voor uitvoering bepaald door de volgende range: 1) voorgeschreven, (geen ruimte); 2) randvoorwaarden (weinig ruimte); 3) richtlijnen (er is enige ruimte); 4) handreiking (voldoende ruimte) en 5) geen voorschriften (veel ruimte).

### 4.3.2 Sturing gemeentelijke beleidsomgang

Met sturing gemeentelijke beleidsomgang wordt bedoeld hoe de gemeente omgaat met de gegeven beleidsvrijheid. Dit wordt gemeten door in grote hoofdlijnen te kijken naar hoe de gemeente stuurt aan de hand van drie sturingsvormen/modellen (*government, NPM en governance*).

1) Government: een rechtmatige overheid waarbij politiek de primaire partij is. De overheid bedenkt, beslist en voert de regels uit. Daarnaast hebben regels en procedures, nauwkeurigheid, bureaucratie de overhand en de sturing richt zich op verticale hiërarchische relaties;

2) NPM: een presterende overheid die zich kenmerkt door managementafspraken/ straffen en belonen op output, doelen, klantgerichte afspraken. Er is een scheiding tussen beleid en uitvoering en de overheid heeft hier vooral een bedrijfsmatige rol. De sturing richt zich hier op horizontale relaties, maar wel in hiërarchie.

3) Governance: een netwerkende overheid aan de hand van wederkerige relaties, samenwerkingen etc. Hierdoor kan besluitvorming ook veranderlijk zijn, terwijl doelstellingen in overleg plaatsvinden

en er het gebruik is van afspraken, akkoorden en convenanten. Burgers en bedrijven bepalen de publieke waarde en alle partijen zijn vanaf het begin actief betrokken. De overheid faciliteert en past zonnodig mediation toe.

### 4.3.3 Integraal beleid

Om te meten in hoeverre er sprake is van integraal beleid kan er gekeken worden naar diverse indicatoren (zie ook 3.4.1). Zoals de drie taken van integrale beleidsvoering (Brinkman, 2000): selecteren (van maatschappelijke thema's, beleidssectoren en doelgroepen), prioriteren (in visie en doelen) en keuzes maken (in gebruik instrumenten, waarden en subdoelen).

Ook de indicator 'inhoudelijke breedte' van het beleid kan, aan de hand van de matrix sectoraal, facet- of categoriaal beleid, meer duidelijkheid geven over de mate van integraal beleid. Door te kijken naar het aantal instrumenten, de interne afstemming daarbij (met veel of weinig communicatie), de visie op integraal beleid, de coördinatie en de sturing is er een meting mogelijk hoe de samenhangende beleidsvoering georganiseerd is.

Verder wordt in de literatuur (Fleurke et al., 1997; De Groot, 1999; Wayenberg & De Peuter, 2005; Redig en Dierckx, 2003) aangegeven dat intersectorale samenwerking een eis is voor het ontwikkelen van integraal beleid, dus de integrale samenwerking tussen de verschillende partijen (intern en extern). Dit kan gemeten worden door te kijken naar het aantal samenwerkingspartijen en hoe dit eruit ziet. Om dat laatste te bepalen kan er gekeken worden naar hoe de 'dialog' plaatsvindt tussen zowel de verschillende sectoren als op de verschillende niveaus binnen partijen. Hierbij is een onderscheid te maken in strategisch, tactisch en operationeel niveau, de betrokkenheid en affiniteit van de diverse deelnemers en de afstemming hierbij. Ook het karakter en de mate van interprofessioneel samenwerken is hier bepalend. Denk aan multi-, inter- en/of transdisciplinair functioneren, zoals lid zijn van een multidisciplinair team of samenwerking via een centraal contactpersoon.

## 4.4 Kwaliteitscriteria

### 4.4.1 Validiteit

Validiteit betekent dat bij de manier waarop gegevens worden verzameld, er geanalyseerd wordt en de conclusies worden getrokken, dit ook de juiste resultaten verschaft om waarheidsgetrouwe uitspraken te doen over het onderzoeksverschijnsel (Baarda, 2013). Er is een onderscheid te maken in

### interne validiteit en externe validiteit.

Bij *interne* validiteit is er een 1 op 1 aansluiting met de methoden en technieken die voor het onderzoek zijn gebruikt om de hoofdvraag te kunnen behandelen. Oftewel: zijn de juiste resultaten en de juiste conclusies getrokken die terugslaan op het te onderzoeken verschijnsel? Aandachtspunt hierbij was ook dat de 'bias' van de onderzoeker er niet voor zorgde dat het onderzochte verschijnsel binnen een casestudy teveel de 'onderzoekers werkelijkheid' werd. Door middel van membercheck, de mogelijkheid tot commentaar en feedback van de geïnterviewde respondenten, is getracht die 'bias' op het vormen van de (voorlopige) antwoorden tegen te gaan.

Ook belangrijk was een nauwkeurige operationalisatie van de concepten die goed is afgestemd op het theoretische kader en hierbij ook de onderzoeksopzet volgt. Hoewel de semi-gestructureerde interviews hier zorgden voor minder interne validiteit is dit een bewust gemaakte afweging geweest die ten goede kwam van de mogelijkheid tot verdieping van de antwoorden. Daarnaast werden de interviewvragen nauwkeurig opgesteld en vooraf op duidelijkheid getest bij proefpersonen. De *externe* validiteit bepaalt de mate van generaliseerbaarheid van resultaten en conclusies, evenals de methodiek. Binnen een casestudy onderzoek is dit minder aan de orde.

#### 4.4.2 Betrouwbaarheid

*"Betrouwbaarheid is de mate waarin de resultaten onafhankelijk zijn van toeval"* (Baarda, 2010). Om de betrouwbaarheid te waarborgen is er gebruik gemaakt van triangulatie. Deze techniek wordt vaker gehanteerd bij kwalitatief onderzoek en houdt het gebruik maken van meerdere methodes in (van Thiel, 2010; Baarda, 2010). Hier is documentanalyse toegepast, om zo bestaand (ruw) materiaal te onderzoeken, en ook werden er diepte-interviews gehouden.

Om de betrouwbaarheid te waarborgen is het van belang dat het onderzoek herhaalbaar is. Als iemand anders het onderzoek zou overnemen en uitvoeren, zouden dezelfde resultaten eruit behoren te komen. Dit wordt nagestreefd door voor transparantie in de gezette stappen en in het primaire onderzoeksmateriaal te zorgen. En ook door interviewtranscripten vrij te geven voor derden (van Thiel, 2010).



## 5 Bevindingen

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer die voortkomen uit de interviews en de documentenanalyse van de verschillende gemeenten. Het geeft een antwoord op de empirische deelvragen. Wat de gebruikte terminologie betreft het volgende: centraal staan de geïnterviewde gemeenten, waarbinnen weer andere kernen of dorpen bestaan. Daarnaast kunnen de gemeenten onderdeel vormen van een regionaal verband en daarbij een Gemeenschappelijke Regeling (GR) vormen.

### 5.1 Beleid decentralisatie (P-wet)

Empirische deelvraag 1: <i>Wat is het beleid rondom de P-wet binnen de gemeente?</i>
--

#### 5.1.1 Doelstellingen P-wet

In de interviews is er gevraagd naar de bestaande doelstellingen van de organisatie op het gebied van de P-wet in het algemeen of naar de specifieke doelstellingen van de P-wet op het gebied van de toeleiding van (kwetsbare) jongeren naar werk, zoals jonggehandicapten.

Als doelstelling hebben de meeste gemeenten *“De klant staat centraal”*. Hiermee doelen ze er op dat de ontwikkeling van de mens hun taak is. Die ontwikkeling willen zij bereiken door toeleiding naar maatschappelijke participatie. Maatschappelijke participatie wordt door veel gemeenten ingevuld als (betaald) werk of studie. Dit kan werk in de breedste zin van het woord betekenen of er kan duidelijker onderscheid gemaakt worden tussen arbeidsmatige dagbesteding, vrijwilligerswerk, leerwerktrajecten, werk met behoud van uitkering, part-/fulltime of regulier betaald werk. *“Eigenlijk zijn de uitgangspunten van het beleidsplan dat “werk de beste vorm van zorg en welzijn” is. Waarmee we eigenlijk zeggen dat je niet iedereen per se aan het werk moet helpen. Dat hoeft niet per se betaald werk te zijn, maar dat je meedoet. Ik denk dat dat de belangrijkste doelstelling is” (R05).*

Wat bij iedere gemeente ook terugkomt in de doelstelling van het P-wet beleid is *‘samen’*, dus samenwerkend met partners zoals regiogemeenten, uitvoeringsorganisaties en werkgevers.

*“We vinden het belangrijk om zoveel mogelijk gebruik te maken van alle schakels die we hier hebben in de gemeente en in de regio en om die beter aan elkaar te verbinden. Dat wil zeggen schakels als het Participatiebedrijf, ons werkgelegenheidsteam, het servicebedrijf leren en werken, projecten die we hier in de stad hebben, zoals de Buzinezzclub of die van het jongerencentrum, en de stichting WIJeindhoven zelf. Al die schakels, zeker met het oog op de transitie die geweest is naar WIJeindhoven, met elkaar verbinden, is onze doelstelling om die beter met elkaar te verbinden. Ook weer met het*

*doel om meer jongeren aan het werk te krijgen en de werkloosheid omlaag te krijgen” (R14).*

### **Doelgroepenbeleid jongeren per gemeente**

Op basis van documentenanalyse valt af te leiden dat er bij de invoering van de P-wet door veel gemeenten wordt afgezien van een doelgroepenbeleid. Dit op basis van criteria als leeftijd en etniciteit bijvoorbeeld. Een uitzondering hierop is dat er bij bijna alle gemeenten beleid geschreven is voor de nieuwe doelgroep die na 2015 onder hun verantwoordelijkheid kwam, de groep van jonggehandicapten (<27 jaar) en voor statushouders. Daarnaast is er wel binnen meerdere gemeenten een onderscheid in doelgroepen gemaakt op basis van de afstand van de arbeidsmarkt. Dit betekende in de praktijk een extra accent op jongeren bij het beleid. *“Het is inderdaad een categorie die kwetsbaar is op de arbeidsmarkt, dus die moet je daarbij extra ondersteunen en we zien ook helaas nog teveel jongeren die een uitkering hebben” (R04).*

*“Voor jeugdwerkloosheid hebben wij niet iets laten vaststellen dat het percentage in zoveel jaar omlaag moet of dat we dat en dat bereikt moeten hebben. We hebben wel de afgelopen twee jaar steeds meer het accent gelegd op onzichtbare jongeren (...) Daar hebben we een heel concrete en planmatige ambitie voor laten vaststellen” (R11).*

### **5.1.2 Inrichting: uitvoering P-wet**

Bij Giessenlanden en de Utrechtse Heuvelrug bestaan er GR's, waarbij er een uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen is die voor meerdere gemeenten uitkeringsregelingen verzorgt. Dit resulteert er in dat de aangesloten gemeenten binnen deze GR's de P-wet, voor zover deze vertaald is in de taken van de sociale diensten, grotendeels hetzelfde uitvoeren. Dit geldt niet voor de rest van de uitvoering in het SD (Wmo en JW). Hiervoor hebben gemeenten verschillende vormen van 'sociale (wijk)teams'. Door deze diverse inrichtingen en organisaties van het SD kunnen er uiteindelijk per gemeente ook kleine verschillen zitten in de uitvoering van de P-wet.

Bij de RSDKRH werken ze op uitvoeringsniveau per gemeente met multidisciplinaire teams (MDT's), waar alles rondom W&I bij elkaar komt. En ook werken ze actief samen met sociale teams (c.q. dorpssteams). Voor de sociale teams en de teams van de RSDKRH bestaat een onderverdeling, waardoor er bijvoorbeeld vaste contacten zijn per gemeente met de schulddienstverlening om zo die aansluiting meer te kunnen maken tussen andere afdelingen in het SD. Deze inrichting resulteert er in dat veel van de hulpvragers die in de schulddienstverlening zitten ook in beeld zijn bij de sociale teams. Vaker dan de personen die alleen in de bijstand zitten. *“We zitten ook op locatie bij de gemeente zelf. We werken ook actief in de uitvoering samen met de mensen van de sociale wijkteams en bijvoorbeeld*

*ook centrale gemeente” (R04).* Verder werkt RSDKRH met een gespecialiseerd team voor jongeren, deze is niet per gemeente aangesteld, maar voor alle gemeenten in de GR.

Gemeente Giessenlanden en de gemeenten waar zij mee samenwerken geven aan dat ze de problematiek niet alleen vanuit de Avres willen aanpakken, maar in samenwerking met een sociaal team (denk aan de consulent Wmo, en vanuit de P-wet en het maatschappelijk werk). Zodat de problematiek met een brede blik aangepakt kan worden. Integraal, maar naar de kaders van de wetten (R01). De sociale teams zijn per gemeente weer anders ingericht of in ieder geval werken ze soms anders. Zo werkt het sociale team van gemeente Giessenlanden met een hele open toegang, anders dan Gorinchem. Dit betekent maatwerk per gemeente voor de medewerkers van Avres (R01). Vanuit Avres zit er iemand in het sociale team van de gemeente Giessenlanden. De sociale teams zijn bij Giessenlanden zo opgezet dat ze proberen al hulp en ondersteuning te bieden aan mensen voordat het verder ‘afzakt’ en het niet te laat is met bijvoorbeeld schulden en boetes, en dat daarmee een beroep doen op Avres niet altijd nodig is. Zo kan het zijn dat iemand vanuit de schuldenproblematiek, een maatschappelijk werker en iemand van jeugd ter ondersteuning naar de burgers toe gaan met hun verschillende expertises (R02). Gebiedsgebonden werken, waarbij de medewerkers van Avres gekoppeld zijn aan een sociaal team, is uiteindelijk na de pilot van Giessenlanden doorgetrokken naar alle gemeenten binnen de GR. Zo verhoudt ieder zich van Avres meer op dezelfde manier tegenover de sociale teams en de gemeenten vinden de aansluiting tussen sociale teams en Avres van belang: aangezien het vaak niet alleen om werkloosheid gaat is het sociale team ook nodig om die mensen een stapje verder te kunnen brengen en te ontwikkelen.

De andere drie gemeenten/casussen hebben geen GR.

De gemeente Utrecht verzorgt de uitvoering zelf. Vanuit W&I zijn er buurtteams en deze kunnen per doelgroep ingericht zijn. Zo is er een team jongeren, waar jongeren automatisch komen als ze een uitkering nodig hebben. Het team jongeren kijkt dan wat de jongere nodig heeft.

Bij de gemeente Eindhoven voert de uitvoeringsorganisatie ‘WIJ Eindhoven’ de eerstelijns wettelijke taken uit binnen het SD. Zo ondersteunen zij de gemeente Eindhoven op alle domeinen binnen het SD. Zij bieden algemene ondersteuning aan, dus geen specialistische hulp. Door middel van een generalistische aanpak kijken ze per individu wat iemand nodig heeft en mocht het toch zo zijn dat er specialistische hulp nodig is dan schakelen ze dit in. Middels een lokaal team proberen zij de problemen lokaal op te lossen. Het team bestaat uit een generalist, één contactpersoon en is er één plan (per burger) (WIJ Eindhoven, 2018).

Ook de gemeente Goirle verzorgt de uitvoering zelf. De toegang voor arbeidsparticipatie ligt bij sociale

zaken. Wanneer de aanvraag binnenkomt kijkt de uitvoering direct welke mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie er zijn. Ook zijn er een aantal klantmanagers specifiek met werk bezig, die gaan echt op onderzoek uit wat is het beste traject voor deze cliënt (R10). Doordat de sociale dienst door de gemeente zelf wordt geregeld hoeven zij geen rekening te houden met doelstellingen van andere gemeenten. Wel heeft deze gemeente met een vijftal andere gemeenten een regionale sociale werkvoorziening, de 'Diamantgroep' (R09).

### 5.1.3 De wetswijziging nader bekeken

Uit de interviews blijkt dat er door de invoering van de P-wet wel iets is veranderd. De veranderingen worden echter ervaren als relatief klein en sommige gemeenten wijzen hier als reden aan dat voor de inwerkingtreding van de P-wet er al het een en ander stond. Dit in tegenstelling tot de andere decentralisaties van het SD.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft aan dat zowel de Wwb (oud) als de P-wet een domein van de gemeente was en ook blijft. Dat de gemeente een doelgroep erbij heeft gekregen is de belangrijkste wijziging ten opzichte van voor de invoering van de P-wet. Daarnaast is het ook de manier waarop zaken nu worden neergezet en georganiseerd: in plaats van allerlei sectoren is er nu één SD. Hier hoort ook een andere beleving bij (R04). Er zijn positieve veranderingen benoemd door de gemeente. Bijvoorbeeld bij de schulddienstverlening, waar sprake is van een regionale- én een lokale doelstelling. Voorheen was de werkwijze bij de schulddienstverlening dat iedereen eerst bij de sociale dienst terecht kwam en dat voor verdere begeleiding betrokkene echt diep in de schulden zou moeten zitten. Tegenwoordig kan iemand lokaal bij de sociale teams terecht bij beginnende schulden. Een ander voorbeeld is dat mensen nu ook sneller en meer een kans krijgen dan voorheen, zoals bij de arbeidsinschakeling. *“Naar de werkgever toe kun je iemand presenteren als (...): Je krijgt een goede werknemer, maar die net wat minder snel is. Dan betaalt de werkgever gewoon wat minder premie. En het vraagt soms wat meer tijd van ons, maar deze mensen in de kaartenbak laten zitten kost nog meer geld. En dat gebeurt nu veel meer: deze mensen een kans geven” (R07).*

De gemeente Giessenlanden geeft aan dat de verandering in de klantaanpak zit. Als iemand voorheen in de bijstand zat kwam diegene één keer per jaar bij Avres langs en dan werden er wat vragen gesteld over of diegene had gesolliciteerd. Nu wordt er gekeken naar wat iemand kan, wat iemand leuk vindt en waar iemand stappen kan zetten. Bijvoorbeeld om zo de mensen uit de bijstand weer leerervaring op te laten doen. Dat is wel een hele andere manier van werken dan daarvoor werd gedaan (R01).

Bij de gemeente Utrecht wordt de procedure voor het aanvragen van een indicatie door de

uitvoeringsorganisatie WIJ3.0 als makkelijker ervaren dan het geval was voor de invoering van de P-wet. Het is laagdrempeliger. *“De CIZ-indicatie was voorheen (...) een heel boekwerk waar je doorheen moest, maar dan kreeg iemand wel tot 2027 een indicatie. Nu komt iemand van het buurtteam die doet onderzoek en dat onderzoek hoeft helemaal niet zo groot te zijn” (R18)*. Ook de hantering van een doelgroepregister heeft impact bij de gemeentelijke uitvoering gehad. *“Het grote verschil is dat het buurtteam veel werkzaamheden heeft opgepakt als het gaat om de activering naar dagbesteding. Natuurlijk de wetgeving is veranderd, de Wajong is anders. We zijn met het doelgroepregister gaan werken. (...) in mijn werk als trajectbegeleider, is dat doelgroepenregister, dus de indicatie banenafspraken, de grootste verandering geweest” (R18)*.

Voor Goirle is er niet heel veel aan het beleid veranderd. De invoering van de P-wet sloot goed aan bij het gemeentelijk beleid wat daarvoor al gemaakt was. Bij de Wmo en JW, de andere twee wetten uit het SD, is dit wel het geval geweest (R10).

### **P-wet (en Wajong)**

Door de P-wet is de rechtspositie voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen veranderd. Aan de ene kant wordt er meer activering van deze groep - waaronder ook personen met een (licht) verstandelijke beperking - op de arbeidsmarkt verwacht. Dit gebeurt door onder andere strengere voorwaarden aan uitkeringen te verbinden. Aan de andere kant kost meer ondersteuning voor die activering ook extra financiële middelen. Het komt voor dat die niet of onvoldoende door gemeenten worden ingezet en er alleen met uitkeringsregelingen gewerkt wordt.

In de praktijk blijkt uit de interviews dat de financiële prikkel bij sommige gemeenten ontbreekt, maar dat dit niet ervaren wordt als onvoldoende of dat er juist op andere wijze aanvullende ondersteuning wordt gegeven. Ook het feit dat jongeren onder een prioritaire doelgroep vallen biedt meer mogelijkheid om financiële middelen aan te vragen dan voor doelgroepen die niet geprioriteerd zijn. *“(...) voor jongeren geldt dat er een specifiek stukje in de wet is. De jongeren hebben als ze zich melden voor de bijstand een zoektermijn. Dus die aanpak is net wat anders dan in de andere teams, het is ook een prioritaire doelgroep, dus wordt er ook landelijk heel veel actie op ingezet (...) En zijn dan ook bereid om daar meer geld in te stoppen. Of extra geld” (R08)*.

De leeftijdsgrens bij de JW voor jongeren is tot 18 jaar. Dit geldt ook voor degenen met een arbeidshandicap. Zij kunnen gebruik maken van de P-wet vanaf hun achttiende, zodra zij hulp nodig hebben om zelfstandig te kunnen wonen en werken. Om dit laatste te kunnen bereiken zijn ze wel afhankelijk van de soort hulp die zij krijgen uit de P-wet (Halsema, 2016). De overgang van de verschillende bij de JW betrokken organisaties naar organisaties die werken vanuit de P-wet is niet

direct automatisch en vloeiend. Ook kunnen jongeren soms te weinig of niet de juiste hulp krijgen of helemaal niet. Uit de resultaten van de interviews blijkt dat gemeenten beleid maken om deze jongeren bijtijds in beeld te krijgen, zodat de overgang vloeiender verloopt. Bij de gemeente Eindhoven wordt bijvoorbeeld proactief op de doelgroep ingezet: *“We hebben afgesproken dat we deze doelgroep meteen op mogen pakken. Ook als ze nog geen uitkering kunnen aanvragen, omdat ze de zoektijd hebben. Vaak hebben wij ze al voor de zoektijd, sommige zijn dan 16 of 17” (R14)*. In sommige gevallen lopen processen los van elkaar en worden zaken afzonderlijk aangepakt. Dit hoeft niet een probleem te zijn. Wanneer bijvoorbeeld een jongere niet onder de P-wet valt is er geen verantwoordelijkheid van de gemeentelijke afdeling W&I en Participatie, waardoor er vanuit deze sector geen inmenging plaatsvindt. De jongere valt dan onder een andere afdeling. *“Ligt eraan waar ze onder vallen. Als ze onder de P-wet vallen en zij zijn 16 of 17 dan pakken wij ze op, maar als zij daar niet onder vallen, omdat er dagbesteding of jeugdzorg is, dan ligt het niet in de P-wet, maar ligt het onder een stuk JW of Wmo en dat doet in principe de generalist. Daar zijn wij niet bij betrokken” (R14)*.

Gehandicapte jongeren kunnen tot hun twintigste naar school gaan en op die manier participeren. Vroeger kwamen deze schoolgaande gehandicapte jongeren in aanmerking voor een uitkering van de studie-Wajongregeling. Deze uitkering is bij de nieuwe instroom komen te vervallen, doordat de gewijzigde Wajong alleen bedoeld is voor jongeren die zich niet meer kunnen ontwikkelen. Dit betekent concreet dat achttienjarigen vanuit de Wajong niet gestimuleerd meer worden om nog het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VsO) te volgen. En daardoor eerder in de dagbesteding terecht dreigen te komen of thuis gaan zitten, zodat zij wel in aanmerking komen voor een uitkering (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

Er kan nu wel een individuele studietoeslag ontvangen worden. Dit valt echter onder de P-Wet en niet onder onderwijswetgeving (Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) of Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS)). Het heeft vorm gekregen via de bijzondere bijstand die onder bepaalde voorwaarde door gemeenten kan worden toegekend.

## **Wsw**

In 2015 werd de Wsw ingetrokken en grotendeels vervangen door de P-wet. Tot 1 januari 2015 hadden mensen die in staat waren om productieve arbeid te verrichten, maar door een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking niet zonder grote aanpassingen en ondersteuning kunnen werken bij een reguliere werkgever, recht op een indicatie voor een sociale werkplaats (SW). Dit betekende dat zij in of via een sociale werkvoorziening konden werken en daarmee alsnog loonvormende arbeid verrichten (Divosa, 2016a). Bij de invoering van de P-wet kregen de gemeenten de ruimte om zelf te beslissen hoe zij het NBW zouden gaan inrichten en het beleid hiervoor naar

eigen inzicht vorm geven. Dit door bijvoorbeeld de regionale Werkbedrijven deze taken op te laten pakken of door nieuwe (participatie)voorzieningen te creëren.

Er zijn onder de P-wet verschillende mogelijkheden voor werk voor de doelgroep aanwezig, waarvoor, in plaats van de oude Wsw, nu de gemeente volledig verantwoordelijk is<sup>7</sup>. Het gaat hier om standaard bemiddeling naar regulier werk zonder extra begeleiding (net als bij de Wwb-oud), om extra begeleiding en het inzetten van LKS (lijkt op de oude Wsw) dan wel om vrijwilligerswerk of dagbesteding met behoud van uitkering en tenslotte het NBW (Stavenuiter, Bulsink, & Klein, 2014).

### **P-wet en overlap Wmo (AWBZ)**

Naast NBW op grond van de P-wet wordt ook (arbeidsmatige) dagbesteding aangeboden vanuit de gemeenten. Dit viel eerder onder de AWBZ (langdurige zorg), maar door de transitie valt de financiering hiervan nu ook onder de gemeenten, omdat het is opgenomen in de Wmo 2015. Daarnaast is er nog recreatieve dagbesteding op grond van de Wmo (en op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz), de opvolger van de AWBZ).

NBW op grond van de P-wet is vergelijkbaar met arbeidsmatige dagbesteding: zowel de profielen van de mensen als het werk in de praktijk op zich vertonen overeenkomsten (Movisie, 2016; Regelhulp, 2016). Te benoemen verschillen zijn de mate van het verrichten van productieve arbeid, waarbij deze vaak hoger is bij de doelgroep waarvoor NBW bestemd is (Nijendaal, 2014). Bij arbeidsmatige dagbesteding wordt er geen loon verdiend, maar een uitkering ontvangen. Bij beide vormen bevindt de toegang zich bij de gemeenten, waardoor de mogelijkheid bestaat om ertussen te schakelen of beide te combineren in bepaalde regelingen (Movisie, 2016).

### **Wwb**

De Wwb is zoals aangegeven opgenomen in de P-Wet. De Wwb ging wel gepaard met een aantal nieuwe maatregelen. De inkomensondersteuningsmaatregelen zijn uitgebreid, de arbeids- en re-integratieverplichtingen zijn strenger geworden en gemeenten kunnen een verplichte tegenprestatie naar vermogen opleggen (Movisie, 2016). *“We zijn met het doelgroepregister gaan werken. (...) in mijn werk als trajectbegeleider, is dat doelgroepenregister, dus de indicatie banenafpraak, de grootste verandering geweest ” R18).*

### **5.1.4 Conclusie**

Het beleid van de P-wet (deelvraag 1) is vanuit vier verschillende invalshoeken onderzocht: 1)

---

<sup>7</sup> Gemeenten ook nu financieel verantwoordelijk voor afbouw oude Wsw, wat zwaar drukt op het idee van doelmatigheid van de decentralisatie.

Algemene doelstellingen P-wet, 2) Doelgroep beleid, 3) Inrichting van het beleid en 4) Wetswijzigingen door de invoering van de P-wet.

Als doelstelling hebben de meeste gemeenten “*De klant staat centraal*”. Hiermee bedoelen ze dat de ontwikkeling (ontplooiing) van de mens hun taak is. Die ontwikkeling willen zij bereiken door toeleiding naar maatschappelijke participatie, wat door veel gemeenten ingevuld wordt als (betaald) werk of studie. Een ander woord, wat bij iedere gemeente terugkomt in de doelstelling van het P-wet beleid, is ‘*samen*’. Verder blijkt uit de resultaten dat er bij de invoering van de P-wet door veel gemeenten is afgezien van een doelgroepenbeleid. Uitzondering hierop is dat bij alle gemeenten beleid geschreven is voor de nieuwe doelgroep die na 2015 onder hun verantwoordelijkheid kwam; de groep van jonggehandicapten (<27 jaar).

Bij Giessenlanden en de Utrechtse Heuvelrug bestaan GR’s waarbij een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten de P-wet uitvoert en hetzelfde beleid hanteert. Dit geldt niet voor de overige uitvoering in het SD (Wmo, JW en onderwijs).

Diverse respondenten geven aan dat met de invoering van de P-wet er eigenlijk niet veel veranderd zou zijn in vergelijking met de situatie vóór de invoering. Toch zijn er wel verschillen: 1) De gemeenten hebben een doelgroep ‘jonggehandicapte met arbeidsvermogen’ erbij gekregen, 2) door de P-wet is de rechtspositie voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen veranderd en ook is er een doelgroepenregister gekomen, 3) er zijn bij de P-wet nu verschillende mogelijkheden voor werk voor de doelgroep, 4) naast NBW op grond van de P-wet wordt er ook (arbeidsmatige) dagbesteding aangeboden vanuit de gemeenten en valt de financiering nu onder de gemeente en 5) de Wwb is opgenomen in de P-Wet, inclusief nieuwe maatregelen: de inkomensondersteuningsmaatregelen zijn uitgebreid, de arbeids- en re-integratieverplichtingen zijn strenger geworden en gemeenten kunnen een verplichte tegenprestatie naar vermogen opleggen (Movisie, 2016).

## 5.2 Beleidsvrijheid

Empirische deelvraag 2: *Welke mate van beleidsvrijheid wordt ervaren door gemeenten bij de P-wet?*

Door decentralisatie wordt de beleidsvrijheid verbreed bij een lagere bestuurslaag (Boogers et al., 2008) en daarmee ook een uitbreiding van de beleidsverantwoordelijkheid van deze bestuurslaag (Maarse, 1986). Dit betekent vermindering van rijksbemoeyenis met de gemeenten. Desondanks blijkt volgens Boogers et al. (2008) dat de verwachte beleidsvrijheid niet zo wordt ervaren door de



gemeenten bij de onderzochte decentralisaties. Hoewel er vooraf een bepaald kader wordt gesteld door de rijksoverheid, kan er alsnog gemeentelijk onzekerheid bestaan. Dit betreft financiële of inhoudelijke onzekerheid. Het eerste kan ontstaan door het beperkte budget dat de gemeenten krijgen van de centrale overheid. De tweede, inhoudelijke onzekerheid, kan ontstaan, doordat de taken vooraf niet duidelijk gedefinieerd zijn. Een voorbeeld van onderzoek waarbij de inhoudelijke onzekerheid naar voren kwam is de empirische verkenning van Van der Veer, Schalk, en Gilsing (2011) aan de hand van de vraag of de decentralisatie van de Wmo in 2007 leidt naar maatwerk of uniformiteit. Daaruit blijkt dat er in sommige gevallen helemaal geen sprake is van (meer) maatwerk na decentralisatie, juist vanwege die gemeentelijke onzekerheid. Uit de verkenning bleek dat veel gemeenten globale beleidsmodellen overnemen en het Rijk een sterke invloed heeft op de gemeenten. Zo wordt de informatie die het Rijk aanreikt aan de gemeente vaak gebruikt bij het maken van beleid (Van der Veer et al., 2011).

In de interviews is gevraagd naar hoe de mate van beleidsvrijheid wordt ervaren bij de P-wet. Dit werd gedaan door te kijken naar de verschillende factoren die beleidsvrijheid beïnvloeden: beleidsdoelen (5.2.1), wet & regelgeving (5.2.2), financieel (5.2.3) en uitvoering (5.2.4).

### 5.2.1 Beleidsdoelen

#### **Onbelemmerd doelen schrijven**

Brandsen et al. (2006) komen met een range die de ruimte, gegeven vanuit het Rijk naar de gemeente toe, voor beleidsdoelen bepaalt: 1) doelvoorschriften (geen ruimte), 2) bandbreedte (weinig ruimte), 3) resultaatafspraken (er is enige ruimte), 4) dimensionering (voldoende ruimte) en 5) geen voorschriften (veel ruimte). Kijkend naar de indicatoren van Brandsen et al. (2006) in relatie tot de resultaten van de interviews en de documentenanalyse, kan geen van de vijf indicatoren uitgesloten worden. Zo worden er 'doelvoorschriften' gegeven voor sommige onderdelen van de P-wet (bijvoorbeeld het jongerenbeleid), maar tegelijkertijd is er ook sprake van 'resultaatafspraken' bij andere onderwerpen (beschut werk) of in een enkel geval kan er zelfs gesproken worden over geen tot nauwelijks voorschriften (zoals bij de vormgeving van het minimabeleid).

#### **Invloed regeringsbeleid**

Duidelijk is dat gemeenten niet in alles een vrije keuze hadden. Zo moesten zij van het Rijk jongerenbeleid maken ook al wilden veel gemeenten geen of een blanco doelgroepenbeleid. Ook staat het niet expliciet in de P-wet zelf, maar meer indirect in samenhang met andere regelgeving (Wajong).

Dit heeft als gevolg dat elke gemeente een beleid op jongeren heeft binnen W&I, maar hoe daar verder

beleid omheen is geschreven, dat werd centraal landelijk niet verder aangegeven. Hier mochten de gemeenten dus zelf invulling aan geven.

Het regeringsbeleid had gevolgen voor hoe bijvoorbeeld in de gemeente Utrechtse Heuvelrug ingespeeld is op Nuggers. De RSDKRH geeft aan dat hun jongerenloket veelvuldig te maken heeft met Nuggers. Een doelgroep waarbij een lange tijdspanne en veel ondersteuning nodig is. Toch is hier eigenlijk geen geld en capaciteit voor. De groep Nuggers zijn destijds ook niet bij de totstandkoming van de P-wet in cijfers meegenomen. Of Nuggers nu wel of niet betrokken worden, het beleid hierin kan per gemeente verschillen. Dit heeft te maken met hoe een gemeente er tegenaan kijkt. De beleidskeuze is ook voor werkgevers heel belangrijk. *“In het begin zie je dat collega’s en gemeenten nogal terughoudend zijn: “Met nuggers doen we niks”. Maar het staat wel in de P-wet dat je verantwoordelijk bent voor jongeren die onder de P-wet vallen” (R08).*

Vanuit het ministerie van Onderwijs moet er zichtbaar zijn waar alle jongeren blijven, met welk uitstroomprofiel en wat ze doen (R14&15). Zo wordt het in beeld krijgen en houden van de jongeren door gemeenten, zoals binnen de VsO of Praktijkonderwijs (Pro), al sterk benadrukt. Dit is ook terug te vinden in het gemeentelijke beleid van Eindhoven, maar is ook al langer hier een eigen speerpunt. De gemeente Eindhoven had voor de invoering van de P-wet al een jongerenloket voor jongeren met een uitkeringsaanvraag. Maar voor de Nuggers behoorde te worden nagedacht over een andere aanpak. Dit aangezien een groot aantal jongeren Nuggers zijn en deze helemaal geen uitkering aanvragen, terwijl de gemeente deze groep ook wil helpen (R11).

De gemeente Goirle wil jongeren, die nergens in beeld zijn, zo vlug mogelijk oppakken en zorgen dat ze een traject krijgen: trajecten op werk of participatie of zorg. Er is een jongerenpunt ingericht, waar jongeren voor een gesprek terecht kunnen. Daarnaast volgt er een onderzoek naar hoe ze de ‘moeilijkste groep’, de bankzitters, kunnen bereiken (R10).

### **Bijeffecten van de (rijks)instrumenten op het schrijven van de beleidsdoelen**

Naast het feit dat het Rijk de gemeente beleidsdoelen al of niet direct kan opleggen, zoals hierboven beschreven, kunnen de aangereikte instrumenten door het Rijk ook invloed hebben op de ruimte om de lokale doelen te schrijven. Met andere woorden, de aangereikte instrumenten kunnen ervoor zorgen dat bepaalde doelen al vaststaan voor de gemeenten. Zoals bij het instrument LKS. Aan dit instrument zit de loonwaardemeting verbonden en die meting wordt niet - of niet alleen - door de gemeente bepaald.

De ene gemeente wil echter als doel om iedereen aan het werk te krijgen, daarbij aansluitend bij wat de burger wil. Terwijl de andere gemeente juist de instrumenten optimaal wil benutten door bij

iemand gelijk een beste 'fit' eruit te krijgen.

Hierdoor kan het gebeuren dat een gemeente op zich wel achter bepaalde doelen staat, inclusief de instrumenten die in het leven geroepen zijn om dit te bewerkstelligen. In theorie klopt het, maar in de praktijk blijkt dan dat instrumenten zoals de LKS niet altijd de beoogde doelen bereiken. Dit instrument is ter beschikking gesteld door het Rijk. Als men het zuiver wil bekijken dan zou de gemeente ook steeds optimaal in staat moeten zijn om zelf het juiste, best passende, instrument te kiezen en in te kunnen zetten om zo haar doelen te bereiken.

De gemeente Utrecht geeft aan dat ze het LKS een mooi instrument vindt, maar dat het eigenlijk pas ingezet kan worden na een aantal gewerkte uren. Anders streeft het volledig zijn eigen doel voorbij (R17). Er zit hier ook een lastig aspect aan van de relatie tussen werkgevers en de gemeente. Ondanks de samenwerking hebben beide partijen een ander doel betreffende loonkosten. Toch is de gemeente wel degene die de jobcoach vorm invult en dus ook de percentages bepaalt: *“Een meisje was geplaatst bij de Universiteit Utrecht. Ik zei tegen de detacheerder “zij hoeft geen loonwaardemeting”, maar zij wilden dat wel, want dat levert natuurlijk geld op. Ze heeft een loonwaarde van 88% en ze werkt daar nu 16 uur per week twee maanden. Als zij over twee maanden gemeten zou worden, zou zij een loonwaarde hebben van 100%” (R17).*

Niet elke gemeente deelt dit: *“Dus LKS kan altijd ingezet worden, ook als ze geen uitkering hebben. Als ze 16 zijn bijvoorbeeld. Dat is allemaal wel heel fijn geregeld in de gemeente Eindhoven” (R15).*

### **Kleine gemeenten versus mogelijkheden maatwerk (invloed regio)**

Een decentralisatie kan leiden tot het uitbesteden van beleid (GR) door kleinere gemeenten waar dan vervolgens minder maatwerk voorkomt, doordat het lokale bestuur wegvalt (Boogers et al., 2008). Uit de interviews blijkt dit echter toch niet zo te spelen bij de kleinere gemeenten. In het beleid rondom de P-wet bij gemeenten die in een GR zitten is maatwerk per gemeente juist wel terug te vinden. Dit heeft ook te maken met de verschillende sociale teams per gemeente die breder ingezet worden in het SD. En die niet vanuit een GR zijn opgezet, maar per gemeentebestuur. Een ander argument is dat het vaak om multiproblematiek gaat en dit door middel van maatwerk aangepakt kan worden.

De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie RSDKRH geeft aan dat het beleid per gemeente kan verschillen en de gemeenten hebben wel degelijk invloed op bepaalde onderdelen van de P-wet. Deze invloed kan sturend zijn in wat de uitvoeringsorganisatie kan aanbieden naar haar klanten. Dat geldt ook voor het reïntegratiebeleid (R08).

Ook bij de GR van gemeente Giessenlanden hanteren de gemeenten hetzelfde participatiebeleid in grote lijnen, maar er zijn hier en daar wel accentverschillen: *“We zijn hier in Giessenlanden bezig met*

*een pilot. Daarin werken we anders dan dat Leerdam dat doet” (R01). De meeste instrumenten die vastgelegd zijn door de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie worden op dezelfde manier gebruikt. “Dat beleid doen we wel echt met elkaar. Dat doen we via Avres. We hebben ook jobcoaches, die hebben we niet per gemeente in dienst” (R01). Maar ook hier komen de accentverschillen terug met het oog op maatwerk, zoals bij de inrichting van de sociale teams, de benadering van mensen in een bijstandsuitkering of bij het lokale minimabeleid. “Daar zit natuurlijk wel verschil tussen de gemeenten qua visie. Je ziet nu wel dat alle gemeenten vinden dat de aansluiting tussen (...) het sociale team belangrijk is, maar per gemeenten zijn de sociale teams weer anders ingericht. Voor de medewerkers van Avres is dat eigenlijk maatwerk per gemeente” (R01). Hoewel er dus binnen deze GR vrijheid bestaat voor aanpassingen op het gekozen beleid en bij het gebruik van instrumenten, wordt dit in de praktijk wel naast het bestaande beleid uitgevoerd, en zijn de kosten dan ook bijvoorbeeld alleen voor de gemeenten die daarvoor gekozen hebben. “Bijvoorbeeld die integraliteit, wat willen wij dicht bij huis hebben (...) dat is aan gemeenten welke keuzes ze willen maken. Als dat betekent voor de gemeente dat meer toegankelijkheid meer geld gaat kosten (...) zijn dat afwegingen waar de gemeente afzonderlijk in is” (R02).*

De gemeente Goirle geeft aan dat ondanks het feit dat Goirle een kleine gemeente is zij geen problemen ervaart met het niet leveren van maatwerk. *“Wij zijn maar een kleine gemeente, dus wij hebben onze klanten vrij goed in beeld. Bij een gemeente zoals Tilburg ligt dat heel anders, want dat is een grote gemeente. Grote bijstandspopulatie, wij hebben dat niet, dus dat maatwerk is wel iets waar wij heel erg op hameren” (R10). Eigenlijk wordt er ook aangegeven dat het niet leveren van maatwerk geen optie is, want vaak is er sprake van multiproblematiek. “En het kan zijn dat iemand gewoon in een simpel traject komt: begeleiding, coaching, solliciteren en een baan vinden. Maar wat wij zien aan bijstandspopulatie wat er binnenkomt, is dat wij toch wel over het algemeen te maken hebben met mensen die een behoorlijke problematiek hebben (...). Dat wordt echt op maat bekeken” (R10).*

### 5.2.2 Wet- en regelgeving

Regelgeving staat voor in hoeverre de gemeente ruimte heeft om eigen regelgeving te bepalen en rijksregelgeving kan hanteren. Volgens Brandsen et al. (2006) uitoefent de gemeente hier twee functies, namelijk 1) de verordenende bevoegdheid en 2) als gebruiker van rijksregelgeving. Vaak hangen deze twee nauw samen bij het maken van beleid. Brandsen et al. (2006) geven hier de volgende range aan: 1) voorgeschreven toepassing (geen ruimte), 2) medebewind (weinig ruimte), 3) optionele inzet (voldoende ruimte) en 4) verordenende bevoegdheid (veel ruimte).

Kijkend naar de indicatoren van Brandsen et al. (2006) in relatie tot de resultaten van de interviews

en documentenanalyse, kan ook hier geen van de vijf indicatoren uitgesloten worden. Zo wordt er ‘voorgeschreven toepassing’ gegeven aan sommige onderdelen van de P-wet, zoals het NBW, maar tegelijkertijd is er ook sprake van ‘verordenende bevoegdheid’ bij andere onderwerpen, denk bijvoorbeeld aan de experimenten van enkele gemeenten.

Bij aanvang van de overheveling van taken en verantwoordelijkheden was het idee dat de gemeenten veel beleidsvrijheid toegekend zou worden, zodat aan de transformatie en financiële beperkingen in de praktijk lokaal voldoende vorm kon worden gegeven. Bij de concrete toepassing ervan komen gemeenten echter toch (onvoorziene) juridische belemmeringen tegen, die in sommige gevallen ook voor financiële misrekeningen kunnen zorgen (Andersson Elffers Felix, 2017).

Bij het opnemen van de (Wwb-)maatregelen in de P-wet ging het om rijksregelgeving, waardoor nogal wat gemeenten in de beleidsontwikkeling en uitvoering problemen en knelpunten hebben ervaren. Denk aan de discussie over het begrip tegenprestatie, terwijl de uitbreiding van de inkomensondersteunende maatregelen ook de kostendelersnorm omvatte. Verder gaat het om het vervangen van de langdurigheidstoelage door de individuele inkomensvoet.

### **Bijzondere bijstand en buitenwettelijk beleid**

Een van de veranderingen met de invoering van de P-wet is om studiefinanciering (toelage) toe te kennen via bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand betekent dat de studieregeling een verplichte verantwoordelijkheid is geworden van de gemeenten. Het verschil met de oude Wajong hier is dat de gemeenten nu bij de inhoud ervan veel zelf mogen bepalen, ook de hoogte van de uitkering. De gemeenteraad moet wel via een verordening regels stellen voor het verlenen van de individuele studietoelage. De uitvoering in de praktijk kan lokaal dus nogal verschillen en hangt onder andere af van de vormgeving van de beleidsvrijheid hier: gedetailleerd óf ‘kort en bondig’. Naast studiefinanciering vallen er nog andere zaken onder de bijzondere bijstand.

Hoewel veel beleidsvrijheid is er door het Rijk echter ook een duidelijk kader meegegeven over de bijzondere bijstand, dus wat hier wel of niet onder valt. Het moet gaan om ‘noodzakelijke kosten’ en ‘bijzondere omstandigheden’. Voor medische kosten bijvoorbeeld zijn volgens jurisprudentie ‘voorliggende voorzieningen’ beschikbaar. Bij toepassing bijzondere bijstand gaat het om een ‘gebonden bevoegdheid’, waardoor de rechter bij de toetsing ervan geen acht hoeft te slaan op de lokale beleidsregels.

Maar ook wanneer de P-wet geen mogelijkheden geeft of knelt dan zoeken gemeenten soms toch naar beleidsruimte om onderdelen van de wet individueel te kunnen toepassen. Kiest men dan voor buitenwettelijk (begunstigend) beleid bij ‘bijstand’ dan is het opletten. Is het wel echt ‘buitenwettelijk’

beleid, hoe wordt gefinancierd (in verband met toezicht en verantwoording), raakt het rijksbeleid en zo ja handhaaft het rijk consequent (bijvoorbeeld bij inkomensbeleid) en gaat het om begunstiging?

Door deze vragen vooraf zal een gemeente dus niet altijd meer beleidsvrijheid in de praktijk ervaren. Bezien wordt of gemeenten deze inhoudelijke onzekerheid voelen en hoe de financiële zekerheid een rol speelt. Er is immers geen formeel recht op bijzondere bijstandsbudgetten vanuit het Rijk.

Uit de interviews blijkt dat gemeenten bij het formuleren van eigen beleid de kaders voor de bijzondere bijstand toch nauwlettend in de gaten houden. Men is vrij expliciet in wat wel of niet met de bijzondere bijstand kan. *“De bijzondere bijstand kun je voor advocatenkosten inzetten of als je uit een inrichting komt om je woning in te richten. Als je bijvoorbeeld met de fiets valt en al je tanden zijn eruit, dan krijg je geen geld voor een tandrenovatie. Medische kosten kunnen dus niet worden gedeclareerd vanuit de bijzondere bijstand. Daar heb je een speciale zorgverzekering voor (...) Als je halverwege het jaar in de bijstand komt dan heb je die verzekering niet” (R18).* De gemeente Utrechtse Heuvelrug ervaart het bijstandskader zelfs als heel strikte regelgeving. *“(...) er wordt altijd gezegd vanuit de bijzondere bijstand zou je dan iets moeten doen. Dan moet ik vaak zeggen nee, want je kunt niet zomaar geld geven uit de bijzondere bijstand, want de regelgeving is daar heel strikt” (R05).* Toch blijft er nog wel enige ruimte over om hiervan af te wijken indien nodig, mits dit wel verantwoord kan worden: *“Bijzondere bijstand is bedoeld voor bijzondere en noodzakelijke kosten. Een rijbewijs is dat niet, iedereen die zijn rijbewijs wil halen moet zijn rijbewijs zelf betalen (...) Ik heb wel met deze klant afgesproken, als jij een werkgever kan vinden die bereid is jou aan te nemen als jij een eigen auto hebt, dan kunnen we gaan bespreken of we jouw rijbewijs wel kunnen betalen” (R03).* Zo is de bijzondere bijstand bedoeld voor bijzondere noodzakelijke kosten en indien niet noodzakelijk dan kennen de gemeenten het niet toe. *“Soms heb je gevallen waar het eigenlijk niet zo noodzakelijk hoeft te zijn, maar is de situatie in een gezin zo problematisch dat je het in dat geval wel moet toekennen. Als ze dat goed motiveren kunnen we het ook zo doen. Bijzondere bijstand is echt het onderdeel waar je maatwerk op kunt leveren” (R10).*

### **Kostendelersnorm**

Eerder werd al aangegeven dat de (P-wet) decentralisatie door gemeenten ervaren wordt als centralisatie. Als belangrijk voorbeeld werd genoemd de kostendelersnorm die lokaal maatwerk belemmert. Het betreft een landelijk middel, met wettelijk strikte definities, dat wordt gebruikt bij het berekenen van de bijstandsuitkering op basis van de woonsituatie. De kostendelersnorm geldt in alle gevallen, de redenen voor een meerpersoonshuishouden worden dus niet meegewogen door

gemeenten<sup>8</sup> (Avres, 2016). Daardoor kan er ook gekort worden op de uitkering van iemand die mantelzorg verricht aan een medebewoner ('mantelzorgboete').

Door de invoering van de kostendelersnorm wordt de beoogde integratie van het 3D beleid, zoals afstemming P-wet en Wmo 2015, in de praktijk nogal eens tegengewerkt. De regelgeving omtrent de kostendelersnorm sluit namelijk niet geheel aan op de doelstellingen van de Wmo. De participatiesamenleving is vanuit de Wmo gezien met name gestoeld op meer vrijwillige ondersteuning vanuit het eigen netwerk. Maar de kostendelersnorm zal hier echter soms eerder de externe betaalde hulp gaan stimuleren, wanneer de eigen interne ondersteuning (bijvoorbeeld de inwonende mantelzorger) weg gaat vallen door de inkomensdaling<sup>9</sup>.

De kostendelersnorm werkt ook door als er geen sprake is van een specifieke zorgrelatie. Door deze maatregel komen namelijk ook alle bijstandsgerechtigden die samenleven met een niet-rechthebbende partner of feitelijk niet meer samenwonen, niet meer in aanmerking voor een uitkering op basis van een alleenstaande (ouder)norm<sup>10</sup>, maar krijgen slechts de helft van de gehuwdennorm. Het is niet toegestaan is om eventueel maatwerk te bieden bij het beoordelen van dergelijke situaties (Hilhorst & Lans, 2015). Zonodig kunnen gemeenten wel de bijzondere bijstand gebruiken om individueel extra bijstand te verlenen of via de algemene bijstand<sup>11</sup> (Koning, 2015). Maar ook het toepassen hiervan is gebonden aan strikte regels in de P-wet, waardoor er weinig beleidsvrijheid/discretionaire ruimte voor lokale uitvoerders bestaat (Hilhorst & Lans, 2015).

## **NBW**

Gemeenten mochten bij de invoering in 2015 het beleid rondom NBW<sup>12</sup> zelf vormgeven. In de praktijk bleek dat veel gemeenten overgingen op een "uitsterfbeleid" van de bestaande SW (Divosa, 2016a).

Uit onder andere onderzoek van de Sociaal-Economische Raad (SER) (2016) bleek echter bijsturing van het Rijk nodig te zijn van het gemeentelijke beleid met betrekking tot het aanbieden van beschutte werkvoorzieningen. Er waren nog maar weinig werkplekken NBW gerealiseerd. De belangrijkste reden hiervoor was dat aanvullende regelgeving nog niet beschikbaar was en het instrument NBW nog verder uitgekristalliseerd moest worden. Het gemeentelijke uitvoeringsproces kwam ook om andere redenen (veel) te traag op gang. Zie hieronder bijvoorbeeld gemeente Utrecht.

---

<sup>8</sup> In de Verzamelwet is een kostendelende medebewoner opgenomen (uitgesloten zijn commerciële prijs betalende kamerhuurders, jongeren tot 21 jaar, studenten met studiefinanciering en dergelijke

<sup>9</sup> Mantelzorg zonder inkomensdaling is financieel voordeliger dan externe hulp

<sup>10</sup> Het Rijk had wel een 'overgangsregeling' getroffen in 2015 voor de doelgroep die de ALO-kop zou mislopen. Dit door via de P-wet de aanvulling van 20% (minimumloon) op de bijstandsuitkering voor te schrijven.

<sup>11</sup> Bij de algemene bijstand moet het conform artikel 18 van de P-wet.

<sup>12</sup> Artikel 10B van de P-wet

Het Rijk heeft toen NBW als verplichte voorziening opgelegd, waarbij de gemeenten een - door de minister vastgesteld - aantal plekken beschikbaar moeten stellen voor de mensen die wel een arbeidscapaciteit hebben, maar waarbij deze capaciteit te klein is om zonder bepaalde begeleiding en aanpassingen bij een reguliere werkgever te kunnen werken (SER, 2016).

Het UWV geeft het advies voor een indicatie hiervoor af op verzoek van de gemeente of de burger zelf (Nijendaal, 2014; Rijksoverheid, 2016). De mensen zijn in dienst van de gemeente of de gemeente heeft een beschutte werkplek gecreëerd bij een reguliere werkgever. Zo kan deze specifieke doelgroep van arbeidsgehandicapten toch in dienstbetrekking werken (Movisie, 2016).

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de gemeenten bij de vormgeving van NBW voor het minimale gaan. De gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft aan dat ze terughoudend zijn in het aanbieden van NBW ondanks dat het Ministerie (SZW) dit nu heeft verplicht. Zij hadden dit voor deze beslissing al als minimale doelstelling. Ze kijken naar wat de klant nodig heeft en als dat een baan kan zijn met "gewone" LKS en niet NBW, dan heeft dat altijd de voorkeur (R02).

Ook de gemeente Utrecht gaat het minimaal opzetten en in gebruik nemen. Nu vinden zij het NBW te veel overeenkomen met de oude Wsw, waarbij mensen nogal geïsoleerd worden van andere werkenden in de samenleving. Daarom hadden zij ook een eigen invulling voor de doelgroep door hen te laten vallen onder een grotere groep met de optie extra begeleiding. Dit is ook in een pilot vastgelegd. *"De invulling van NBW, daar hebben we echt een alternatief voor. Juist omdat wij dachten van als je beschut invult zet je mensen al vast in de regeling, want er zit geen enkele ontwikkeling meer in en zeker bij jongeren van 18 willen wij niet dat die al instromen in de regeling waar ze nooit meer uitgedaagd worden (...) Dus wij hebben toen gezegd, wij zetten die middelen in in ons project op maat"* (R16). Financiële redenen hebben geen rol gespeeld bij het besluit rondom deze invulling maar de doelstelling staat wel in verband met financiële overwegingen. Uitgangspunt was hier: *"het geld dat beschikbaar is inzetten voor een grotere groep"* (R16). Daarom heeft de gemeente bij de invulling van NBW ook als uitgangspunt bedacht dat dit niet binnen de eigen organisatie gedaan hoefde te worden, maar gezamenlijk door de partijen die de alternatieven hiervoor zouden aandragen. Deze werden in de praktijk echter teveel belemmerd door de afhankelijkheid van onderling verschillende regels, waardoor de doelstellingen ten tijde van dit onderzoek nog niet ingevuld konden worden.

Dit zijn indirecte belemmeringen als gevolg van regelgeving, die de bandbreedte inperken. Daarnaast is de landelijke verplichting van het beschut werken aanleiding en noodzaak geweest voor het invullen ervan. Op deze wijze is er de directe invloed van het nationaal wettelijk kader. De gemeente had vanuit dit kader en uitgangspunt zelf wel alternatieven willen opzetten met andere partijen en was daarbij van plan gezamenlijk hierin veel ruimte te nemen. *"Wij hebben met die partijen die bij ons de*



*alternatieven invullen gevraagd of zij wilden nadenken of zij gezamenlijk voor ons beschut in konden vullen. Dat traject zijn wij ingegaan, maar dan heb je het dus over 12 organisaties en de een wil wel, maar die krijgt geen toestemming van zijn bestuur. (...) op dit moment hebben wij nog geen plekken ingevuld, maar er zijn nu twee partijen uitgekomen die het wel in willen vullen en daarbij hebben wij de ruimte gelaten voor andere partijen om daar nog later aan te kunnen haken. Dus de echte invulling moet nog starten. De plekken die je dit jaar niet realiseert moet je volgend jaar erbij realiseren dus dat gaf ook wat ruimte” (R16).*

Ook de gemeente Goirle heeft bij de invoering van de P-wet hier de ruimte in de regelgeving gevolgd en pas later gekeken naar wat de wetgever aan extra eisen stelde. Toen de keus voor wel of geen NBW nog een bevoegdheid was en geen plicht, had de raad vastgesteld: We zetten geen NBW in, maar we voeren een alternatief op. Nu is NBW verplicht en met dit uitgangspunt heeft de gemeente aangegeven dat ze voor het minimum aantal gaan (R10).

### **Tegenprestatie**

Ook de tegenprestatie is een voorbeeld waarbij het Rijk een wettelijk kader heeft vastgesteld waar de gemeenten aan moeten voldoen. Wat hier betekent het bij verordening regelen dat elke bijstandsgerechtigde wordt opgedragen een tegenprestatie naar vermogen te verrichten. Er moet beleid worden ontwikkeld met betrekking tot de inrichting van de tegenprestatie (wat en hoelang), maar er is ruimte voor individueel maatwerk.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug had in eerste instantie bepaald om geen tegenprestatie op te nemen in haar verordening, maar - nadat het Rijk haar dit oplegde - deed dit uiteindelijk toch. Wel bleef het originele idee hetzelfde; de tegenprestatie wordt geleverd in de vorm van vrijwilligerswerk en de nadruk ligt op het stimuleren daarvan. *“We zijn teruggefloten door het Rijk. We hadden aanvankelijk in onze verordening opgenomen we gaan geen tegenprestatie opleggen. We gaan stimuleren dat mensen vrijwilligerswerk doen als ze geen werk vinden” (R04).*

### **Zoektermijn**

Bijstandsaanvragers tot 27 jaar hebben te maken met een zoektermijn. Dit is een verplichting waarbij de eerste vier weken jongeren zelf actief een baan of opleiding moeten zoeken, voordat de bijstandsaanvraag door de gemeente in behandeling wordt genomen. Voor kwetsbare jongeren die dit niet zelfstandig kunnen, geldt een uitzondering en mogen gemeenten maatwerk bieden<sup>13</sup>. Bijstand kan niet aangevraagd worden, maar gemeenten kunnen in die vier weken al ondersteuning bieden bij

---

<sup>13</sup> Artikel 18 Participatiewet

bijvoorbeeld mogelijke vroegtijdige schoolverlaters of jongeren bij een leerwerktraject die geen startkwalificatie hebben<sup>14</sup>. De gemeente bepaalt of en hoe ze dit willen doen.

Uit de interviews blijkt dat de ene gemeente hier wel van afwijkt en de ander weer niet. Bijvoorbeeld bij de gemeente Utrecht vinden ze dat de zoektermijn periode niet voor iedere doelgroep geschikt is. Zo hanteert deze gemeente voor de jongeren van het VsO en Pro een individuele aanpak, omdat de gemeente zich heel goed realiseert dat het vinden van een baan op eigen kracht bij deze doelgroep nihil is. Deze doelgroep filteren ze er dan ook uit en dat gaat vaak wel gemakkelijk door het contact met scholen en het team Jongeren. Zij hanteren wel de formele regel ten opzichte van de vier weken zoektermijn voor een uitkering, maar niet in het geval voor het zoeken naar werk. Dit wordt al vanaf de eerste dag dat deze groep zich meldt opgepakt (R16).

Bij de gemeente Giessenlanden hanteren ze niet een afwijkend beleid voor de kwetsbare doelgroep, zoals hierboven beschreven, maar wel een aangepaste regeling aan de hand van de situatie van de klant betreft aanvullende vereisten. *“Dus in die zoekperiode is er ook voor een klant een verschillende situatie qua dingen die er ingeleverd moeten worden. Daar kunnen we wel van afwijken” (R03).*

### **Maatregelbeleid**

Wanneer een bijstandsaanvrager zich niet houdt aan de regels met betrekking tot de sollicitatieplicht dan grijpt de gemeente in met bijvoorbeeld het maatregelbeleid. Met de invoering van de P-wet is de ruimte voor de gemeente hierop ingekort. Er zijn zowel uniforme als meer flexibele maatregelen. Uniform betekent hier dat de wet in een bepaalde situatie een 100% maatregel voorschrijft en er niet van afgeweken mag worden.

Bij de RSDKRH wordt ook met het nieuwe maatregelbeleid ernaar gestreefd “duurzaam” te werken. Dit wordt gedaan door naar de situatie van de bijstandsaanvrager te kijken en de zogenoemde maatwerktrajecten te gebruiken. Het betekent dat meestal niet in eerste instantie met strenge (tegen)maatregelen wordt gekomen. Als het echt niet anders kan hanteert men wel pressiemiddelen om in te grijpen. *“We hebben ook maatwerktrajecten, voor als mensen niet willen bijvoorbeeld (...) soms kan er iets in de thuissituatie zijn (...) Als dat er niet is, dan ga ik aan zijn uitkering zitten ... krijg je een korting en na drie keer krijg je geen uitkering meer. Dat is ons pressiemiddel. Maar als het niet anders is, zul je mij niet horen. Dan probeer ik al het mogelijke te doen wat iemand nodig heeft en probeer ik dat alle hulpverleners eromheen blijven” (R07).*

Bij Avres is het maatregelenbeleid als gevolg van het verplichte rijksbeleid wel aangescherpt. Eerder

---

<sup>14</sup> Artikel 10f Participatiewet

was het instrument meer op maat toe te passen door de uitvoerders, nu is het volledig maatregelen of helemaal niet - zonder afwijkingen. Aan de hand van de afwegingen die gemaakt worden met het oog op de multiproblematiek die achter de bijstandsvraag kan liggen, blijkt het instrument als pressiemiddel in de praktijk minder vaak ingezet te worden (R03).

### **Beperkingen experimenten**

Op het gebied van zelf experimenten uitvoeren zijn wisselende geluiden bij gemeenten te horen over belemmeringen om het Participatiebeleid te kunnen inrichten. Dat wil zeggen dat er in verschillende mate wordt aangegeven of bepaalde belemmeringen als beperkingen op de beleidsruimte worden ervaren. Gaat het om zelf instrumenten ontwikkelen dan zijn er door enkele gemeenten belemmeringen gesignaleerd in verband met financiën én wet- en regelgeving. Ook zijn er, zoals bekend - nieuwe, aangepaste of bestaande - instrumenten die verplicht uitgevoerd moeten worden, waar niet alle gemeenten zelf de keuze voor hadden gemaakt en waarop gevarieerd wordt

Er zijn instrumenten die door gemeente Utrechtse Heuvelrug worden ervaren als belemmeringen en waarbij van de toepassing afhangt of een experiment plaatsvindt. *“Als je daar wat ambitieuzer in wil zijn dan is een van de dingen bijvoorbeeld het experiment met dat van de bijstand, wat de stad Utrecht doet. En dan merk je dat het Ministerie daar al op de rem trapt. Je merkt ook dat de lokale politiek op de rem trapt. We zijn daarbij aangesloten in zoverre dat er via onze sociale dienst een anonieme controlegroep is om te kijken in het wetenschappelijk onderzoek wat erbij hoort hoe dat er dan uitziet. Wij doen niet mee aan het experiment als zodanig” (R05/R06).*

De gemeente Giessenlanden geeft aan dat ze op zoek zijn naar nieuwe vormen. Met name voor hun instrumenten. Dit is dan ook aanleiding geweest voor de gemeente om veel pilots en projecten te organiseren, om te kijken of die nieuwe instrumenten beter werken (R02). Juist samenwerkingen kunnen goed gaan, er wordt in deze gemeente veel ruimte voor gegeven. In de gemeente Giessenlanden zitten relatief weinig mensen in de bijstand (120). Dus heeft de gemeente bepaald om te kijken of ze iedereen kunnen spreken. En om zo erachter te kunnen komen wat er precies aan de hand is. Vaak is er toch sprake van multiproblematiek en daarom is door de gemeente ook besloten om er niet alleen vanuit de uitvoeringsorganisatie van de sociale dienst (Avres) naar te laten kijken, maar in samenwerking met het gehele sociaal team (R01). Mogelijk omdat het hier een pilot betreft creëert het bij de gemeente ruimte om creatief na te denken over de mogelijkheden. *“Nu willen we heel goed kijken naar wat kun je en wat vind je leuk en waar je stappen kunt zetten. Ook waar je zelf aan toe bent. Zo kan dat leiden naar dat je vrijwilligerswerk gaat doen bij de voetbalclub (...) je kan het allemaal bedenken, we zijn daar best wel creatief in. We maken steeds wildere plannen waarbij we ook zien dat we bij alles denken: waar kunnen we mensen uit die pilot voor inzetten?” (R01).* Naast

deze 'bijstand' pilot heeft de gemeente ook een pilot lopen tussen Avres en Syndion, een uitvoeringsorganisatie voor voornamelijk verstandelijk gehandicapten waarin ze werken met arbeidsmatige dagbesteding, om te zien wat versterkend werkt (R01). Hier verkennen zij de grenzen om de juiste ondersteuning aan mensen te kunnen bieden (Heekelaar, Schenderling, Bannink, & Klootwijk, 2014).

De samenwerking met andere partijen kan tegelijkertijd ook zorgen voor belemmeringen, zo ervaart de gemeente Eindhoven. Het kan gaan om geld of regels, maar daar is geen duidelijkheid over. Wel wordt aangegeven dat vanuit de Participatie-kant de cultuurverschillen een belemmering kunnen geven binnen het SD (R11).

Daarnaast is een belemmering de ontwikkeltijd die nieuwe instrumenten met zich brengen. Het heeft tot dusverre echter niet met de beleidsvrijheid te maken. Omdat geld hier een rol speelt, en het gebrek eraan, valt op dat vaak nieuwe of aanvullende instrumenten als pilots worden ingezet.

### **Invloed centrale overheid en regelgeving**

De rol van de centrale overheid is een belangrijk factor voor het succesvol slagen van een decentralisatie. De centrale overheid heeft zowel vooraf als gedurende de decentralisatie invloed op de uitkomsten. De rijksoverheid bepaalt het kader voor hoe de bestuurlijke, juridische en financiële ruimte eruit gaat zien. Gedurende de decentralisatie (transitie) en er na heeft de overheid nog steeds een mate van invloed, omdat het systeemverantwoordelijke blijft. De invloed kan zowel positief als negatief resulteren. Boogers et al. (2008) hebben bijvoorbeeld een onderzoek uitgevoerd naar het decentralisatiebeleid van het Rijk tussen 1993 en 2006. Specifiek hebben ze gekeken of de gemeenten het gedecentraliseerde beleid kunnen uitvoeren en of het Rijk hen hierin voldoende heeft gesteund. Een van de bevindingen houdt in dat ambtenaren aangeven dat het Rijk gedurende de uitvoering van het beleid veel beleidswijzigingen aanbrengt of nieuwe decentralisaties invoert. Ze geven aan dat dit de ruimte tot het bieden van maatwerk verkleint.

Hoewel tot nu toe in dit onderzoek relatief weinig belemmeringen bij de inzet van instrumenten onder gemeenten gevonden zijn moet een voorbehoud gemaakt worden voor a) het gebruik van nieuwe aanvullende instrumenten (denk aan varianten of experimenten, zie hiervoor) of voor b) instrumenten op gebieden waar (nog) geen voorgeschreven instrumenten bestaan vanuit het Rijk.

Bij dit laatste (b) is er een mogelijkheid, zo signaleert de gemeente Utrecht, dat bepaalde dingen niet gedaan worden, doordat het Participatiebudget ervaren wordt als te beperkt en veel financiële middelen hier opgeslokt worden door de verplichte instrumenten. Dit kan als een belemmering aangeduid worden. De gemeente ziet ook dat er landelijke ontwikkelingen door het Rijk zijn

geactiveerd die in de weg zitten bij initiatieven die regionaal door gemeenten worden opgezet om zo aan de P-wet een eigen invulling te geven op bepaalde vlakken. De gemeente ervaart daardoor dat er meer druk komt vanuit het Rijk om bepaalde landelijke initiatieven te volgen en daarmee hun eigen beleidsvrijheid op zich te beperken. Dit hoeft niet altijd negatief uit te pakken (R16).

Gemeente Giessenlanden geeft juist aan dat het niet altijd een kwestie is van budgettaire krapte bij de voorgeschreven instrumenten van de P-wet, wanneer lokaal of regionaal een pilot wordt uitgevoerd. Benadrukt wordt dat pilots niet altijd heel veel geld kosten (R01). De gemeente en Avres zien verder dat de regels bij de P-wet landelijk wel wat verruimd worden voor de gemeente: op het terrein van het minimabeleid, de bijzondere bijstand, participatie, re-integratie en activering van mensen. Maar ondanks dat daardoor ruimte is voor eigen beleidsinvullingen, worden de regels ook door hen nog steeds als vrij strak ervaren. Dit komt ook omdat de uitvoering van de P-wet in medebewind gebeurt. Op het terrein van de Wmo en JW wordt er meer beleidsvrijheid ervaren dan bij de uitvoering van de P-wet (R02).

### 5.2.3 Financiële ruimte

Het betreft hier de ruimte die de gemeente heeft qua besteding van de financiële middelen die haar toekomen. Brandsen et al. (2006) komen met de volgende range: 1) inkomsten uit specifieke uitkering (geen ruimte), 2) inkomsten uit brede doeluitkering (weinig ruimte), 3) maximaal kostprijsdekkende tarieven (er is enige ruimte), 4) inkomsten uit gemeentefonds (voldoende ruimte) en 5) inkomsten uit belastingen en heffingen (veel ruimte).

Kijkend naar de indicatoren van Brandsen et al. (2006) in relatie tot de resultaten van de interviews en de documentenanalyse kan in dit geval in ieder geval 5 'inkomsten uit belastingen en heffingen' uitgesloten worden.

#### **Negatieve invloed van bezuinigingen?**

De P-wet decentralisatie is gepaard gegaan met sterke bezuinigingen en tegelijkertijd kregen de gemeenten veel nieuwe taken erbij.

Opgemerkt kan worden dat hoewel bijna alle gemeenten in dit onderzoek het hoofddoel "*de klant staat centraal*" hanteren, zij het toch als lastig ervaren om louter vanuit dit hoofddoel het beleid op te stellen en uit te voeren. Meer concreet: daarbij steeds de juiste afweging maken, terwijl verschillende belangen spelen. Het dilemma van voldoen aan de eisen van het Rijk en financieel gezond blijven óf helpen waar de (juiste) hulp echt nodig is, maar hierdoor wel te maken krijgen met het overschrijden van budgetten.

Uit de diverse interviews komt naar voren dat de beschikbaarheid van financiële middelen enige invloed heeft gehad op het maken van keuzes, zowel op beleids- als uitvoeringsniveau. Door de bezuinigingen in combinatie met meer taken worden de gemeenten indirect beperkt in de ruimte die ze hebben om het beleid uit te voeren. Zo valt op dat ze bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld de Nuggers, graag willen helpen en dit dan ook beleidsmatig hebben vastgelegd, maar dit toch niet of onvoldoende doen, puur om financiële redenen.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft aan dat ze het grootste deel van het geld en de middelen (90%) besteden aan mensen die de meeste mogelijkheid hebben om uit te stromen. Het resterende deel wordt lokaal uitgegeven aan de mensen die minder kansrijk zijn. Hierdoor lopen ze dan tegen een tekort aan, want dit zijn wel de mensen met de grootste hulpvraag (R05). Er is een krapte in het Participatiebudget wat ervoor zorgt dat de gemeente sneller geneigd is om voor de goedkoopste oplossing te kiezen. En tegelijkertijd haar ook kwetsbaarder maakt op financieel gebied door wel bepaalde doelgroepen te willen bereiken en te ondersteunen. Uiteindelijk is dat beter voor op langere termijn, voor de kortere termijn is het echter moeizaam qua geld en capaciteit, zoals bij de Nuggers. *“Bij het jongerenloket hebben wij heel veel te maken met Nuggers waar ook heel veel tijd en ondersteuning ingezet voor moet worden. Waar eigenlijk geen geld voor is en capaciteit”* (R08). Een ander voorbeeld hier is de NBW, waarbij het Rijk zoals aangegeven in 5.2.2 de gemeenten een taakstelling heeft opgelegd met het aantal te realiseren plekken. Dit heeft ertoe geleid dat deze gemeente, ondanks dat zij niet direct achter het NBW staat - ook omdat de middelen hiervoor beperkt zijn - slechts het wettelijk minimum van het Rijk als maximum hanteert.

Ook de gemeente Utrecht erkent dat ze iemand die een kortere afstand heeft tot de arbeidsmarkt eerder zullen helpen dan iemand met een langere afstand. Er wordt hier een prioritering in gemaakt. *“De dagbesteding wordt betaald vanuit de Wmo, maar het leefgeld, de uitkering, wordt door ons betaald. Ons beleid is wij willen zoveel mogelijk mensen uit de uitkering hebben. Iemand die in de dagbesteding zit komt niet zomaar uit de uitkering. Dan moet je gaan kijken bij welke doelgroep is er al een iets kortere afstand tot de arbeidsmarkt, dus tot die betaalde baan, dan dagbesteding”* (R17).

NBW is moeilijk te realiseren gelet op de kosten. De gemeenten die dit al wel uitvoeren, blijken ook geld tekort te komen in verhouding met wat zij als vergoeding ervoor terugkrijgen (RvF, 2017). Voor organisaties is het moeilijk om een verdienmodel voor de NBW te realiseren. *“de wettelijke verplichting van Nieuw beschut (...) de gemeenten die dat nu wel uitvoeren zeggen dat dat dus ook eigenlijk niet mogelijk is en dat je daar tussen de 6 en 8 duizend euro per plek aan tekort komt”* (R16).

Ook de wijziging van de financieringsstromen binnen het SD is op het beleids- en uitvoeringsniveau niet zomaar te doen. Er is op zich wel ruimte voor gegeven, maar er is geen duidelijk kader voor andere

partijen, die er dan ook geen belang bij hebben. Dit kan ervoor zorgen dat zij de noodzaak er niet snel van inzien. *“wij voelen ook wel voor een andere manier van financieren, maar dat is natuurlijk een hele lange weg, want al die instellingen van dagbestedingen die zijn allang gewend dat ze op een bepaalde manier gefinancierd werden” (R16).*

Als de gemeente niet voldoet aan de centrale regels kan dit er uiteindelijk toe leiden dat het Rijk het Participatiebudget of een ander budget kort, niet verstrekt of terugvordert. En door de sterke afhankelijkheid van de rijksbudgetten is hier sprake van een serieuze belemmering om eventueel af te wijken van de centrale regelgeving wanneer er eigenlijk maatwerk moet worden verricht (R02).

Niet iedere gemeente ervaart dit probleem in dezelfde mate. Zo geeft gemeente Goirle aan dat ze geen budgettair probleem hebben bij de P-wet, wat leidt tot voldoende mogelijkheden om het zelf in te vullen. Dit geldt in ieder geval voor het re-integratiebudget. Wel hanteert de gemeente een prioritering wat betreft de mensen die als eerste of juist als laatst worden geholpen met het vinden van werk. Om zo te voorkomen dat er een budgettair probleem ontstaat (R10). Wat de bijzondere bijstand betreft, daar wordt voldoende beleidsruimte in ervaren voor verschillende mogelijkheden. *“de gemeenteraad heeft daar een goed budget voor neergelegd. Die denkt daar heel erg in mee” (R10).* Bij de algemene uitkeringen is ook belangrijk om steeds goed te kijken waar zitten de financiële risico's en hoe wordt daar mee omgegaan. *“We hebben als gemeente ook een belang natuurlijk om zo weinig mogelijk uitkeringen te verstrekken, want daar zit ook een stukje financieel risico in voor de gemeente, zoals we op dit moment al veel meer op dat inkomensdeel moeten bijleggen (...) De kosten van bijstand zijn voor onze rekening” (R09).*

### **Belemmeringen bij de samenwerking**

De combinatie van de beperkte financiële ruimte vanuit het Rijk en de belemmeringen in de samenwerking met anderen, waarbij ook strakke regels worden gehanteerd, maken het er niet gemakkelijker op voor de uitvoerende partijen bij de P-wet.

Bij de opname van jonggehandicapten in het zogenoemde doelgroepregister heeft het UWV een eigen beoordelingsruimte en kan eventueel een hier volgens het beleid genomen besluit van de werkgever en de gemeente blokkeren. Volgens professionals werkt dit in de praktijk nadelig uit voor jonggehandicapten (Weel, 2015). *“Het UWV kijkt niet naar de loonwaarde van iemand. Bij beschut werk krijg je van het Rijk maar geld vanaf 30%. In de praktijk blijkt nu dat er ook mensen komen die een loonwaarde hebben van 15% en dan word je financiële gat nog groter (...) zij hebben wel de indicatie waarmee je bij de gemeente iets kunt afdwingen” (R16).*

Bij de samenwerking tussen organisaties op grond van de P-wet en de JW, ervaart de gemeente Goirle

wel enige financiële hinder. *“het dossier van de JW, daar gaan nu de tekorten toenemen. (...) maar de rest van het SD, daar kunnen we het binnen de beschikbare budgetten goed oplossen” (R09)*. Ook de uitvoering van de gemeente Utrecht ervaart dit: *“Wij moesten geld binnenhalen, omdat we ook hoorden dat op heel veel op dagbesteding werd gekort en tegelijkertijd had je je concullega’s van het buurtteam en zorgen dat je het geld niet krijgt” (R18)*.

### **Positieve invloed (alternatieven)?**

Toch hoeft het gewenste beleid niet altijd duur te zijn of een beperkt budget een rem te zijn om niet te experimenteren.

Binnen de GR kan het financiële beleid per gemeente verschillen, dit geldt zowel voor Giessenlanden als de Utrechtse Heuvelrug. Gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft een aparte regeling bedacht voor onder andere het minimabeleid: *“We hebben ook in het minimabeleid de ruggesteunregeling die ingezet kan worden op W&I en eigenlijk op veel meer zaken, een soort gekanteld budget” (R05/R06)*.

Op uitvoeringsniveau wordt erkend dat gemeenten wel degelijk invloed hebben op bepaalde onderdelen van de P-wet. Zo wordt er verder gekeken wanneer wordt aangegeven dat het beperkte budget een rol speelt op uitvoeringsniveau. Bijvoorbeeld, wanneer er een indicatie aanwezig is dan wordt het financieel een stuk makkelijker. *“Als die indicatie er is zijn er meer mogelijkheden, omdat er andere gelden loskomen” (R07)*.

Er zijn bij meerdere gemeenten projecten of programma’s opgezet waarbij onder andere geld voor subsidies vrijgemaakt is. Zoals bij de gemeente Utrecht het Lokaal Economisch fonds bestaat. Dit valt niet direct onder W&I, maar heeft wel betrekking op hun taakvelden: het genereert meer banen, stage- en leerwerkplekken. Samengewerkt wordt met het Werkgeversservicepunt, zodat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een goede toegang hebben tot deze arbeidsplekken. *“Wij hebben bijvoorbeeld wel het Lokaal Economisch fonds (...) om daar initiatieven door te laten, dat initiatieven uitbetaald kunnen worden en dat die initiatieven vervolgens weer geld genereren of samen met de bijstand, zodat dat geld weer bijgevuld kan worden (...) Dat is ondergebracht bij economische zaken en daarin zijn zij in de lead” (R16)*.

Bij gemeente Goirle hebben ze zelfs een programma dat tamelijk duur is, maar het door laten gaan omdat groei belangrijker is (R10).

### **5.2.4 Uitvoering**

Hier gaat het om de ruimte die de gemeente heeft qua inrichting van de organisatie en instrumentatie



bij de uitvoering van het beleid (Brandsen et al., 2006). Volgens Brandsen et al. (2006) wordt de ruimte voor uitvoering bepaald door de volgende range: 1) voorgeschreven (geen ruimte), 2) randvoorwaarden (weinig ruimte), 3) richtlijnen (er is enige ruimte), 4) handreiking (voldoende ruimte) en 5) geen voorschriften (veel ruimte).

Kijkend naar de indicatoren van Brandsen et al. (2006) in relatie tot de resultaten van de interviews en documentenanalyse kan in dit geval in ieder geval 5 'geen voorschriften' uitgesloten worden.

### **Handelingsruimte bij samenwerking**

Gemeente Utrechtse Heuvelrug werkt samen met de regionale uitvoeringsorganisatie RSDKRH. Het uitvoeringsbeleid wordt opgesteld door de RSDKRH, maar wel in samenwerking met de gemeente (en de andere vier gemeenten die daarbij zijn aangesloten). *"Dus die gemeenten geven wel naar aanleiding van onze stukken specifieke aandachtspunten aan ons mee. Die gaan we vervolgens verwerken in ons beleid en dan gaan we dat zo doen. Dus dat is een continu gesprek waar wij in gesprek zijn met de gemeenten"* (R04). Door de RSDKRH wordt handelingsruimte ervaren op zowel beleid als uitvoeringsniveau: *"Dan wil ik van die andere afdeling echt feedback. Daar kan ik heel ver in gaan. Volgens de andere partij te ver ... Maar daar heb je ook je eigen vrijheden in. Maar je wordt wel heel erg gevoed vanaf boven dat wel te doen. Dus dat is wel heel prettig. Je krijgt wel alle ruimte om dat uit te proberen"* (R07). De manier waarop besluitvorming plaatsvindt bij casus-beslissingen verschilt per gemeente binnen de GR. *"(...) heel erg belangrijk is om goed in contact te zijn en er wordt soms ook casussen besprekingen gedaan met de sociale wijkteams. Dus we zijn erover ook in nauw contact met de gemeente, en ook in het algemeen hoe ga je daarmee om"* (R04).

Bij de gemeente Utrecht wordt het uitvoeringsbeleid ontwikkeld door deze organisatie zelf, maar de uitvoering wordt verder via opdrachtverlening uitbesteed aan instellingen (o.a. Stichting WIJ3.0). Bij het ontwerpen van het uitvoeringsbeleid ervaren de uitvoerende afdelingen wel enige beperking in bewegingsruimte wanneer ze willen experimenteren. *"Je kunt allerlei leuke ideeën hebben en dat komt ook van andere afdelingen (...) maar dan moet je toch gaan zoeken: valt het nog binnen het wettelijk kader of binnen het gemeentelijk kader wat we afgesproken hebben. (...) Soms kun je pas dingen anders doen als je je verordening hebt aangepast"* (R16). Gemeente Utrecht werkt met buurtteams die onderzoek en beoordelingen doen voor het maatwerk en de indicaties van de burgers op het gebied van de Wmo en de JW. Daarmee hebben zij ook zeggenschap over de uitvoering van dagbesteding en de Sociale prestatie. W&I is niet aangesloten bij de buurtteams in Utrecht. W&I gaat over NBW en de LKS. Het zijn instrumenten die dus aan elkaar grenzen, met verschillende gemeentelijke afdelingen die zicht en zeggenschap hierover hebben. Vanuit W&I of WIJ 3.0 kan dit de ruimte beperken voor het stellen van indicaties. Daarvoor blijkt ontwikkelingstijd nodig om naast

beleid, ook op uitvoeringsniveau over afdelingsgrenzen heen te kunnen gaan. *“Het lastige is dat het nu beoordeeld moet worden op de individuen vanuit het buurtteam, maar je merkt hoe langer het duurt, hoe soepeler zij ook worden” (R18).* Zoals de gemeente Utrecht W&I ook beaamt: *“NBW is nog geen beleid voor, omdat er zo weinig indicaties beschut werden afgegeven. Er bestaat natuurlijk LKS ... dat er goed wordt gekeken naar of de plek zo goed mogelijk passend is. Dat was ook wel al de visie van beleid, maar dat moet uitvoerend ook nog een keertje gaan geregeld worden” (R17).*

Bij gemeente Giessenlanden werken ze ook samen met andere gemeenten in een GR en met een uitvoeringsorganisatie (Avres) die het uitvoeringsbeleid opstelt en uitvoert.

Bij gemeente Eindhoven opereert Stichting WIJindhoven als uitvoeringsorganisatie, deze stelt het uitvoeringsbeleid op en voert het uit. Het WIJteam opereert vanuit het SD en dus niet alleen vanuit W&I. In ieder team zit een generalist, één contactpersoon en is er één plan (per burger). Gemeente Eindhoven hecht veel waarde aan de zelfstandigheid en het eigenaarschap van het WIJteam. *“Mensen die van Participatie zijn die zeggen ik heb eigenlijk geen regels. Die hebben een veel ruimer kader. En dan de generalist heeft ook nog zijn rol. In de setting van casuïstiektafels proberen we professionals ieder vanuit hun eigen rol naar een casus te laten kijken tegen de achtergrond van die afwegingsdriehoek. Waarbij betrokkenheid ook belangrijk is, hoe staat de inwoner zelf in zijn situatie en hoe neemt hij zijn verantwoordelijkheid daarin. Op die manier stimuleren we het leveren van maatwerk” (R12/R13).* Zo komt het eigenaarschap van het WIJteam terug in het volgende voorbeeld over de bijstandsaanvraag voor jongeren < 27 jaar (zie ook 5.2.2): *“In principe hebben wij die vier weken wachttijd ook, behalve als een generalist denkt dat dat niet verstandig is” (R11).*

Bij gemeente Goirle wordt vanuit de beleidskant geprobeerd om de uitvoering voldoende ruimte te geven. *“Ja door ruimte te geven, onze klantmanagers vullen daar een belangrijke rol in. Er is voldoende beleidsvrijheid” (R09).* Zo worden er kaders gesteld aan de sociale dienst maar daarentegen kan daar, indien goed gemotiveerd, van afgeweken worden. Vanuit het ook wel genoemde ‘comply or explain’ principe, om zo maatwerk te kunnen bieden. *“We hebben in ieder geval wel wat kaders gesteld met ‘zo gaan we het ongeveer inrichten’, maar de klantmanagers weten ook (...) dat bijzondere bijstand maatwerk is en dat ze de randjes kunnen opzoeken. En soms kleuren we een keertje buiten de regels (...) Als ze het heel goed kunnen motiveren, dan kan dat ook” (R09).*

### 5.2.5 Conclusie

In de interviews is gevraagd naar hoe de mate van beleidsvrijheid wordt ervaren bij de P-wet. Dit door te kijken naar de verschillende factoren die beleidsvrijheid beïnvloeden: beleidsdoelen, wet &

regelgeving, financieel en uitvoering.

De beleidsdoelen kunnen niet per definitie onbelemmerd beschreven worden, zo wordt aangegeven door de respondenten. Bijvoorbeeld op het gebied van jongerenbeleid: de gemeenten moesten jongerenbeleid maken ook al wilden zij geen of een blanco doelgroepenbeleid. Daarnaast blijkt dat sommige aangereikte instrumenten ervoor zorgen dat er bepaalde doelen al vaststaan voor de gemeenten, zoals bij het instrument LKS. Toch is aan de andere kant ook geen sprake van 'geen ruimte'. Ondanks dat de uitvoering is uitbesteed, wordt het beleid per gemeente, en onder invloed ervan, in de GR gemaakt. En lokaal maatwerk is volgens de respondenten terug te vinden in het beleid (en de uitvoering) rondom de P-wet bij gemeenten zelf die in een GR zitten. Ook gemeente Goirle, een relatief kleine gemeente, geeft aan dat het niet aanbieden van maatwerk niet of nauwelijks voorkomt. Juist doordat de gemeenten zo klein zijn is maatwerk mogelijk aldus Giessenlanden, die ook iedere klant wil spreken om de individuele situatie goed in te kunnen schatten.

Bij de toepassing in de dagelijkse praktijk komen gemeenten (onvoorziene) juridische belemmeringen tegen. Zoals bij het beschut werk, waar de gemeenten terughoudend mee zijn. Het past niet altijd bij de beleidsdoelstellingen, maar vanwege de centrale verplichting kunnen de gemeenten er niet omheen. Of de bijzondere bijstand blijkt niet het geschikte instrument te zijn voor alle bijzondere gevallen, zo kan het bijvoorbeeld niet ingezet worden voor medische problemen en ondersteuning (voorliggende voorziening). Terwijl gemeenten bij het eventueel inrichten van buitenwettelijk beleid toch heel terughoudend zijn vanwege de mogelijke juridische en/of financiële gevolgen. Verder conflicteren sommige door het Rijk bedachte instrumenten, zoals de LKS, met de uitvoering ervan in de praktijk. Of het instrument benadeelt de integratie met de andere twee domeinen binnen het SD (Wmo/JW). Bijvoorbeeld, door de invoering van de kostendelersnorm in de Wwb/P-wet wordt de beoogde integratie van het 3D beleid in de praktijk nogal eens gefrustreerd. De regelgeving omtrent de kostendelersnorm sluit namelijk niet geheel aan op de doelstellingen van de Wmo 2015.

Uit de interviews blijkt ook naar voren te komen dat de mate van financiële middelen enige invloed heeft op het maken van keuzes zowel op beleids- als uitvoeringsniveau. Door de bezuinigingen in combinatie met meer taken worden de gemeenten indirect beperkt in de ruimte die ze hebben om het beleid uit te voeren. Zo kan het zijn dat ze bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld de Nuggers, graag willen helpen (ook vertaald naar het beleid), maar dit niet doen puur om financiële redenen. Kortom, iemand die een kortere afstand heeft tot de arbeidsmarkt wordt eerder geholpen dan iemand met een langere afstand. Er wordt hier een prioritering in gemaakt. Uitzondering is hier de gemeente Goirle die geen budgettaire problemen ervaart. Tot slot, hoeft het gewenste beleid niet altijd duur te zijn of een beperkt budget een rem te zijn om niet te experimenteren.

De handelingsruimte van de uitvoering P-wet is bij iedere gemeente als zodanig aanwezig, toch worden er wel kaders en richtlijnen geschreven door de gemeente zelf of worden deze meegegeven aan de uitvoeringsorganisatie. Zo erkennen de beleidsmakers dat eigenaarschap belangrijk is en dit willen ze dan ook graag zoveel mogelijk een kans geven.

### 5.3 Sturing gemeentelijke beleidsomgang

Empirische deelvraag 3: *Hoe stuurt de gemeente op de gegeven beleidsvrijheid?*

#### 5.3.1 Kaders (wetten en regels, financieel)

Uit de quickscan van het onderzoek “Blijvend vernieuwen in het sociaal domein” (VNG, 2017) blijkt dat er bij verschillende gemeenten nauwelijks een duidelijke omzetting van beleid naar sturing op (financiële) effecten bestaat. Gemeenten ervaren steeds meer bewegingsruimte in het SD. Toch blijken de financiële gevolgen van onder andere beleid op het gebied van preventie (samenwerking en doorverwijzing huisarts e.d. bijvoorbeeld) soms onvoldoende gespecificeerd te zijn. En zijn deze gevolgen ook niet afdoende in kaart gebracht om voldoende ruimte te bieden voor het (blijven) vernieuwen van de uitvoering, bijvoorbeeld om te experimenteren. Hierdoor hebben gemeenten blijkbaar geen grip op de financiële risico’s en weinig flexibiliteit om bij te sturen indien nodig. Welke bevindingen zijn er nu bij de geïnterviewde gemeenten als het gaat om (kwetsbare) jongeren? Met name op het aspect van flexibel kunnen (bij)sturen in het algemeen?

De gemeenten Giessenlanden en Utrechtse Heuvelrug sturen op de meeste facetten van de P-wet door gebruik te maken van de uitvoeringsdiensten die voortkomen uit hun GR. Gemeenten overleggen een strategisch kader en een begroting voor de GR’s, die deze zelf, in samenspraak met de gemeenten, vertalen naar eigen beleid (R04). *“Wij hebben ook als GR de bevoegdheid om verordeningen en beleid vast te stellen (...) Dat doen we in nauwe samenhang, in nauw overleg met de vijf gemeenten”* (R02). De RSDKRH heeft het wettelijke Rijkskader, met de speciale aandacht voor jongeren, verder vertaald en aangevuld in de dienstverlening door een Jongerenloket op te zetten. Jongeren zijn een landelijk prioritaire doelgroep en de RSDKRH herkent zich als uitvoeringsorganisatie voor de betreffende gemeenten hierin, omdat onder jongeren een grote werkloosheid was (R08). *“Bij ons is dat zo geregeld dat wij een speciaal jongerenteam ‘Actie om talent’ hebben gericht op jongeren (...)”* (R04).

De gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft aan dat met name bij het minimabeleid: *“Bijvoorbeeld het minimabeleid. Dat kan per gemeente verschillen en de gemeenten hebben wel degelijk invloed op bepaalde onderdelen van de P-wet, dus die kunnen daarin sturend zijn wat we voor klanten kunnen aanbieden. Dat geldt ook voor het reïntegratiegebied”* (R08). ‘Het ruggensteunbeleid’ is hier onderdeel

van, veel ruimte wordt er gegeven aan de professionals om hun taken zo goed en zelfstandig mogelijk uit te kunnen voeren. De gemeenteraad heeft een verordening opgesteld waarin de uitvoering van dit beleid aan zo min mogelijk gedetailleerde regels wordt gekoppeld. Wel worden maxima aangegeven. *“Dat is een record van ‘dunte’, waar we zo min mogelijk regels hebben opgesteld, ook om die consulent zoveel mogelijk vrijheid te bieden om het te interpreteren” (R06).*

Sturing bij de gemeente Giessenlanden om werkloze jongeren te helpen aan werk, kan gezien worden in haar actieve faciliterende rol tussen werkzoekende en een potentiële werkgever. Bij de participatie-instrumenten zit ook de voorlichting over administratieve lasten of juridische onduidelijkheden voor werkgevers. Door gebruik te maken van het werkgeversservicepunt per regio is het gebrek aan transparantie en het risico op te veel administratieve lasten verkleind voor de werkgevers en gemeenten. Gemeente Giessenlanden probeert de werkgevers te faciliteren door ‘de lastige zaken op te pakken’ in plaats van dat de werkgever dit moet doen. Dit creëert een lagere drempel voor de werkgevers om een bijstandsgerechtigde aan te nemen. *“De filosofie: de ondernemer moet ondernemen, die stimuleren we ook deze mensen in dienst te nemen. Wat daarbij komt kijken, wat ingewikkeld is voor die werkgever, dat willen we graag voor hem regelen” (R01).* Verder is de pilot in de gemeente die in samenspraak met Avres wordt uitgevoerd, niet opgesteld in het kader van het behalen van het bijstandsquotum, aangezien het hier om vrijwilligerswerk draait. Het primaire doel is participeren door een op maat gekozen voorziening (R01).

Bij gemeente Utrecht wordt er na ongeveer drie jaar P-wet door de uitvoeringsinstantie bewegingsvrijheid ervaren, waar dat in het begin nog niet zo was. Ondanks het grote aantal protocollen zijn de kaders helder. In de doelstellingen worden de kaders weergegeven. De kaders zijn niet beslissend, zo wordt er ook gestuurd door de gemeente op het meedenken door de uitvoeringsinstantie. Althans die vrijheid hierin wordt zo ervaren: *“De gemeente biedt kaders in de doelstellingen, de grote lijnen, maar het is ook heel erg aan WIJ 3.0 om dat zelf aan te geven en die vrijheid is er. Bepaalde invulling daar in te geven, want je werkt met mensen en er is veel mogelijk” (R18).* WIJ 3.0 merkt dat jongeren een hoge prioriteit hebben bij de gemeente Utrecht.

De focus om jongeren te helpen aan werk is ook sterk bij de gemeente Eindhoven. Zo zien zij ook issues waar ze het beter willen doen. De jongeren die vanuit het VsO/Pro naar de arbeidsmarkt gaan zijn goed in beeld. Wel zijn er jongeren, schoolverlaters met een oorspronkelijke VsO/Pro-achtergrond, die uit het zicht raken bij de gemeente wanneer ze bij het Entree-onderwijs of MBO-1 hun opleiding niet afronden. De gemeente werkt met een Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC), waar scholen jongeren kunnen melden wanneer ze het onderwijs eerder verlaten zonder startkwalificatie (R12/R13). Hieronder vallen alle jongeren. De gemeente registreert deze gevallen. Hier gaat het nog

wel eens mis, want de directe door- of uitstroom van VsO/Pro-jongeren wordt direct bijgehouden, terwijl dit bij de jongeren zonder deze specificatie of school niet altijd kenbaar wordt gemaakt. Het bestaande wettelijke kader bij de beleidssector Participatie binnen de gemeente wordt daar niet aangevoeld als (te) strikt. Vergeleken met regels binnen andere beleidssectoren is het een ruim kader, de mensen voelen zich niet gebonden door de regels (R12/R13).

In Goirle zijn door de beleidssector kaders opgesteld en van daaruit gekeken of de professional binnen de regels blijft. Sommige beslissingen van de klantmanagers worden besproken om zo te voorkomen dat iemand niet op zijn eigen houtje dingen beslist, aldus de wethouder. Tegelijkertijd wil de gemeente ook dat zo iemand maatwerk levert, de klant staat daarin centraal (R09).

### 5.3.2 Voorrang instrumenten

De manier van sturing door gemeenten is ook in beeld als er wordt gekeken naar hoe de uitvoeringsorganisaties omgaan met het prioriteren van activiteiten om de gemaakte doelen te behalen, zoals voorrang in gebruik van instrumenten bij jongeren met arbeidsvermogen. Bij de meeste gemeenten heeft loonwaarde aanvragen voor jongeren met arbeidscapaciteiten voorrang. Alleen bij gemeente Eindhoven is dit iets anders, namelijk daar wordt expliciet aangegeven dat maatwerk voorrang heeft.

Loonwaarde aanvragen voor jongeren met arbeidscapaciteiten, vooral bij zicht op LKS, heeft ook prioriteit in de gemeente Utrechtse Heuvelrug, aangezien er een minimum aantal plekken NBW wordt aangeboden door de gemeente. Op scholing gerichte instrumenten hebben ook voorrang bij de jongeren, doordat die zowel specifiek in het beleid zijn opgenomen als automatisch binnen de uitvoering. Dagbesteding is qua instrumentatie voor de zwakste groep bedoeld, c.q. voor iemand die een dermate kleine loonwaarde heeft dat deze niet snel met LKS aan de slag kan. De begeleiding zit met name hier in de begeleidingsintensiteit (R04). Of er voor deze groep daarmee sneller naar dagbesteding wordt gekeken dan naar een beschutte werkplek of getracht wordt toch met LKS te werken is niet geheel duidelijk. De keuze en selectie in deze gemeente wordt niet expliciet door de doelstellingen ('targets') gestuurd. Maar wel door de speciale projecten die erop gericht zijn om jongeren ook bij alternatieven onder te brengen, anders dan betaald werk (werken met LKS) of dagbesteding. Dit zijn vooral alternatieven gericht op scholing. Zodra een jongere wel arbeidscapaciteit heeft, dan kan daarvoor een indicatie aangevraagd worden bij het UWV voor subsidie met verminderde loonwaarde, of een advies voor beschut werk. De loonwaarde is een indicatie van het UWV, terwijl het voor beschut werk om een advies gaat: *"Voorheen was (...) het soms eigenlijk toeval dat iemand in de Wsw terecht kwam of in de dagbesteding. In feite zit er eigenlijk wel*

*een soort volgorde in" (R04). Een ander instrument waar de gemeente voorrang aan geeft zijn de voorlichtingsbijeenkomsten voor jongeren die zich melden. "Jongeren die zich melden die gaan naar een groepsbijeenkomst, een voorlichtingsbijeenkomst. Daar zijn we vrij intensief mee bezig" (R04). De RSDKRH focust zich er niet alleen op om jongeren direct richting betaald werk te begeleiden. Zo geven zij voorrang aan opties voor begeleiding naar zowel werk als scholing. Dit staat nog niet aangegeven in de targets, maar in de uitvoering maken zij geen onderscheid. Zowel jongeren begeleiden naar scholing om zich verder te ontwikkelen en daarmee indirect te begeleiden naar betaald werk, als ook het contact leggen en houden met de Nuggers, dat wordt niet cijfermatig meegenomen in de organisatie. Het wordt overigens wel op een andere manier bekeken als resultaat in de organisatie. "Als je je alleen richt op die target uitstroom richting betaald werk dan krijg je niet een heel zuiver beeld wat je als organisatie doet met jongeren richting scholing en werk" (R04).*

Bij de gemeente Utrecht wordt ook het instrument om loonwaarde te meten gehanteerd, maar dit is niet gericht op Beschut werk. Plan is om dit instrument minimaal in te zetten voor loonwaarde meting. Eerst wordt gebruik gemaakt van gesprekken en coaching om eventueel geen loonwaardemeting te hoeven doen en daarmee geen LKS te gebruiken. De gemeente raadpleegt het doelgroepregister, maar als dit niet van toepassing is ondersteunt zij via andere wegen mensen om te bemiddelen naar een baan. Professionals inzetten, vooral voor jongeren veel beschikbaar, heeft voorrang bij de gemeente Utrecht. Om te weten welke instrumenten er zijn en wat er mogelijk is dient er goed contact te zijn tussen de werkcoach en de professional. De richtlijnen voor mogelijke instrumenten zijn niet altijd duidelijk. Voor jongeren is dit vaak wel nog het geval, maar als de jongere eenmaal 27 is dan komt deze terecht in een groepscase wat het lastiger maakt om de werkcoach te bereiken (R18).

Gemeente Giessenlanden heeft het 'Work first' gesprek, nadat jongeren zich hebben aangemeld voor een uitkering, uitgevoerd door Avres. Dit betekent dat instrumenten voor bemiddeling naar werk voorrang krijgen, ook bij de jongeren. Werk gaat altijd voor (R03).

Bij gemeente Eindhoven is de wetgeving niet leidend voor de keuze van het instrument, maar een passend instrument voor maatwerk heeft wel voorrang. Bij de afweging om tot een juist besluit te komen in het gesprek wordt er gekeken naar 1) betrokkenheid, 2) maatschappelijk rendement en 3) legitimiteit. De aspecten worden tegenover elkaar afgewogen. Uiteraard wordt de wetgeving niet ondermijnd maar met goed onderbouwde argumenten kan er zonedig afgeweken worden. *"De ene keer is legitimiteit dominant. De andere keer zeg je wettelijk kan het niet helemaal, maar als we dit niet doen dan zit die moeder en haar kinderen in een tehuis en dan kost dat zoveel en dan kunnen we beter zeggen dit doen we wel" (R12/R13).*

### 5.3.3 Routines

Na de invoering van de P-wet in 2015 zijn er op het gebied van regels, beleid en taakvelden voor onder andere de uitvoering diverse inhoudelijke aspecten veranderd, zoals ook eerder aangegeven. Hierdoor passen oude routines niet altijd even goed meer. Deze kunnen nog wel van invloed zijn op hoe er gehandeld wordt: *“Mensen zitten soms zo vast in hun denken. Zo heb ik het altijd gedaan, zo blijf ik het doen. Misschien wel bang om afgerekend te worden (R07)”*. Om de oude routines te doorbreken is er een bepaalde mate van flexibiliteit nodig aldus gemeente Utrechtse Heuvelrug: *“Als iemand recht op iets heeft, dan heeft diegene recht. En of dat nou linksom is of rechtsom (...) Daarvoor doe ik het: om openingen te creëren die mensen misschien nog niet doorhebben (R07)”*. Ook naarmate de tijd verstrijkt is deze flexibiliteit in routines meer zichtbaar aan het worden. Nieuwe taken werden bij de gemeente Utrecht aanvankelijk strikt aangenomen en uitgevoerd door de medewerkers, maar ook daar worden ze na verloop van tijd steeds flexibeler in hun routines. *“De buurtteams waren super streng, want het enige wat zij hebben meegekregen is op de rem staan (...) maar je merkt hoe langer het duurt, hoe soepeler zij ook worden” (R18)*.

Bij de gemeente Giessenlanden kwam hier naar voren dat gekeken wordt naar nieuwe werkwijzen die nodig zijn, zoals het te woord staan van ouders. *“Wat ik vooral merk bij de doelgroepverklaring, is dat ouders ook heel veel contact met ons opnemen” (R03)*.

Daarnaast is het beleid op het ‘kunnen maatregelen’ bij uitkeringen aangescherpt (zie 5.2.2). De uitvoerders vinden het op dit gebied moeilijker om het oude beleid hier los te laten. Dit blijkt ook uit dat zij eerder neigen naar een verbale maatregel dan een financiële, want 100% maatregelen deden zij eerder niet zo snel. *“Kon ik voor de P-wet zeggen het is 100%, maar ik maak er twee keer 50% van, zodat iemand toch wel wat geld binnen krijgt om zijn vaste lasten te betalen. Nu wordt er gezegd het is 100%, je geeft hem wel of je geeft hem niet op. Sommige werkcoaches vinden dat wel lastig, dus die kiezen ervoor om dan geen maatregel op te leggen. Ik heb ook wel eens gehad dat ik iemand dan een officiële waarschuwing geef, financieel merkt iemand dat niet. Dat maakt het wel lastig (R03)*.

Bij de gemeente Eindhoven hebben zij een strakke samenwerking opgezet tussen het participatie werk-leerbedrijf en de nieuwe wijkteams. Zo worden oude routines verbonden met nieuwe.

### 5.3.4 Prestatieafspraken

Bij de meeste gemeenten wordt niet als hoofddoel gestuurd op prestaties. Dit houdt in dat er bijvoorbeeld cijfers zijn verbonden aan bepaalde doelen, maar niet dat het behalen hiervan de prioriteit heeft. Elke gemeente in dit onderzoek heeft gemeld dat de mens als eerste centraal staat (SD/P-wet). Dit streven kan bij sommige gemeenten gemonitord worden via cijfers, maar bij de meeste is dit niet gerelateerd aan budgetten of bepaalde targets. Er wordt bij sommige gemeenten wel



gestuurd op uitvoering van wetten en regels, terwijl bijna alle gemeenten wel de output van de uitvoerende professionals hierbij bewaken. Het blijkt ook dat, als er cijfers of resultaten zijn gekoppeld aan een (sub)doel, er niet altijd voor alle doelen en doelgroepen beleid is. Soms is sprake van tegenstrijdig beleid of er zijn geen kenbare prestatie-indicatoren aanwezig.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft aan dat het zoeken is om de juiste balans te vinden tussen de cijfers en het verhaal erachter. Om te voldoen aan de rapportage eisen van het ministerie (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) wordt er een begroting ingeleverd met daarbij een doelenboom en prestatie-indicatoren. Dit helpt mee om het verhaal (ook wel het probleem) in cijfers uit te drukken, maar de vraag die bij de gemeente blijft: wordt hiermee het juiste verhaal verteld? *“Eigenlijk zou ik effectieve indicatoren wat mooier vinden. Maar dan staat er ‘het streefbaar aantal mensen dat een beroep heeft gedaan op het dorpssteam’ bijvoorbeeld. Maar wat zegt dat nou eigenlijk? Als je zegt van we willen dat daar minder mensen bij het dorpssteam komen betekent dat dan ze grosso modo beter hebben of dat wij het beter doen of dat we goedkoper uit zijn? Ik weet dat niet” (R05/R06).*

Er speelt ook mee dat de diverse gemeenten ieder zo hun eigen visie op targets meegeven aan de betreffende uitvoeringsorganisatie en deze kunnen verschillend zijn. Dit heeft uiteraard onder meer te maken met de politieke achtergrond/verdeling bij de gemeentebesturen. Wat het overkoepelend bestuur van RSDKRH betreft, deze maakt daar in samenspraak met ‘zijn’ gemeenten beleid op voor de organisatie. De gemeenten en het bestuur van Avres vinden het gebruik van prestatie-indicatoren van belang voor de aangegeven doelgroepen. Dit om de resultaten te meten bij prioritaire doelgroepen en om doelstellingen te behalen. Op deze manier willen zij dit sturen. *“Dat is net als bij de statushouders, daar merk je dat ze erop zitten dat er iets met die doelgroep gedaan wordt en terugkoppeling wat de cijfers zijn, dat ze er bovenop zitten dat er verantwoording is, dat het zichtbaar is wat we doen om die werkloosheid omlaag te krijgen” (R08).* Niet alle begeleiding van bepaalde doelgroepen is bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug verwerkt in prestatie-indicatoren. Ook hier blijkt zoals al aangegeven dat, als er cijfers of resultaten zijn gekoppeld aan een (sub)doel, er niet voor alle doelen en doelgroepen beleid is. Of dat er tegenstrijdig beleid is of in ieder geval dat er geen prestaties aan zijn verbonden. Dit betekent niet dat er binnen de RSDKRH alleen gewerkt wordt met de doelgroepen die precies onder de prestatie-indicatoren vallen. Zo komt het voor dat targets niet precies overeenkomen met wat er behaald wordt in de gemeenten. Maar dat er in de praktijk toch meer is gedaan door de RSDKRH. *“Dat rapporteren wij ook zeg maar. Daar wordt op een andere manier naar gekeken. We hebben daarom in ieder geval aangegeven: neem dat ook mee in de cijfers, want als je je alleen richt op die targetuitstroom richting betaald werk dan krijg je niet een heel zuiver beeld wat je als organisatie doet met jongeren richting scholing en werk. En ook niet met Nuggers” (R08).*

Bij de gemeente Utrecht wordt wel gestuurd op resultaat. Zo hebben de werkgevers en het werkgeversservicepunt een taakstelling meegekregen van hoeveel mensen zij moeten plaatsen. Wel zit hier ruimte in, zo kan het begrip 'resultaat' divers en ruim geformuleerd worden (R18). Dit hangt af van de regels en de doelgroep van mensen. *"(...) resultaat kan ook zijn dat je bijvoorbeeld vanuit huis, 'achter de geraniums', een paar dagen vrijwilligerswerk gaat verrichten"* (R16). Resultaat is niet louter harde uitstroom uit een uitkering. Zo is de gemeente momenteel aan het kijken hoe om te gaan bij mensen die verschillende relatief kleine parttime baantjes hebben in relatie tot de uitkering. De gemeente is in gesprek met werkgevers om te bezien of van al die kleine parttime baantjes zoveel uren kunnen worden gemaakt dat iemand uit de uitkering is. Het idee is om daar een soort bonus voor de werkgever op te zetten. *"Ja dat is afhankelijk vanuit welke klanten je het hebt. De mensen waarvan jij denkt die hebben kans op de arbeidsmarkt dan zijn je resultaten of je doelstellingen strakker. Maar mensen met een grote afstand op de arbeidsmarkt die na de training toch afwijken"* (R16). Met protocollen en duidelijke afspraken wordt er gestuurd door de gemeente op de prestatieafspraken naar de uitvoering toe. Zo worden maandelijks met de teamleider de vastgestelde doelstellingen/prestatieafspraken nagelopen aan de hand van een managementrapportage. Er wordt gestuurd op de afspraken door de cijfers te bespreken en te evalueren. Hier komen kwantiteit en kwaliteit samen. *"Afspraken zoals zoveel procent betaald werk, zoveel procent duurzaam betaald werk, daarop wordt gestuurd door heel veel te evalueren"* (R18).

Bij gemeente Giessenlanden zijn de doelen vastgelegd en er wordt gemonitord en geëvalueerd. Er wordt niet afgerekend op het niet behalen van de (sub)doelen. *"We hebben wel prestaties (...) Globaal wordt er wel gezegd je moet zoveel uitstroom hebben, maar je wordt er niet op afgerekend"* (R03). De gemeente Giessenlanden maakt gebruik van pilots en stuurt daarmee door middel van evaluaties en monitors. Kaderstellingen of cijfermatige doelstellingen per (sub)gebied zijn niet de leidraad.

Ook voor gemeente Eindhoven geldt dat, wanneer er cijfers of resultaten zijn gekoppeld aan een (sub)doel, er niet voor alle doelen en doelgroepen beleid is. Of dat van tegenstrijdig beleid blijkt, of er in ieder geval geen prestaties aan zijn verbonden. Dit maakt het voor de gemeente/uitvoering soms lastig om zich te conformeren aan de prestatieafspraken. Bijvoorbeeld wanneer een jongere terug naar school wordt begeleid vanuit het RMC, dan valt het zonder meer onder een 'prestatie' binnen het RMC beleidskader en wordt het vandaar uit bekostigd. Wordt er voor gekozen om diezelfde jongere naar werk toe te begeleiden, dan valt hij onder Participatie en wordt het alleen als 'prestatie' meegeteld wanneer deze jongere ook daadwerkelijk een betaalde baan krijgt. Hoewel er in beide situaties eenzelfde soort passende begeleiding kan worden geboden zijn de eisen voor bekostiging verschillend. *"Als we het vanuit Participatie doen, dan moeten we hem naar werk leiden en zo niet dan heeft het geen resultaat en waar moet ik het dan uit betalen en hoe moet ik dan verantwoorden dat"*

*ik niet iets nuttigs heb gedaan of wie verplaatst zich nou in wat het beste is voor die jongere?” (R12/R13).*

Er wordt niet gestuurd aan de hand van targets binnen de gemeente Goirle. Wel wordt er gestuurd op regels. *“Niet op de prestaties. In ieder geval niet dat we een target hebben, moeten zoveel aanvragen in zoveel weken of maanden gedaan worden, dat hebben we niet. Er wordt wel naar gekeken dat iemand binnen de regels blijft en dat zo iemand ook maatwerk levert” (R10).*

### 5.3.5 Mensen (professionaliteit en vertrouwen)

Iedere gemeenten wil zo veel mogelijk ruimte bieden aan haar professionals om de burger te kunnen helpen. Vanuit de uitvoeringsafdeling(en) van gemeente Utrecht wordt aangegeven dat ondanks de vele protocollen er nu meer ruimte wordt gegeven door de gemeente als organisatie. Zo moest voorheen voor diverse taken nog veel gerapporteerd en akkoord gegeven worden. Wanneer een professional nu bijvoorbeeld in het kader van de opdracht jobcoaching en jobfinding een coachingsplan heeft opgestuurd, dan hoeft hij/zij niet eerst meer te wachten op een gemeentelijke reactie om door te kunnen gaan. *“De gemeente zegt nu eigenlijk meer we vertrouwen jullie (...). Jullie zijn de professionals (...). Mijn oordeel is daarin leidend en daar voel ik ruimte in” (R18).*

De gemeente Giessenlanden geeft via Avres hun uitvoerders ruimte om zelf de intensiteit en de wijze van contact te bepalen met de burgers. Dat is niet vanuit het beleid voorgeschreven. Dit wordt als positief en noodzakelijk ervaren door de werkcoaches en ook door hen benut. *“Contact. We hebben daar best wel wat vrijheid en ruimte in als werkcoaches. Het is ook maar goed (...), want anders ga je gericht op iets werken wat geschreven staat, maar wat niet overeenkomt met de praktijk. Dat kan ook niet” (R03).* Zoals eerder vermeld wordt er niet (expliciet) gestuurd op de prestatieafspraken die gemaakt zijn tussen de gemeente(n) en de uitvoeringsorganisatie. Wel leidt de uitstroom-rapportage vanuit de gemeenten naar de werkcoaches tot enige prestatiedruk bij hen. Zo vergelijken de werkcoaches onderling elkaars resultaten/prestaties, waardoor ze harder gaan werken (R03).

De gemeente Eindhoven probeert de uitvoering binnen de kaders veel ruimte te geven. Zo bepaalt de uitvoerder zelf welk plan of welke acties er dienen te komen in verband met de casus. Ook kijkt en beslist de generalist mee. Dit proces gebeurt samen met de gemeentelijke collega's die formeel het mandaat hebben. Vanuit deze zogenoemde driehoek wordt er een afwegingskader toegepast, dan wel gebeurt dit via de casuïstiektafels. In hoeverre dit de bewegingsruimte van de uitvoerder beïnvloedt is niet helemaal duidelijk. *“Wij hebben het principe dat het mandaat zo laag mogelijk in de organisatie ligt (...). Dus de professional, de uitvoerder, heeft eigenlijk binnen de kaders heel veel ruimte om in de casus te kijken en daarop besluiten te nemen” (R12/R13).*

Bij gemeente Goirle zijn er kaders, maar er wordt getracht om de beleidsvrijheid zo groot mogelijk te houden om de burger zo goed mogelijk te kunnen helpen (R10).

### 5.3.6 Communicatie

Wanneer het de formele samenwerking en communicatie betreft, zoals bij het UWV advies of indicatie, dan geldt het volgende beleid bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Alle gemeenten daar zijn op zich bevoegd om advies in te winnen bij het UWV. Hoe ze vervolgens omgaan met dat advies kan verschillen. Dit is afhankelijk van (de duidelijkheid van) de casussen in relatie tot de te volgen procedure(s). Zo kan er bij de 'grijze' gevallen of gebieden soepeler omgegaan worden met het advies dan bijvoorbeeld in 'zwartwit' situaties. Voorbeeld: wanneer iemand een UWV-indicatie 'met arbeidsvermogen' heeft meegekregen op grond van *eventuele* ontwikkelmogelijkheden, maar iemand op het grensvlak van dagbesteding en werk zit, en de RSDKRH vindt dat de persoon nu nog niet klaar is voor werk en dus indicatie dagbesteding zou moeten krijgen, gaan ze eerst in conclaaf met de desbetreffende Wmo-instantie. Er is dan wel vaak enige tegenargumentatie nodig aangezien er toch een indicatie op tafel ligt die aangeeft dat de persoon in kwestie arbeidsvermogen heeft. De ene gemeentelijke Wmo-afdeling is hier makkelijker in dan de ander aldus de RSDKRH (R08). Dat heeft ook te maken met 'de hand op de knip van de Wmo'. Bij de inwerkingtreding van de Wmo 2015 waren ze daar lokaal nog niet altijd zo soepel om open te staan voor cliënten die o.g.v. de indicatie niet direct onder de Wmo geplaatst hoefden te worden. Dat is veranderd in de jaren, doordat duidelijker is geworden in het overleg, op basis van de juiste argumentatie, dat het hier een grijzer gebied kan zijn. *"UWV (...) zeggen tot 27 jaar kunnen jongeren zich nog ontwikkelen en als wij maar iets bespeuren dat er enige ontwikkeling mogelijk is dan wijzen we die Wajong af. En is die persoon misschien nog te slecht om te werken, maar heeft dan wel op papier dat die arbeidsvermogen heeft. Dan ga je af op het advies nou die persoon kan misschien nog wel groeien erin, maar die persoon is beter af als die nu naar dagbesteding gaat (...)"* (R08).

Bij de gemeente Utrecht zijn de lijntjes tussen de uitvoerende afdeling(en) van de gemeente en de professional hier kort. De professional onderhoudt een groot netwerk en heeft verschillende kanalen waar hij/zij advies kan inwinnen. Er is veel contact met hulpverleners, werkgevers, ROC's en scholen. *"Dus advies probeer ik altijd zo breed mogelijk in te winnen en ik vind het ook voordelig om alle hulpverleners te betrekken in mijn traject"* (R18). De professional geeft aan dat er zelfstandig gewerkt kan worden en 'het eigenaarschap gepakt kan worden'. De gemeente fungeert als een facilitator en op een manier dat de professional zijn/haar werk kan doen. Zo heeft de professional de expertise in huis en de gemeente helpt mee in het proces. *"Wij doen onderzoek. Ik heb nog nooit gehad dat als wij*

*zeiden deze klant gaat het niet worden dat zij zeiden jawel, want je moet deze klant begeleiden naar werk zus en zo" (R18). Omdat er zoveel protocollen en regels zijn kan het weleens lastig zijn voor de werkgever. De werkgever kan in principe zijn vragen beleggen bij de gemeente en die zoekt dit dan uit. Iets specifiek geformuleerd: het contact met de werkgever loopt via de professional en hij/zij zal dit uitzoeken bij de gemeente.*

*"We hebben dus ook veel contact met de wijkteams, Wmo, als er iemand voor de dagbesteding ingezet moet worden. Dan bespreken we dingen en melden we ze ook aan voor zoiets" (R03). Bij de gemeente Giessenlanden wordt er soms ook gestuurd door advies van externe partijen. "We nemen ook vaak contact op met instanties. Bijvoorbeeld bij de psycholoog ... Dan komt er een advies en dat nemen we ook wel vaak aan. Sommige zeggen ook deze klant moet even een half jaar met rust gelaten worden, want diegene heeft belemmeringen waar we aan moeten werken. Dat zetten we dan ook in ons plan van aanpak" (R03).*

Bij de gemeente Goirle tenslotte is het uitgangspunt: of intern makkelijk te overleggen is en of er korte lijntjes zijn hangt af van de zwaarte van de problematiek en hoe ver het wordt opgeschaald (R09). De meeste gemeenten hier hebben de wethouder 'achter de hand' die zij bijvoorbeeld bij 'gevoelige' onderwerpen om advies kunnen vragen. Echter het meeste advies wordt binnen de afdelingen zelf gevraagd. In principe wordt een casus, zoals bijstand, niet sectoroverstijgend besproken binnen de gemeente Goirle. De gemeente heeft wel het Zorgloket opgezet, waar alle vragen rondom zorg (JW en Wmo), terechtkomen. Hier zitten zowel de GGD, het maatschappelijk werk, vrijwilligerswerk, de eigen afdeling sociale zaken, de sociale raadslieden als de ING en de wijkagent bij. Die kijken heel breed, dus ook naar een stukje P-wet als dat nodig is. Als er vragen zijn over bijstand of het armoedebeleid, dan komt dat via die weg ook automatisch bij de gemeente terecht. *"Ik denk dat wij de externe samenwerking heel goed vormgeven in het Loket. Dat is echt een hele intensieve en integrale samenwerking. Met name ook omdat het allemaal in hetzelfde gebouw zit. Dus je weet elkaar heel snel te vinden" (R09).* De gemeente wil samen met andere gemeenten in de regio, denk aan Tilburg, de regelingen meer op elkaar afstemmen door de werkgeversdienstverlening meer te gaan centraliseren. Dit is niet het gevolg van uniform opgelegd beleid vanuit het Rijk, maar een keuze vanuit de regio-gemeenten zelf om shopgedrag te voorkomen van de klanten en werkgevers. Hoewel Tilburg hier een centrale regiefunctie in zal hebben, heeft dit geen invloed op de beleidsvrijheid van gemeente Goirle (R10).

### 5.3.7 Conclusie

Allereerst blijkt dat iedere gemeente varieert bij het opstellen van het kader. Zo sturen de gemeenten

Giessenlanden en Utrechtse Heuvelrug op de meeste facetten van de P-wet door gebruik te maken van de uitvoeringsdiensten die voortkomen uit hun GR. In samenspraak met de gemeenten wordt er een beleidskader gemaakt. Dit geldt ook voor de gemeente Utrecht, waarbij de gemeente tegelijkertijd ook stuurt via het meedenken door de uitvoering. Bij een gemeente als Goirle ligt dit regel/kader-initiatief toch echt bij beleid en wordt dit niet in samenspraak met de uitvoering opgesteld. Bij geen van de gemeenten worden de wettelijke kaders van de P-wet als vrij strikt ervaren. De kaders zijn niet beslissend. Gemeente Eindhoven is zelfs van mening dat, vergeleken met regels binnen andere beleidssectoren, het hier een ruim kader betreft. De diverse betrokkenen voelen zich niet gebonden door regels. Bij Utrecht hebben ze wel last van het groot aantal gemeentelijke protocollen, maar anderzijds: de kaders zijn duidelijk. De doelstellingen zijn opgenomen in de kaders, zo ook de doelstelling “de klant staat centraal”. Mogelijk ook een reden voor het feit dat de kaders als vrij ruim worden ervaren om zo maatwerk te kunnen leveren. Tegelijkertijd zijn de kaders er ook om te voorkomen dat de uitvoering niet het enige (organisatie)onderdeel is dat bepaalt of een persoon wel/niet hulp krijgt. Zoals Goirle aangeeft: Er wordt wel gekeken dat iemand binnen de regels blijft, maar tegelijkertijd wil de gemeente ook dat zo iemand maatwerk levert, de klant staat daarin centraal.

In de tweede plaats zijn er twee interessante bevindingen opgedaan ten aanzien van het hanteren door deze gemeenten van (voorrangs)instrumenten vanuit de P-wet. Voor alle gemeenten geldt dat NBW geen voorrang heeft als in te zetten instrument. Het wordt wel aangeboden (of er bestaat hiervoor een plan), maar dan alleen het verplichte minimum aantal plekken voor mensen die een advies voor beschut werk hebben ontvangen. Dit is voor elke gemeente toch het maximum. Verschillende overwegingen van de gemeenten hebben hierbij een rol gespeeld. Financieel gezien is het instrument te duur, zo vinden alle gemeenten. Wat de doelmatigheid betreft: sommige zien NBW niet als het juiste middel om hun vastgestelde doelen te behalen. Enkele gemeenten wilden dan ook een alternatief instrument organiseren in plaats van NBW. Zij geven voorrang aan LKS wat gebaseerd is op een indicatie van het UWV en gaat uit van toeleiding naar werk. Dagbesteding is minder geschikt hier, dit heeft onder andere met de indicatiestelling te maken en de concrete toepassing nu dat het niet voor de ontwikkeling naar werk toe bedoeld is.

Wanneer een instrument een jongere kan helpen om (op termijn) aan werk te komen krijgt dit instrument voorrang, hieronder valt ook scholing. De gemeenten kenmerken de jongeren als een prioritaire doelgroep wat terug te zien is in de aandacht en urgentie die wordt gegeven bij bepaalde instrumenten. Zo geeft de gemeente Utrechtse Heuvelrug aan dat zij voorrang geeft aan de voorlichtingsbijeenkomsten voor jongeren die zich melden. Of bij de gemeente Utrecht heeft het inzetten van professionals bij jongeren prioriteit. Bij de gemeente Giessenlanden geven ze voorrang aan instrumenten die bijdragen aan bemiddeling naar werk, ook bij jongeren. Bij gemeente Eindhoven

is wetgeving niet leidend voor de keuze van het instrument: een passend instrument op maatwerk heeft daar voorrang.

Verder komt uit de interviews niet duidelijk naar voren komt dat - gemeentelijke - werknemers, die invulling of uitvoering aan de P-wet geven bij bepaalde gemeenten, veel in routines werken (procedures). Het is in ieder geval niet zichtbaar voor de routines die gebruikt werden vóór de invoering van de P-wet. Wel zijn er na 2015 op het gebied van regels, beleid en taakvelden voor onder andere de uitvoering, diverse inhoudelijke aspecten veranderd, zoals ook eerder aangegeven. Hierdoor passen oude routines niet altijd even goed meer. Deze kunnen nog wel van invloed zijn op hoe er gehandeld wordt. Een voorbeeld is de aangescherpte wetgeving en beleid op het onderdeel 'kunnen maatregelen' bij uitkeringen.

Kijkend naar prestatieafspraken heeft elke gemeente gemeld dat de burger als eerste centraal staat. Bij sommige gemeenten wordt dit bijgehouden door cijfers, maar bij de meeste is dit niet gebonden aan budgetten of bepaalde targets. Ook wordt bij sommige andere gemeenten gestuurd op wetten en regels, terwijl daarnaast bijna alle gemeenten de output van de professionals zelf monitoren. Het blijkt dat, als er cijfers of resultaten zijn gekoppeld aan een (sub)doel, dit alleen op sommige vlakken is. Niet alle doelen of doelgroepen worden gecoverd door deze aan resultaten of cijfers te verbinden. Dit leidt soms tot tegenstrijdig beleid. Het blijkt ook dat dit niet altijd in de uitvoering van het beleid terug te zien is, doordat er niet alleen geprioriteerd wordt aan de hand van prestatieafspraken, maar ook aan de hand van de beleidsdoelstellingen die niet in cijfers uitgewerkt zijn.

In het algemeen kan gezegd worden dat iedere gemeente het eigenaarschap bij de uitvoering, en dus ook bij de professionals, stimuleert. Bij dit gegeven horen niet al te veel regels of strenge kaders. Zo heeft gemeente Utrechtse Heuvelrug voor het minimabeleid een verordening opgesteld waar zo min mogelijk regels aan verbonden zijn behalve maxima. Gemeente Giessenlanden laat ook bewust na om sommige detailregels te stellen. Er is ruimte gegeven aan de uitvoerders om zelf de intensiteit en de wijze van contact te bepalen met de burgers. Deze benaderingswijze wordt niet opgenomen in beleid, maar is een automatisch gegeven. Of er wordt binnen het kader veel ruimte gegeven, zoals in de gemeente Eindhoven. De uitvoerder bepaalt daar zelf welk plan of welke acties er dienen te komen bij de benadering en oplossing van de casus. Ook kijkt en beslist de generalist mee. Dit proces gebeurt samen met de mensen van de gemeente die formeel het mandaat hebben. Wat precies hiervan het effect is op de uitvoering komt niet terug uit het onderzoek. Toch was deze vrije handelingsruimte vaak nog niet aan de orde tijdens de invoering van de P-wet in 2015. Bijvoorbeeld bij de gemeente Utrecht geeft de organisatie WIJ3.0 nadrukkelijk aan dat ondanks de vele protocollen er pas nu meer ruimte wordt gegeven door de gemeente. Zo moest voorheen nog veel gerapporteerd en 'voor

akkoord' gegeven worden. Sommige acties vanuit beleid kunnen ook resulteren in een indirect en onbedoeld effect bij de uitvoering. Bijvoorbeeld bij gemeente Giessenlanden, waar de uitstroom-rapportage vanuit de gemeenten naar de werkcoaches in de praktijk tot enige prestatiedruk bij de laatsten leidt.

Tot slot wat betreft de (externe) communicatie en samenwerking geven meerdere gemeenten nog aan dat de lijntjes meestal kort zijn tussen beleid en uitvoering en tussen gemeente en externe partijen (zoals werkgevers en scholen). Dit is ook wel nodig gelet op de nog vele bestaande protocollen.

## 5.4 Integraal beleid

Empirische deelvraag 4: <i>In hoeverre is er integraal beleid bij de P-wet kijkend naar besluitvorming en uitvoering?</i>
---

### 5.4.1 Integraal beleid

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of er sprake is van integraal beleid binnen de gemeente, dient eerst gekeken te worden naar de ontwikkeling hiervan. Niet alleen binnen de gemeente, tussen beleid en uitvoering, maar ook bij de gemeente en andere externe partijen. Om daar te komen dienen er eerst een paar stappen gezet te worden. De hele transformatie van op "eigen eilandjes" werken naar (keten)samenwerking is niet iets dat van de ene op de andere dag gebeurt. Een verandering start vaak met het bewustzijn dat er wordt ingezien dat verandering nodig is. Om te ontdekken of dit speelt bij de gemeenten is er gevraagd naar hoe de respondent naar integraal beleid kijkt en wat hij/zij onder integraal beleid verstaat. Bij de verschillende gemeenten gelooft men in het idee dat integrale beleidsuitvoering de situatie van de klant verbetert, doordat er met een breder beeld gekeken wordt naar de problematiek van de klant. Als alles samenhangt met elkaar dan is er sprake van integraal beleid aldus gemeente Utrechtse Heuvelrug (R04). *"Wat is dan integraal beleid? Dat betekent dat als je bij onderwerp A iets regelt dat het ook effect kan hebben op onderwerp B. Dus ik kijk ook vanuit mijn functie naar die samenhang"* (R04).

Hoe de gemeenten het integraal beleid en de uitvoering hiervan invullen, verschilt per gemeente. Wel zijn er een paar overeenkomsten terug te vinden. Zo hebben de meeste gemeenten een sociaal team opgericht.

De gemeente Utrecht geeft aan dat ze in principe al samenwerken met verschillende andere partijen. En door de P-wet is er verder sprake van een intensieve gezamenlijke aanpak op het terrein van jongeren. Dit is ook het geval op andere terreinen, alleen heeft W&I dan wel met andere keuzes te maken (R16).



Integraal beleid wordt steeds belangrijker binnen de gemeente Giessenlanden: de uitvoering van de P-wet vindt al veel meer plaats vanuit een integrale denkwijze. De gemeente begrijpt goed dat het nu niet meer drie aparte blokken zijn, maar één SD. Er wordt direct al gekeken of er koppelingen zijn met de Wmo of met de uitvoering van de JW (R02). Om zo de mensen een stapje verder te brengen en hen voldoende basis te geven om zich te kunnen ontwikkelen. De gemeente (h)erkent hierdoor ook meer dat het vaak niet om enkelvoudige problematiek gaat die op zichzelf staat, maar dat er eerder sprake is van meervoudige problematiek. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om werkloosheid, maar ook om schulden, ziektes of andere problemen binnen de huiselijke sfeer (R01). Bijvoorbeeld, wanneer er wordt gekeken naar problemen op wat kleiner niveau (micro) die binnen gezinnen bestaan, blijkt dat waar schulden zijn vaak geen werk is, al of niet naast opvoedingsproblemen. In een dergelijke situatie is bij kinderen/jongeren onder de 18 jaar vaak de JW aan de orde. De Wmo die onderkent weer dat participatie heel belangrijk is en dat onder andere door schulden mensen minder participeren. *“Vanuit de gedachte dat de P-wet heel nadrukkelijk deel uitmaakt van het totale SD, dat versterkt is door met name de JW en de Wmo die extra taken hebben gekregen (...) Wat je dan ziet is dat ook met name op lokaal niveau op wijk- en buurniveau, steeds meer gezocht wordt naar integrale verbindingen.”* (R02). De gemeente wil heel graag al ‘aan de voorkant’ van de diverse regelgeving die integraliteit opzoeken. Zodat er daar al gezorgd kan worden dat een persoon niet verder wegzakt. En mensen ook verder in de eigen omgeving geholpen kunnen worden in plaats van dat zij straks bij verschillende instanties terechtkomen. Avres als centrale organisatie in de regio ziet ook dat een lokale uitvoering belangrijk is voor de verdere ontwikkeling van cliënten. Zo worden de JW en Wmo al met name op lokaal niveau, buurt- of wijkniveau uitgevoerd en wordt er daar meer dan op gemeentelijke niveau naar integrale verbindingen gezocht (R02). Tegelijkertijd wil Avres graag de problematiek vanuit de inhoud benaderen met het oog op integraliteit. De gemeente ondersteunt Avres hierin door hen niet alleen de problemen op te laten pakken, maar in samenwerking met een sociaal team. Zodat er met een brede blik naar mensen gekeken wordt (R01). Daarnaast krijgt het sociale team, bestaand uit consulenten Wmo, Participatie en maatschappelijk werk, ook mee vanuit het beleid en bestuur om de kaders van de verschillende wetten in de gaten te houden.

Naast de samenwerking met Avres heeft gemeente Giessenlanden ook andere partijen waar ze mee samenwerken binnen het SD. En ook hier proberen ze met een integrale opzet de problematiek aan te pakken. Bijvoorbeeld met Syndion (arbeidsmatige dagbesteding), waarbij mensen zitten met eventueel loonwaarde: *“Dat we kijken met elkaar, met Syndion samen, kunnen we daar combinaties maken. En dat mensen zich beter ontwikkelen op die manier”* (R01). Deze uitvoeringsorganisaties werken dan wel weer meer op regionaal niveau. *“Of dat op wijkniveau wordt besproken, nee niet altijd (...) Maar wel dat er contact is tussen beide organisaties”* (R02).

Vanuit de uitvoering wordt bij de gemeente Eindhoven gekeken naar integraliteit als één geheel (ook hier wordt het woord samenhang weer gebruikt), waarbij urgentie, sluitende aanpak en de verbinding met allerlei verschillende partijen voorop staat. Zo zien zij de aanpak in WIJ Eindhoven als integraal: *“Die geen facetje uit de inwoners leefwereld haalt, maar ze in onderlinge samenhang beziet”* (R12/R13). Problemen worden vanuit verschillende perspectieven bekeken en benaderd. Ze zijn zich er bewust van dat een besluit op meerdere facetten invloed kan hebben en dat er gekeken moet worden naar waar de urgentie ligt. Maar ook dat het pas klaar is wanneer er een sluitende aanpak is bereikt. Door te kijken naar de urgentie en daarop afwegingen te maken, en niet per se binnen de eigen sectoren, speelt het ook een rol binnen een integraal SD. Het betekent verder dat ze de vraagkant meenemen in het zoeken naar de juiste oplossing. Zo kijken ze naar ondernemerschap en vestigingsklimaat om te kijken of er bedrijven zijn die aangetrokken kunnen worden en die kansen bieden voor mensen onderaan de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd nemen ze ook het onderwijs mee. Zo hebben ze een convenant afgesloten met het ROC waarin er een verbinding wordt gemaakt tussen beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. *“Je kunt wel 120 soorten opleidingen doen, maar als daar 15 van niet arbeidsmarkt relevant zijn, waarom onderstreep je die dan niet. Dat vind ik ook integraliteit”* (R12/R13). Integraliteit beslaat ook een stuk samenwerking tussen sectoren met verschillende perspectieven voor jongeren, namelijk op het gebied van onderwijs, participatie en jeugdwerkloosheid. *“integraliteit, ik definieer het maar even als samenwerken en dat is het moeilijkste wat er is, want vanuit je kokertje Participatie of onderwijs of jeugdwerkloosheid is het knip en klaar (...) Ik ben er al helemaal uit, maar ik heb alleen een heleboel mensen nodig om mij daarbij te helpen en die hebben allemaal net een wat andere kijk erop”* (R12/R13)

#### 5.4.2 Integraliteit binnen het sociale domein?

Er wordt steeds zichtbaarder richting integrale beleidsvoering gewerkt, zoals de consultants die vanuit een breed spectrum worden ingezet in het dorpssteam bij de RSDKRH. *“We hebben uit verschillende hoeken ook consultants in de teams. Dus dat zijn niet alleen voormalig Wmo medewerkers, maar dat zijn ook mensen vanuit de thuiszorg en (...) Vitras, (...) de vorige consultants uit het minimaloket”* (R05). Ondanks het besef dat integraliteit de situatie verbetert en men er meer voor open staat en met een bredere blik naar de problematiek van de burger kijkt, is de gemeente Utrechtse Heuvelrug maar één van de gemeenten die de RSDKRH, de regionale uitvoeringsdienst die alleen ingericht is op W&I, ondersteunt. Dit beperkt de integraliteit van W&I met die andere domeinen of andere beleidsterreinen van de gemeenten, waarop ze geen invloed hebben. Ondanks de impact die de sectoren op elkaar hebben. *“Als het dan om integraal beleid gaat (...) Wij hebben geen invloed op wat bij de Wmo gebeurt of wat er besloten wordt, terwijl zij wel invloed op ons hebben en vice*

versa" (R04). De RDSKRH ziet dit dan ook zelf als een uitdaging. Vandaar dat die verbinding met de vijf deelnemende gemeenten ontzettend belangrijk is. Ook de gemeente Utrechtse Heuvelrug herkent dit. *"Die integraliteit is er. Maar ik vind dat het beter en meer kan. Daar investeren we ook echt wel in de relatie met de consultants en de RSD, want dat zijn wel verschillende werelden. Dan kun je ook wel zeggen: spreken ze elkaars taal wel genoeg?" (R05/R06)*. Die werelden binnen het SD verschillen nog in de omgang met en het gebruik van de instrumenten, waarbij doelen en financiën een rol (kunnen) spelen en ook de wet- en regelgeving. Er wordt als voorbeeld aangehaald dat als iemand met beginnende schulden zich bij het dorpssteam meldt, de consultant van het dorpssteam dit op een andere manier bekijkt en aanpakt dan een consultant van de RSDKRH. Dan blijkt dat zodra een consultant van W&I erbij komt er verschillende benaderingen van schulden bestaan per consultant en er ook andere wetten en regels aan bod kunnen komen. Vanuit het dorpssteam ligt de nadruk op zelfredzaamheid van inwoners, terwijl bij de schuldhulpverleners van het RSDKRH het 'ontzorgen' hoger geprioriteerd is. Dit door het uit handen te nemen en via die weg op te lossen. Verschillende aanvliegroutes die niet zozeer beter of slechter zijn (R08). Om richting integrale beleidsvoering te komen is er op beleidsniveau ook steeds meer ontwikkeld, zoals instrumenten als de 'ruggensteunregeling' binnen het minimabeleid. Een soort gekanteld budget dat op meerdere zaken kan worden ingezet. Toch wordt er in de praktijk nog niet altijd een integrale oplossing gevonden. Niet omdat de wil er niet is of de instrumenten er niet zijn, maar omdat het niet altijd duidelijk is bij wie, hoe en waar dit gevonden moet worden. *"Dan wordt er iets geregeld met Jeugd en dan gaan mensen van het wijkteam zelf maar geld vinden. Je loopt wel heel vaak tegen dit soort dingen aan" (R05/06)*. Er kan hier voorzichtig gesproken worden over een integrale manier van denken of kijken bij het behandelen van een casus.

Er is nog onvoldoende sprake van integraliteit tussen de P-wet en de andere twee domeinen (zie ook hoofdstuk 1). Zo geven gemeenten (onder andere Utrecht en Eindhoven), die aangesloten zijn bij City Deal Inclusieve Stad, ook aan dat de verschillende wetgeving per domein de integraliteit om problemen aan te pakken beperkt. Ook blijven er door verschillende wetgeving aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken bestaan (City Deal Inclusieve stad, 2016). De gemeente Utrecht licht toe dat dit met name speelt bij de samenwerking tussen de Wmo en de P-wet. En nog meer op het niveau van regionale samenwerking. Aan de P-wet kunnen gemeenten een eigen kleur geven, maar er zijn elementen die voor elke gemeente daar hetzelfde zijn. De Wmo is plaatselijk beleid en is theoretisch gezien bij iedere gemeente anders in te vullen door het College. Wanneer er zich bijvoorbeeld problemen voordoen bij jongeren dan kan het team Jongeren van de gemeente sneller schakelen, maar bij de regionale aanpak is dit nog niet goed geregeld: *"Dat maakt het in de samenwerking in de regio op dat gebied wel lastig" (R16)*.

Bij gemeente Giessenlanden wordt er ook nog steeds 'geschot' gewerkt, waarbij de sectoren elkaar

niet raken en geen overloop hebben. Een voorbeeld kan gegeven worden binnen de SW (NBW). In de gemeente Giessenlanden werken veel SW'ers in pandig. Zij hebben bij de gemeente een contract. Vanuit W&I is het doel dat de mensen die ondersteuning nodig hebben bij werk, ook aan de slag kunnen en gaan werken. Zij participeren op de werkvloer. Maar zodra zij met pensioen gaan, is er geen link te vinden met de Wmo. Zij hebben plots dan niets meer om handen en vallen in een gat. Terwijl vanuit de Wmo gezien wordt participeren in je eigen wijk, met de welzijnsstructuur die er is, ook onderkend. Daarom wordt er nu vanuit de gemeente meer aandacht gevraagd voor deze (raak)vlakken en de integraliteit benadrukt. In dit voorbeeld kun je dan de afweging maken of het voor de ontwikkeling van de mensen niet veel beter is om hen in de eigen wijk werk te laten doen, hoewel het financieel minder zou opleveren. Want: *"(...) daar vind je de integraliteit heel erg, op dat gebied met de Wmo"* (R01). Het is dan ook de wens van de gemeente om zaken veel meer lokaal op wijk- en buurtniveau te gaan organiseren. Avres sluit zich daarbij aan, omdat zij ook mogelijkheden ziet om hierin elkaar te versterken: *"Bovendien, wij kunnen ook gebruik maken van krachten die al op lokaal niveau actief zijn. Je hebt op lokaal niveau welzijnsorganisaties die daar werken, vrijwilligersorganisaties, buurtprojecten waar ze de buurt meer leefbaar proberen te maken"* (R05). Naast lokaal te werken vanuit de uitvoeringsorganisatie, wil de gemeente ook de integraliteit in de voorkant opzoeken door het sociale team meer te betrekken bij onder andere beginnende problemen op financieel gebied. *"Je komt niet zomaar in de schulden en dat is waar je de bredere werking van het sociaal team in kan zetten, maar ook organisaties als Schuldhulpmaatje of Humanitas. Zodat je aan de voorkant al kan zorgen dat het niet afzakt. Dat mensen niet diep in de schulden komen en daarmee alle bijbehorende problemen (...) dat zij straks bij verschillende instanties terechtkomen"*. (R02)

Momenteel is de gemeente Goirle regionaal druk bezig om te kijken naar de diverse raakvlakken bij de verschillende domeinen in het SD. Zij geven aan dat er niet zozeer een raakvlak is met de JW, want als een jongere boven de achttien komt dan komen ze voor de bijstand in aanmerking en stopt de JW. Wel is er een zichtbaar raakvlak met Wmo, alhoewel op beleidsniveau er nog weinig overleg is tussen de verschillende domeinen. *"Bijvoorbeeld de arbeidsmatige dagbesteding dat zit bij de Wmo, dus dat zouden we bij de P-wet kunnen inzetten. Die overlap gaan we onderzoeken. We willen zorgen dat we binnen de P-wet daarvan mee kunnen profiteren. En omgekeerd hebben wij hier het Zorgloket. En die kijken dus ook naar een stukje P-wet als dat nodig is. Die kruisbestuiving op uitvoeringsniveau is er al wel, maar op beleidsniveau is het nog niet echt ontwikkeld"* (R10).

### 5.4.3 Conclusie

De manier waarop men kijkt naar het concept integraliteit is op zich positief. Het bewustzijn dat

integraliteit de situatie verbetert en dat men er meer voor open staat en met een bredere blik naar de problematiek van de burger kijkt is bij alle gemeenten aanwezig. Zo wordt het eerst stapsgewijs in het beleid opgenomen om vanuit één geheel naar het probleem te kijken. Vaak is er sprake van multiproblematiek, zo blijkt bij verdergaande afstemming en overleg in de praktijk, en is een integrale aanpak ook noodzakelijk. De gemeenten erkennen dit ook. De urgentie van de gemeenten om integraal beleid (en dus integrale beleidsvoering) toe te passen wordt steeds groter.

Er worden nu volop instrumenten en werkwijzen ontwikkeld op beleidsniveau ten behoeve van die integraliteit. Bij de P-wet hebben veel gemeenten zich eerst gericht op wat er verplicht was en op de eerste invulling van de nieuwe taakvelden. Nu dat meer is ingedaald gaan de gemeenten ook hier steeds meer richting de integrale beleidsvoering kijken. Dit doen zij op verschillende niveaus. Sommige gemeenten doen dit financieel, door te kijken vanuit de P-wet hoe geld beschikbaar gesteld kan worden om maatwerk te leveren en daarbij dus ook de raakvlakken vanuit de P-wet naar de andere beleidssectoren uit het SD kunnen worden aangehaald. Dit initiatief gebeurt wel nog vanuit de P-wet sector. Andere gemeenten bekijken het meer vanuit de werkwijzen binnen de P-wet, hoe zij zich meer met de raakvlakken kunnen bezighouden in de vorm van samenwerking. Doordat het nog wel veelal gedaan wordt vanuit de P-wet koker, is niet altijd duidelijk bij wie wat en waar gehaald moet worden. Zeker als het gaat om intensieve samenwerkingen tussen de gemeentelijke sectoren in het SD.

Dat er langzamerhand aan meer integraliteit gewerkt wordt is een feit. Tegelijkertijd wordt er door de gemeenten ook aangegeven dat integraliteit tussen de drie domeinen nog verre van optimaal is. Er zijn hier een aantal belemmeringen te noemen. Een eerste reden hiervoor is het onderscheid dat de Wmo en de JW meer autonome bevoegdheden te noemen zijn van de gemeenten, terwijl de uitvoering van de P-wet in medebewind gebeurt. De P-wet is een wet die landelijk door alle gemeenten moet worden uitgevoerd. Hoewel een gemeente hier zijn eigen kleur aan kan brengen blijven veel elementen uit deze wet voor iedere gemeente hetzelfde. De Wmo daarentegen is plaatselijk beleid en zou theoretisch bij iedere gemeente anders ingevuld kunnen worden. Een tweede reden is wat specifiek gericht op de inrichting van de GR's. Zo is de gemeente Utrechtse Heuvelrug maar één van de gemeenten die de RSDKRH ondersteunt. De RSDKRH is de aparte uitvoeringsdienst die alleen ingericht is op W&I. Dit beperkt de integraliteit van W&I met de andere domeinen of andere beleidsterreinen van de gemeente, waar ze geen invloed op hebben. Ondanks de impact die de sectoren op elkaar hebben, zoals bij de uitvoering van de P-wet. Tot slot maar niet onbelangrijk moet als reden worden vermeld dat de wet- en regelgeving op verschillende niveaus per domein de integraliteit beperkt om problemen intersectoraal goed aan te pakken. Deze wetgeving kent namelijk nog te veel aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken. Dit wordt dan weer versterkt doordat de P-wet in medebewind wordt uitgevoerd en de Wmo en JW niet.

## 6 Conclusie, discussie en aanbevelingen

Aan de hand van de bevindingen en deelconclusies uit hoofdstuk 5 zal hieronder samenvattend geantwoord worden op de 4 deelvragen, die daarmee weer een antwoord kunnen geven op de hoofdvraag. Vervolgens zal er ingegaan worden op wat hiervan de betekenis en de maatschappelijke en theoretische relevantie is. Verder worden de beperkingen van het onderzoek aangestipt en een toelichting gegeven op mogelijk vervolgonderzoek. Tot slot zullen er enkele aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd worden.

### 6.1 Conclusie

De doelstelling van dit onderzoek is: inzicht krijgen in hoeverre de decentralisatie van de P-wet, specifiek het integraal beleid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen, binnen het SD beïnvloed wordt door de gemeentelijke omgang met de beleidsvrijheid. Om deze doelstelling te kunnen realiseren was de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*In welke mate heeft de gemeentelijke sturing op de beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de P-wet invloed op het integraal beleid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen?*

Er zijn vier empirische deelvragen opgesteld en door middel van afgenomen interviews met gemeenten en documentenanalyse, zijn deze vragen beantwoord in het vorige hoofdstuk. Hieronder volgt een beknopte weergave. Door deze deelconclusies in onderling verband te brengen kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

#### 6.1.1 Deelvragen

##### **Wat is het beleid rondom de P-wet binnen de gemeente?**

Het beleid van de P-wet (deelvraag 1) is door middel van vier verschillende invalshoeken onderzocht: Algemene doelstellingen P-wet, doelgroep beleid, inrichting van het beleid en wetswijzigingen door de invoering van de P-wet.

Als uitgangspunt hebben de meeste gemeenten “*De klant staat centraal*”. Hiermee bedoelen ze dat de ontwikkeling van de mens hun taak is. Die ontwikkeling willen zij bereiken door toeleiding naar maatschappelijke participatie, wat door veel gemeenten ingevuld wordt als (betaald) werk of studie. Een andere term, die bij iedere gemeente terugkomt in de doelstelling van het P-wet beleid, is ‘*samen*’. Hiermee doelt de gemeente op de samenwerking met haar partners zoals regiogemeenten, uitvoeringsorganisaties en werkgevers. Verder blijkt uit de resultaten dat er bij de invoering van de P-wet veel gemeenten officieel afzien van een doelgroepenbeleid. Uitzondering hierop is dat bij alle

gemeenten beleid geschreven is voor de nieuwe doelgroep die na 2015 onder hun verantwoordelijkheid kwam; de groep van jonggehandicapten (<27 jaar). Daarnaast is er binnen meerdere gemeenten een onderscheid in doelgroepen gemaakt op basis van de afstand van de arbeidsmarkt.

Bij Giessenlanden en de Utrechtse Heuvelrug bestaan GR's waarbij een uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten de P-wet uitvoert en hetzelfde beleid hanteert. Dit geldt niet voor de overige uitvoering in het SD (Wmo, JW en onderwijs).

Diverse respondenten geven aan dat met de invoering van de P-wet er eigenlijk niet veel veranderd zou zijn in vergelijking met de situatie vóór de invoering. Toch zijn er wel verschillen: 1) De gemeenten hebben een doelgroep 'jonggehandicapte met arbeidsvermogen' erbij gekregen, 2) door de P-wet is de rechtspositie voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen veranderd en ook is er een doelgroepenregister gekomen, 3) er zijn bij de P-wet nu verschillende mogelijkheden voor werk voor de doelgroep, 4) naast NBW op grond van de P-wet wordt er ook (arbeidsmatige) dagbesteding aangeboden vanuit de gemeenten en valt de financiering nu onder de gemeente en 5) de Wwb is opgenomen in de P-Wet, inclusief nieuwe maatregelen: de inkomensondersteuningsmaatregelen zijn uitgebreid, de arbeids- en re-integratieverplichtingen zijn strenger geworden en gemeenten kunnen een verplichte tegenprestatie naar vermogen opleggen (Movisie, 2016).

### **Welke mate van beleidsvrijheid wordt ervaren door gemeenten bij de P-wet?**

In de interviews is gevraagd naar hoe de mate van beleidsvrijheid wordt ervaren bij de P-wet. Dit door te kijken naar de verschillende factoren die beleidsvrijheid beïnvloeden: 1) beleidsdoelen, 2) wet en regelgeving, 3) financieel en 4) uitvoering.

1) De beleidsdoelen kunnen niet per definitie onbelemmerd beschreven worden, zo wordt aangegeven door de respondenten. Bijvoorbeeld op het gebied van jongerenbeleid: de gemeenten 'moesten' jongerenbeleid maken ook al wilden zij geen - of alleen een blanco - doelgroepenbeleid. Daarnaast blijkt dat sommige aangereikte instrumenten ervoor zorgen dat er al bepaalde doelen vaststaan voor de gemeenten. Zoals bij het instrument LKS.

Toch kan niet gesproken worden van 'geen ruimte'. Kijkend naar de twee GR's binnen dit onderzoek, de daarbij betrokken - kleinere - gemeenten Giessenlanden en de Utrechtse Heuvelrug geven aan dat ze binnen deze kaders zelf het beleid kunnen maken. Hoewel de uitvoering is uitbesteed, wordt het beleid per gemeente in de GR gemaakt. En ook lokaal maatwerk is terug te vinden in het beleid (en de uitvoering) rondom de P-wet bij gemeenten die in een GR zitten, volgens de respondenten. Ook de gemeente Goirle, een relatief kleine gemeente, geeft aan dat het niet aanbieden van maatwerk niet

of nauwelijks voorkomt. Juist doordat de gemeenten zo klein zijn is maatwerk mogelijk, aldus ook Giessenlanden die iedere klant wil spreken om de situatie goed in te kunnen schatten.

2) Bij de toepassing in de dagelijkse praktijk komen gemeenten wel (onvoorziene) juridische belemmeringen tegen. Zoals bij het beschut werk, waar gemeenten eerder al terughoudend mee waren. Het past niet bij de beleidsdoelstellingen, maar vanwege de alsnog opgelegde verplichting (in combinatie met de dreiging van kortingen) kunnen de gemeenten er niet omheen. Ook bijvoorbeeld de bijzondere bijstand blijkt niet het geschikte instrument te zijn voor alle bijzondere gevallen: zo kan het niet ingezet worden voor medische problemen en ondersteuning. Eventueel buitenwettelijk beleid zou teveel juridische risico's met zich brengen. Verder conflicteren sommige door het Rijk bedachte instrumenten, zoals de LKS, met de uitvoering ervan in de praktijk. Of het instrument benadeelt de integratie met de andere twee domeinen binnen het SD. Bijvoorbeeld, door de invoering van de kostendelersnorm in de Wwb/P-wet wordt de beoogde integratie van het 3D beleid in de praktijk nogal eens gefrustreerd. De regelgeving omtrent de kostendelersnorm sluit namelijk niet geheel aan op de doelstellingen van de Wmo 2015.

3) Uit de interviews komt naar voren dat de mate en aard van de beschikbare financiële middelen enige invloed heeft op het maken van keuzes, zowel op beleids- als uitvoeringsniveau. Door de bezuinigingen in combinatie met meer taken worden de gemeenten indirect beperkt in de ruimte die ze hebben om het beleid uit te voeren. Zo kan het voorkomen dat een gemeente bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld de Nuggers, graag willen helpen (dit is dan ook in het beleid geformuleerd), maar dit niet doen puur om financiële redenen. Kortom, iemand die een kortere afstand heeft tot de arbeidsmarkt wordt eerder geholpen dan iemand met een langere afstand. Er wordt hier een prioritering in gemaakt. Een uitzondering is hier gemeente Goirle die geen budgettaire problemen ervaart wat leidt tot voldoende mogelijkheden om het zelf in te vullen. Toch hoeft het gewenste beleid niet altijd duur te zijn of een beperkt budget een rem te zijn om niet te experimenteren.

4) De gegeven handelingsruimte van de uitvoering is bij iedere gemeente als zodanig aanwezig, maar toch worden er wel kaders en richtlijnen geschreven door de gemeente zelf of worden deze meegegeven aan de uitvoeringsorganisatie. Zo erkennen de beleidsmakers dat eigenaarschap belangrijk is en dit willen ze dan ook graag zoveel mogelijk een kans geven.

Er kan hier voorzichtig geconcludeerd worden dat iedere gemeente zelf bepaalt, via uitvoering en/of beleid, op welke manier ze de klant het beste kunnen helpen. Ook bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, is de manier waarop besluitvorming plaatsvindt bij casus-beslissingen uiteindelijk verschillend per gemeente.



Tegelijkertijd kan hierbij worden aangetekend dat een grote gemeente als Utrecht bij het ontwikkelen van uitvoeringsbeleid wel enige beperking in ruimte ervaart wanneer ze wil experimenteren met nieuwe ideeën. Het gaat dan zowel om druk van buiten (Rijk als stelselverantwoordelijke) en van binnen (oude routines). Dit sluit aan bij de theorie in hoofdstuk 3 (zie 3.1.2 bestuurlijk toezicht en 3.2.3 helderheid van beleid, zie ook hieronder).

### **Hoe stuurt de gemeente op de gegeven beleidsvrijheid?**

1) Voorop moet gesteld worden dat iedere gemeente hier varieert en dat dit afhankelijk is van het opgestelde kader. Zo sturen de gemeenten Giessenlanden en Utrechtse Heuvelrug op de meeste facetten van de P-wet door gebruik te maken van de uitvoeringsdiensten die voortkomen uit hun GR. In samenspraak met de regiogemeenten wordt er een beleidskader gemaakt. Bij de gemeente Utrecht en de gemeente Eindhoven wordt tegelijkertijd ook gestuurd op het ‘meedenken door de uitvoering’. Bij Goirle ligt het initiatief voor opstellen van de kaders hier toch echt bij beleid en wordt dit niet in samenspraak met de uitvoering opgesteld.

Bij geen van de gemeenten worden de wettelijke kaders van de P-wet als vrij strikt ervaren. De kaders zijn niet beslissend.

De doelstellingen zijn opgenomen in de kaders, zo ook de doelstelling “de klant staat centraal”. Mogelijk ook een reden voor het feit dat de kaders als vrij ruim worden ervaren om zo maatwerk te kunnen leveren. Tegelijkertijd zijn de kaders er ook om te voorkomen dat de uitvoering niet de enige is die bepaalt of een persoon wel/niet hulp krijgt.

2) Daarnaast zijn er twee interessante bevindingen te melden ten aanzien van het hanteren door de gemeenten van (voorrangs) instrumenten vanuit de P-wet.

Zo geldt voor alle gemeenten dat NBW geen voorrang heeft als in te zetten instrument. Het wordt wel aangeboden (of het plan bestaat hiervoor), maar dan alleen het verplichte minimum aantal plekken voor mensen die een advies voor NBW hebben ontvangen. Dit is voor elke gemeente toch het maximum. Verschillende overwegingen van de gemeenten hebben hierbij een rol gespeeld. Financieel bezien is het instrument te duur, zo vinden alle gemeenten. Wat de doelmatigheid betreft: sommige zien NBW niet als het juiste middel om hun vastgestelde doelen te behalen. Zo beschouwd doet het alsnog centraal verplicht stellen van het NBW afbreuk aan het decentralisatieproces voor gemeenten. Waarbij ook komt dat de afbouw van de oude SW onvoldoende door het Rijk wordt gecompenseerd (RvF, 2017). Enkele gemeenten wilden dan ook een alternatief instrument organiseren in plaats van NBW. Zij geven voorrang aan LKS wat gebaseerd is op een indicatie van het UWV en wat uit gaat van toeleiding naar werk. Dagbesteding is minder geschikt hier, dit heeft onder andere met de

indicatiestelling te maken en de concrete toepassing dat het niet voor de ontwikkeling naar werk toe bedoeld is.

Een andere bevinding is dat wanneer een instrument een jongere kan helpen om (op termijn) aan werk te komen, hieronder valt ook scholing, dit instrument voorrang krijgt. De gemeenten kenmerken de jongeren als een prioritaire doelgroep wat terug te zien is in de aandacht en urgentie die wordt gegeven bij bepaalde instrumenten.

3) Uit de interviews komt verder niet duidelijk naar voren dat gemeentelijke werknemers, die invulling of uitvoering aan de P-wet geven, nog veel in routines werken (procedures). Het is in ieder geval niet zichtbaar voor de routines van vóór de invoering van de P-wet in 2015. Na de invoering van de P-wet zijn er op het gebied van regels, beleid en taakvelden voor onder andere de uitvoering, diverse inhoudelijke aspecten veranderd, zoals ook eerder aangegeven. Hierdoor passen oude routines niet altijd even goed meer. Deze kunnen overigens nog wel (lange tijd) van invloed zijn op hoe er gehandeld wordt. Een voorbeeld hier is de aangescherpte wetgeving en het beleid bij de bevoegdheid 'kunnen maatregelen'. Dat uitvoerders van de gemeente Giessenlanden het lastig vinden het oude beleid hier los te laten blijkt uit de praktijk dat zij eerder neigen naar een verbale maatregel dan een financiële, want 100% maatregelen toepassen deden zij eerder niet zo snel. Bij de gemeente Eindhoven is er een strakke samenwerking tussen het participatie werk-leerbedrijf en de nieuwe wijkteams. Zo worden oude routines verbonden met nieuwe.

4) Kijkend naar de prestatieafspraken heeft elke gemeente gemeld dat de burger als eerste centraal staat. Dit kan bij sommige gemeenten zo uitpakken dat dit bijgehouden wordt door cijfers, maar bij de meeste is dit niet gebonden aan budgetten of bepaalde targets. Er wordt hier soms bij gemeenten gestuurd aan de hand van wetten en regels, terwijl bijna alle gemeenten ook op de output van de mensen (=professionals) monitoren.

Het blijkt dat, als er cijfers of resultaten zijn gekoppeld aan een (sub)doel, dit alleen op sommige vlakken is. Niet alle doelen of doelgroepen worden gecoverd door deze aan resultaten of cijfers te verbinden. Dit leidt soms tot tegenstrijdig beleid. Al is dit niet altijd in de uitvoering van het beleid terug te zien, doordat er niet geprioriteerd wordt aan de hand van prestatieafspraken, maar ook aan de hand van de beleidsdoelstellingen die niet in cijfers uitgewerkt zijn.

5) In het algemeen kan gezegd worden dat iedere gemeente het eigenaarschap bij de uitvoering, en dus ook van de professionals, stimuleert. Bij dit gegeven horen niet al te veel regels of strenge kaders. Zo heeft gemeente Utrechtse Heuvelrug voor het minimabeleid een verordening opgesteld waar zo min mogelijk regels aan verbonden zijn, en waarbinnen alleen het maximum wordt aangegeven. Bij

Giessenlanden worden sommige beleidsaspecten, zoals ruimte geven aan de uitvoerders om zelf de intensiteit en de wijze van contact te bepalen met de burgers, niet uitdrukkelijk opgenomen in het beleid maar verondersteld. Of er wordt binnen het kader veel ruimte voor gegeven, zoals in de gemeente Eindhoven. Daar bepaalt de uitvoerder zelf welk plan of welke acties er dienen te komen bij de benadering van de casus. Ook kijkt en beslist de generalist er mee. Dit proces gebeurt samen met de mensen van de gemeente die formeel het mandaat hebben. Wat precies hiervan het effect is op de uitvoering blijft overigens onduidelijk.

Toch was deze handelingsruimte er nog niet altijd bij de invoering van de P-wet in 2015. Bij de gemeente Utrecht wordt vanuit de organisatie WIJ3.0 aangegeven dat ondanks de vele protocollen er nu meer ruimte wordt gegeven door de gemeente. Zo moest voorheen nog veel gerapporteerd en voor akkoord gegeven worden.

Ook hebben sommige acties vanuit beleid een indirect effect bij de uitvoering. Bijvoorbeeld bij gemeente Giessenlanden: daar leidt de uitstroom-rapportage vanuit de gemeenten naar de werkcoaches tot enige prestatiedruk bij de werkcoaches.

6) Tot slot wat betreft de communicatie en samenwerking: meerdere gemeenten geven aan dat de lijntjes kort zijn tussen beleid en uitvoering en tussen gemeente en externe partijen. Dit is ook wel nodig gelet op de vele bestaande protocollen (zoals het geval was bij de gemeente Utrecht).

### **In hoeverre is er integraal beleid bij de P-wet kijkend naar besluitvorming en uitvoering?**

De manier waarop men kijkt naar het concept integraliteit is op zich positief. Het besef dat integraliteit de situatie verbetert en men er meer voor open staat en met een bredere blik naar de problematiek van de burger kijkt, is bij alle gemeenten aanwezig. Zo wordt in het beleid opgenomen om vanuit één geheel naar het probleem te kijken. Vaak is er sprake van multiproblematiek en is een integrale aanpak tot een bepaalde mate noodzakelijk volgens de gemeenten.

De urgentie van de gemeenten om integraal beleid (en dus integrale beleidsvoering) toe te passen wordt steeds groter.

Er worden nog volop instrumenten en werkwijzen ontwikkeld op beleidsniveau ten behoeve van die integraliteit. Hoewel er verschillen zijn per gemeente hebben veel gemeenten zich eerst gericht op wat er verplicht kwam kijken bij de P-wet en op de eerste invulling van de nieuwe taakvelden. Nu dat meer ingedaald is gaan de gemeenten steeds meer richting die integrale beleidsvoering kijken. Dit doen zij op verschillende niveaus.

Sommige gemeenten doen dit financieel, door te kijken vanuit de P-wet hoe geld beschikbaar gesteld

kan worden om maatwerk te leveren. En het budget daarbij dus ook de raakvlakken vanuit de P-wet naar de andere beleidssectoren uit het SD kan dekken. Dit gebeurt dus nog wel vanuit de P-wet sector. Andere gemeenten bekijken het meer vanuit de werkwijzen vanuit de P-wetsector, namelijk hoe zij zich meer met de raakvlakken kunnen bezighouden in de vorm van samenwerking. Doordat ook hier nog veel gedaan en gedacht wordt vanuit de 'P-wet koker', is bij intensieve samenwerkingen tussen gemeentelijke SD-sectoren niet altijd direct duidelijk wat bij wie en en waar, iets gehaald kan worden.

Dat er langzamerhand aan meer integraliteit gewerkt wordt is dus een feit. Tegelijkertijd wordt er door de gemeenten ook aangegeven dat integraliteit tussen de drie sectoren nog verre van optimaal is. Er zijn hier een aantal belemmeringen te noemen.

Een eerste reden hiervoor is het onderscheid dat de Wmo en de JW meer *autonome* bevoegdheden bieden voor de gemeenten, terwijl de uitvoering van de P-wet vooral in *medebewind* gebeurt. De P-wet is een wet die landelijk door alle gemeenten moet worden uitgevoerd. Hoewel een gemeente hier zijn eigen kleur aan kan brengen blijven veel elementen uit deze wet voor iedere gemeente hetzelfde (zie ook de lokale verordening). De Wmo daarentegen is meer plaatselijk beleid en zou theoretisch bij iedere gemeente anders ingevuld kunnen worden (beleidsplan).

Een tweede reden is wat specifiek gericht op de *inrichting van de GR*. Bijvoorbeeld, zo is de gemeente Utrechtse Heuvelrug maar één van de gemeenten die de RSDKRH ondersteunt. De RSDKRH is de aparte uitvoeringsdienst die alleen ingericht is op W&I. Dit beperkt de integraliteit van W&I met de andere domeinen of andere beleidsterreinen van de gemeente, waar ze geen invloed op hebben. Ondanks de impact die de sectoren op elkaar hebben, zoals bij de uitvoering van de P-wet.

Als laatste reden, maar niet onbelangrijk, moet hier nog worden vermeld dat de *wet- en regelgeving* op verschillende niveaus per domein de integraliteit beperkt om problemen inter-sectoraal goed aan te pakken. Deze SD-wetgeving kent namelijk nog te veel aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken. Dit wordt versterkt, doordat zoals hierboven aangegeven de P-wet meer in medebewind wordt uitgevoerd dan de Wmo en JW.

### 6.1.2 Hoofdvraag en conclusie

Wanneer we nu de deelvragen en antwoorden samen nemen dan kunnen we met de nodige voorzichtigheid tot de volgende hoofdconclusie komen. Voorzichtig omdat het hier een verkenning betreft en het onderzoek methodologisch toch een aantal zwakke plekken kent (zie 6.2).

Wat is gebleken? Bij de onderzochte gemeenten is de afgelopen drie jaar een intensief proces gaande (geweest), zo blijkt uit de interviews en documenten, waarbij op verschillende fronten en met

wisselend succes is gewerkt aan en gestuurd op zowel afstemming van de sectoren binnen het SD als op integrale beleidsvorming en uitvoering vanuit de P-wet (transformatie).

Daarbij is in het algemeen door deze gemeenten zo goed mogelijk gebruik gemaakt van de diverse bestaande en nieuwe instrumenten en mogelijkheden - juridisch en financieel - binnen de SD kaders en wetgeving. De (deel)conclusies bij de bevindingen geven hiervan een goed overzicht.

Hoewel de formele beleidsvrijheid op basis van de P-wet voor de gemeenten beperkender is dan die bij de Wmo en de JW, kun je gelet op de bevindingen toch wel spreken van voldoende compenserende materiële beleidsvrijheid voor deze gemeenten bij de uitvoering en afstemming van de P-wet. Er is een proces gaande van opzoeken en oprekken van de rijksregels in medebewind (zie ook 3.2.2).

Als gekeken wordt naar de factoren die volgens Nederland et al. (2009) de mate en aard van de sturingsrol van een gemeente bepalen (3.3.2: a. sterke verantwoordelijkheid en b. sturing gemeente; c. wisselende actoren en d. burgerparticipatie) dan zijn met name a, b en c hier kenmerkend. Dit wijst op *integrale beleidssturing door gemeenten* waarbij de nadruk ligt op stimuleren van samenwerking. Het gaat hierbij - theoretisch - vooral om een Governance model, maar ook zijn er aspecten van Government en NPM.

Een bijzondere plaats en functie moet worden toebedacht aan *pilots, experimenten en dergelijke*. Ook omdat deze zich meestal nog niet zo in een vergevorderd stadium bevinden, en een goede evaluatie dus nog niet mogelijk is, zal dit verder moeten worden onderzocht.

Wat wel al een bepalende factor vanuit de sturing lijkt bij het proces van de integrale beleidsvorming is het gemeenschappelijk opzetten van een voorziening voor een herkenbare doelgroep. In dit geval het Jongerenloket. De formele drempel hiervoor in het algemeen - geen doelgroepenbeleid - werd opzij gezet en lijkt hier juist stimulerend te werken. In 3.4.1 (integrale beleidsvoering) wordt ook vanuit de theorie op dit versterkende beleidseffect bij een categoriale invalshoek gewezen. Bij de aanbevelingen wordt hierop teruggekomen.

## 6.2 Discussie

### 6.2.1 Enkele kanttekeningen

Bij de verantwoording voor de keus van de casestudy (hoofdstuk 4) is er al op gewezen dat voor en tijdens dit onderzoek steeds duidelijker werd dat het trekken van algemeen geldende conclusies met de nodige voorzichtigheid en terughoudendheid moest worden gedaan. Bij dit onderzoek is het daarom vooral om een verkenning gegaan om de duidelijkheid van zowel theorie als onderzoeksvragen beter in kaart te brengen.

Een structureel probleem lijkt toch wel dat bij het onderwerp decentralisatie SD en beleidsvrijheid de kans op correcte en verantwoorde metingen en generaliserende conclusies kleiner is, omdat gemeenten hier nu eenmaal zo (kunnen) verschillen in beleid en uitvoering. Dit geldt des te sterker als er nog meer gemeenten onderzocht zouden zijn dan nu.

De aanleiding voor dit onderzoek was onder andere de constatering dat er voor 2015 weinig praktisch en/of wetenschappelijk onderzoek beschikbaar was waarin metingen en conclusies op dit gebied voor een groot aantal gemeenten voldoende konden worden verantwoord. Nu drie jaar verder is er op het gebied van onderzoek en literatuur eigenlijk niet zo heel veel veranderd. Ook bijvoorbeeld een kwantitatief onderzoek van de Inspectie SZW (2017) kampte met het probleem van representativiteit. Ook is er weinig tot geen wetenschappelijke literatuur gevonden over het onderwerp integraliteit in relatie tot beleid en uitvoering. Het maakte het erg lastig om de ambitie te hebben hierover een theoretisch stuk te schrijven en de bestaande theorie eventueel te versterken met de resultaten die gevonden zijn in dit onderzoek. Dit terwijl de vraag naar meer onderzoek juist toeneemt omdat de P-wet nog steeds, of misschien wel meer dan eerst, een 'hot topic' is. Overigens zijn inmiddels wel de nodige meer praktische en concrete studies verricht, zoals die van Movisie (2017). Maar hier staat vooral de vraag centraal hoe professionals binnen de drie domeinen nog beter in de praktijk kunnen samenwerken, gericht op beleids- en uitvoeringsintegratie (transformatie).

Bij dit onderzoek is dus voor een verkenning gekozen, omdat het aantal gemeenten dat geïnterviewd werd gering was. Terwijl er ook een risico bestond dat het onderwerp, wanneer in de praktijk van heel verschillend lokaal SD-beleid zou blijken, te breed zou worden. Hoewel dit laatste in de praktijk enorm is meegevallen en er hier eerder sprake is van 5 min of meer beleidsmatig vergelijkbare gemeenten met ongeveer dezelfde visie op beleidsvrijheid en integraliteit, moet toch worden gewezen op een paar methodologisch 'zwakke plekken' bij met name de interviews.

In de eerste plaats bleek het lastig te zijn om de mate van integraliteit te meten. De vraag is dan ook of dit aspect wel voldoende gemeten is. Wanneer een begrip of concept beperkt te meten is kan men zich afvragen of de respondent het niet anders interpreteert dan de interviewer heeft bedoeld. Dit heeft de interviewer wel geprobeerd te beperken door verschillende vragen te stellen over integraliteit, maar toch blijft de onzekerheid bestaan dat interpretatieverschillen tussen de onderzoeker en de respondent een invloed hebben op de resultaten.

Een tweede punt betreft de resultaten. Er zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen en hierdoor zijn niet alle vragen overal gesteld of beantwoord. Dit zorgt ervoor dat niet alle deelvragen en/of subvragen beantwoord zijn bij en door alle casussen. Hierdoor kan het zijn dat in sommige gevallen de respondent zich niet herkent in zijn/haar verhaal. Een manier om dit zoveel mogelijk te

voorkomen is door iedere respondent het interview toe te sturen en te vragen of dit klopt met zijn/haar beeld. Ook maakt dit het standaardiseren van antwoorden soms lastig en dit tast de validiteit van de resultaten aan. Anders gezegd: ook om deze reden dienen de resultaten en de bijbehorende conclusies met enige reserve bekeken en toegepast te worden.

Ten slotte nog een tweetal opmerkingen over de casussen (geïnterviewden) zelf. Er is gekozen om minimaal per casus met zowel een bestuurder (de vakwethouder), iemand vanuit beleid als met iemand van de uitvoering te spreken. Zodat het perspectief vanuit drie (organisatie)niveaus over het onderwerp kon worden belicht. Wat betreft casus Goirle is dit niet gelukt, daar is alleen gesproken met een wethouder en iemand van beleid. Kortom, de kant van de uitvoering ontbreekt in deze casus, iets wat de betrouwbaarheid van de resultaten (negatief) beïnvloedt. Ook zou het krachtiger zijn geweest wanneer er minimaal met twee of meer mensen per niveau een gesprek had plaatsgevonden. Zo kan onder meer voorkomen worden dat wanneer een respondent een 'mooier' antwoord geeft dan in werkelijkheid het geval is, dit door de andere respondent weer wordt rechtgetrokken.

### 6.3 Aanbevelingen en toekomstig onderzoek

Hieronder volgen nog enkele aanbevelingen al of niet gecombineerd met suggesties voor vervolgonderzoek.

a) Zowel uit dit onderzoek als uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat er bij de professionals redenen aan te geven zijn waarom de integraliteit ook op uitvoeringsniveau niet goed werkt of in ieder geval kanttekeningen oproept. De 3 SD-wetten hebben dan wel dezelfde slogan, maar de P-wet heeft toch (deels) andere onderdelen dan de Wmo en de JW, wanneer we kijken naar de schuldhelpverlening of participatiebevordering, maar ook naar de re-integratie/ arbeidsbemiddeling. Hierdoor zijn er zaken en taken die wel overlap hebben met elkaar en daarom op papier zich makkelijk laten lenen voor het integraal oppakken door één team. Maar die toch het werken in de praktijk bemoeilijken, omdat er een andere insteek is. Per aspect van de P-wet zou dieper op de vraag in kunnen worden gegaan Waarom een praktische aanpak daar niet, niet altijd, of juist wel samengaat met de werkwijze binnen de andere 2 sectoren? Hierbij zouden ook nadrukkelijk de lopende pilots, experimenten e.d. van een aantal gemeenten moeten worden betrokken (inclusief de eventueel al afgesloten evaluaties hiervan).

b) Aansluitend bij het thema onder a) kun je eveneens de vraag stellen of het beleidsmatig ook gewenst of zelfs verantwoord is om te streven naar een optimale integraliteit binnen het SD. Bij dit onderzoek is gekeken naar de invloed van beleidsvrijheid op de integraliteit van de P-wet in het SD, terwijl de argumentatie met betrekking tot wat het meest efficiënt of effectiefst werkt, buiten

beschouwing is gelaten. Er zijn (beleids) terreinen buiten de 3D's, zoals onderwijs en gezondheidszorg, waarvoor de gemeenten ook verantwoordelijkheid hebben, en die meer potentie lijken te hebben om tot een vruchtbare integraliteit te komen. Misschien is het cluster van de 3D's in de praktijk niet het beste cluster om (alleen) de focus op te leggen.

Voorbeeld: bij de hier geïnterviewde gemeenten is het vermoedelijk niet toevallig dat de oprichting van een breed Jongerenloket - vanuit de P-wet in deze vorm ook niet verplicht en beleidsmatig uit categoriaal oogpunt ook niet wenselijk - met succes lijkt bij te dragen aan een versterking van het proces van o.a. beleidsintegratie, zowel binnen als buiten de gemeente.

Daarom kan het van belang en de moeite waard zijn om bij de definitie van en het onderzoek naar integraal beleid ook andere sectoren te betrekken en maatschappelijk breder te kijken. Zoals hiervoor aangegeven wordt er nu veel gesproken over integraliteit 'op de werkvloer', binnen de wijkteams en op slb-niveau. Op beleidsniveau, waaronder ook de strategische keuzes en samenwerking van de verschillende beleidssectoren vallen, komt dit veel minder naar voren. Op dit niveau lijkt integrale beleidsvoering niet duidelijk een bepaalde werkwijze in te houden of is soms zelfs de vraag wat er überhaupt onder verstaan kan worden. Door verbreding zijn wellicht ook beter meetbare definities te ontwikkelen.

Er zou meer onderzoek verricht kunnen worden naar dit onderwerp - Integraliteit bij gemeenten op beleidsniveau, de grenzen ervan en alternatieven - waarbij dan ook interessant is om te kijken hoe andere (Europese) landen hiermee omgaan en dit aanpakken. Omdat jongerenwerkloosheid en (re-) integratie van kwetsbare jongeren/jonggehandicapten overall een internationaal herkenbaar probleem is zou dit het vertrekpunt hierbij kunnen zijn.

c) Dit onderzoek heeft zich meer theoretisch gericht op de invloed van de beleidsvrijheid op de integratie van de P-wet binnen het SD bij een klein aantal gemeenten. De concrete uitvoering hiervan en de resultaten komen zijdelings aan bod, maar zijn uiteindelijk wel bepalend voor het succes van het beleid. Het zou daarom interessant zijn om in vervolgonderzoek in te gaan in op de uitvoering en de effecten van het beleid. Dit hoeft zich niet te beperken tot de P-wet maar het gehele SD.

Bij de uitvoering kan gekeken worden of de middelen die gemeenten in willen zetten ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. Voor beleid is natuurlijk het uitgangspunt dat doelstellingen zoveel mogelijk worden behaald. De vraag is daar dus of gemeenten doen wat ze in de beleidsplannen e.d. zeggen te willen doen. Niet elk doel is echter even goed meetbaar. Vergelijk bijvoorbeeld bij de Wmo preventie met de ondersteuning van mantelzorgers. Aangezien de beleidsmakers ook niet altijd scheutig zijn met het noemen van cijfers is het moeilijk ze hier op af te



rekenen. Er kan wel gemeten worden of de efficiëntie is gestegen, of de participatie hoger is, of de samenredzaamheid is toegenomen. Oftewel wat zijn de effecten van het beleid?

Het criterium van de helderheid van beleid (zie hoofdstuk 3) kan hierbij een belangrijk aandachtspunt zijn. Beschrijven gemeenten wel duidelijk genoeg welke causale relaties ze willen beïnvloeden met hun beleid? De inzet van welk middel moet leiden tot het behalen van welk doel? En: op welke gedragsmechanismen van mensen willen gemeenten bij de inzet van middelen eventueel ingrijpen en hoe moeten deze leiden tot het behalen van een doel?

Ook in de geanalyseerde beleidsdocumenten van dit onderzoek worden middel en doel nogal eens apart van elkaar genoemd en te weinig met elkaar in verband gebracht. Hierdoor kan het voorkomen dat de professionals / uitvoerders sneller geneigd zijn om bij de oplossingen te blijven die zij meer gewend zijn en/ of die duidelijker binnen hun beleidssector vallen.

d) Door de rijksoverheid is in de afgelopen decennia een uitgebreid centraal sturingskader voor de P-wet (eerder de bijstandswet), gezondheidszorg en jeugdzorg opgebouwd. Zoals we in dit onderzoek ook voor de P-wet zagen heeft deze ontwikkeling in de praktijk toch tot diverse beperkingen en afstemmingsproblemen binnen en tussen gemeenten, regio's en de private sector geleid (zie ook toelichting). Een interessante actuele vraag, die zich ook leent voor verder onderzoek, is welke oplossingen hiervoor mogelijk zouden zijn. Is het uiteindelijk noodzakelijk en wenselijk om 'top down' een nieuwe gemeentelijke plannende rol in deze netwerken te gaan verankeren? Of kan er toch beter naar een situatie 'bottom up' gestreefd worden, om 'in de sfeer van randvoorwaarden de ontwikkelingen enigszins beheersbaar te houden'.

Toelichting: door deze centrale ontwikkeling zijn de beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden voor gemeenten in meerdere opzichten beperkt. Daarnaast hebben gemeenten de uitvoering van de bijstand (nu P-wet) vaak gedelegeerd aan regionale organisaties, die in de meeste gevallen door meerdere gemeenten worden aangestuurd. Deze aansturing krijgt zo het karakter van een intergemeentelijk onderhandelingsproces. Sturing van de P-wet en de uitvoering van het beleid vinden dus plaats op meerdere bestuurlijke niveaus, die niet volledig op elkaar zijn afgestemd. Lokaal en regionaal kunnen de verschillen daardoor toch wel groot zijn als het gaat om de gemeentelijke betrokkenheid, de rol die private actoren spelen en de wijze waarop intersectoraal beleid geformuleerd en uitgevoerd wordt.

## 7 Literatuurlijst

- Allers, M., & Kam, C. de (2010). Renovatie in het huis van Thorbecke. In: M. Allers, J. Donders, d. C. Kam, & A. Ros, *Miljardendans* (pp. 185-208). Den Haag : SDU Uitgever.
- Andersson Elffers Felix. (2017). *Blijvend vernieuwen in het sociaal domein: Een quickscan naar gemeenten met financiële tekorten*. Utrecht.
- Avres. (2016, Oktober 21). Kostendelersnorm. Opgehaald van RSD AV: [http://www.rsdaov.nl/werk/kostendelersnorm\\_3946/](http://www.rsdaov.nl/werk/kostendelersnorm_3946/)
- Belinfante, A.D., de Leede, J.L. (2012). *Beginzelen van het Nederlands staatsrecht*. Deventer: Kluwer.
- BMC. (2013). *Participatie: Innovatie tot aan het bot. Smal pad, breed perspectief: Over de publieke sector tijdens de regeerperiode 2012-2016 en de bijdragen van BMC*, 42-45.
- Bouckaert, G., Peters, G. B., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland*. Den Haag: Lemma.
- Boogers, M.J.G.J.A.; Schaap, L.; Karsten, N., & van den Munckhof, E.D. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer: Alphen aan de Rijn.
- Branden, T., de Graaf, L. J., Hendriks, F., van den Munckhof, E. D., Hanemaayer, D., P. & Scheeren, J. (2006). *Zichtbaar maken van gemeentelijke beleidsvrijheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Breeman, G.E., van Noort, W.J. Rutgers, M.R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.
- Brinkman, E. (2000). In: H. Donkers, H., Willigen, K. van, Jongbloed, J., & Slooten, J. *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven: Lecturis BV.
- Brodin, E., 2012. Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), pp.940–949.
- Broeksteeg, J.L.W. (2015). *Motieven van (de)centralisatie*, recensie van: L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie*, diss. Leiden, RMThemis 2015, p. 277-280, 4pp.
- Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2016, september 7). Aantal arbeidsongeschiktenuitkeringen daalt lichtelijk. Opgehaald van Centraal Bureau voor de Statistiek: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/36/aantal-arbeidsongeschiktheidsuitkeringen-daalt-licht>
- Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2017). *BUS-G maatwerk in het kader van de kostendelersnorm*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Coolsma, J. C. (2003). De uitvoering van beleid: Een inleiding in de beleidswetenschap. In M. Herweijer, & A. Hoogerwerf (Eds.), *Overheidsbeleid* (pp. 113 - 130). Deventer: Kluwer.

- Delden, P. van (2010). Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. Pionierende professionals belangrijker dan ambitieuze bestuurders. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie* 64 (2010), 3, p. 5-21.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2010). Lokaal bestuur. Den Haag: Reed Business.
- Divosa. (2018). *Participatiewet*. Opgehaald van Divosa: <http://www.divosa.nl/onderwerpen/participatiewet>
- Echtelt, P. van, & Voogd-Hamelink, M. de (2017). Aannemen mensen met arbeidsbeperking. In: *Arbeidsmarkt in kaart*. Opgehaald van SCP: <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarktinkart-werkgevers2017/aannemen-mensen-met-arbeidsbeperking>.
- Engels, J.W.M., Fraanje, M.J. (2013). *De bestuurlijke organisatie van Nederland. Historie, grondslagen, werking en debat*. Deventer: Kluwer.
- Fleurke, F., Hulst, J. R., & de Vries, P. J. (1997). *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden: Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: SCP.
- Groot, R.W.J. de (1999). Kwaliteit van decentralisatie van onderwijsbeleid. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 11, 219-243.
- Halsema, F. (2016, September 7). *Systeemdwang in de gehandicaptensector*. Utrecht, Nederland.
- Heekelaar, M., Schenderling, P., Bannink, F., & Klootwijk, K. (2014). *Businesscase Participatiewet regio*. Berenschot.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., Fernhout, R. & H.J.A.M. van Geest (1998). *Decentralisatie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri
- Hilhorst, P., & Lans, v. d. (2015, November 20). #13- *De Participatiewet is schijn-decentralisatie, pleidooi voor bestuurlijke ongehoorzaamheid*. Opgehaald van Sociale vraagstukken: <http://www.socialevraagstukken.nl/de-participatiewet-is-schijn-decentralisatie-pleidooi-voor-bestuurlijke-ongehoorzaamheid/>
- Hoogerwerf, A. (1978). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hrelja, R. (2011). The tyranny of small decisions. Unsustainable cities and local day-to-day transport planning. *Planning and Theory and Practice* 22, 4, 647-672.
- Ieder(in). (2018). *Participatiewet*. Opgehaald van Iederin: <https://iederin.nl/themas/werk/participatiewet/>
- Inspectie van Onderwijs. (2016). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014/2015*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Inspectie SZW]. (2016). *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt: Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Inspectie SZW]. (2017). *Met 18 jaar ben (niet) volwassen: Samenwerken voor continuïteit van de ondersteuning voor 18-plussers en de rol van Werk en Inkomen daarin*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Jongedijk, R. (2000). In: H. Donkers, K. van Willigen, J. Jongbloed & J. Slooten. (red.). *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven: Lecturis BV
- Kam, de, G.R.W. (2012). *De toezichthouder en het grondbeleid*. Utrecht: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW).
- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363–371.
- Koning, P. d. (2015, Augustus 14). *Kostendelersnorm bijstandswet raakt vooral kwetsbare ouderen*. NRC: <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/08/14/kostendelersnorm-bijstandswet-raakt-vooral-kwetsbare-ouderen-a1413979>
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks ; a network perspective on problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Korsten, A. F. (2012, maart). *Een halve eeuw lokaal bestuur*. Heerlen.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering*. Lund: Studentlitteratur.
- Maarse, dr., J.A.M. (1986). *Bezuinigingen en decentralisatie*. Den Haag: Staatsuitgeverij
- May, P. J. (2015). Implementation Failures Revisited: Policy Regime Perspectives. *Public Policytration and Administration*, 30 (3-4), 277-299.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453.
- Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In B. Guy Peters, & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration*, 245–254. London: Sage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *3D-onderzoek begrotingen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 2015*. Den Haag.
- Movisie. (2013). *Sturing in de Wmo-praktijk: Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo*. Utrecht: Movisie.
- Movisie. (2015). *Transitie jeugdzorg: een overzicht*. Opgehaald van Movisie: <https://www.movisie.nl/artikel/transitie-jeugdzorg-overzicht>
- Movisie. (2016). *Participatiewet en de WWB maatregelen: een overzicht*. Opgehaald van Movisie: <https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht>
- Movisie. (2017). *Werk en inkomen in integrale aanpakken: Een verkenning van theorie en praktijk*. Utrecht: Movisie.
- Munneke, S.A.J. (2013), *Decentralisatie op grote schaal: Aandachtspunten en uitgangspunten voor de decentralisaties in het sociale domein*, RegelMaat 2013 (28), 5.
- Nederland, T., Huygen, A., Boutelier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

- Nederlandse vereniging van Rekenkamers en Rekencommissies [NVRN]. (2014, oktober 29). *Participatiewet: aansturen en verantwoorden, rol van raad en rekenkamer*. Opgehaald van NVRN Wiki: <https://wiki.nvrr.nl/artikel/50431/Participatiewet-aansturen-en-verantwoorden-rol-van-raad-en-rekenkamer>
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P., & McGuinn, J. (2012). Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance* 22, 6, 395-423.
- Nijendaal, G. A. (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. In J. H. Donders, & C. A. Kam, *Jaarboek overheidsfinanciën 2014* (pp. 85-99). Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Oosting, M. (1984). Decentralisatie: begrip en beleid. In: M. Oosting (red.). *Aspecten van decentralisatie, Raad voor het binnenlands bestuur*. Den Haag: Staatsuitgeverij, pp. 25-50
- Percuris. (2014). *Wat is de Participatiewet*. Opgehaald van Participatienieuws: <https://www.participatienieuws.nl/participatiewet/340-wat-is-de-participatiewet>
- Raad van State. (2012, december 20). *Advies W04.12.0239/I*. Opgehaald van Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=10737>
- Raad van State. (2013, oktober 2). *Advies W12.13.0223/III*. Opgehaald van Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11020>
- Raad voor de financiële verhoudingen [Rvf]. (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek: Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2006). *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Redig, G., & Dierckx, D. (2003). Armoedebeleid van overheden: over het aanleggen van kruispunten en rotondes. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2003*. Leuven/Leusden: Acco.
- Regelhulp. (2016). *Arbeidsmatige dagbesteding*. Opgehaald van Regelhulp: [https://www.regelhulp.nl/bladeren/\\_/artikel/arbeidsmatige-dagbesteding/](https://www.regelhulp.nl/bladeren/_/artikel/arbeidsmatige-dagbesteding/)
- Rijksoverheid. (2018a). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Rijksoverheid. (2018b). *Participatiewet*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Roo, de, G. (2004). *De toekomst van het milieubeleid*. Assen: Koninklijke van Gorcum

- Samen voor de klant. (2018). *Participatiewet en WWB*. Opgehaald van Samen voor de klant: <http://www.samenvoordeklant.nl/wetten/participatiewet>
- Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland*. Tilburg: DEMOS
- SEO. (2018). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.
- Sociaal Cultureel Planbureau [SCP]. (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal Cultureel Planbureau [SCP]. (2016). *Rondom de Transitie: Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal-Economische Raad [SER]. (2016). *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen*. Opgehaald van SER: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/sociale-infrastructuur-kwetsbare-groepen.aspx>
- Stavenuiter, M., Bulsink, D., & Klein, M. v. (2014). *De waarde van werk. Samenwerking sociale werkvoorziening en zorg*. Wmo essay nr. 17. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarhies and networks: the coordination of social life*. London: Sage Publications Limited.
- Top, G.J. van der (1977). *Decentralisatie van het welzijnsbeleid*. Den Haag.
- Transitiecommissie Sociaal Domein [TSD]. (2016). *Vierde voortgangsrapportage TSD: Eén sociaal domein*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- Veer, J. van der, Schalk, J., & Gilsing, R. (2011). 'Decentralisatie: Maatwerk of Uniformiteit? Het WMO-beleid van Nederlandse Gemeenten'. *Beleid en Maatschappij*, 38 (3): 265-282.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgeverij.
- Vonk, G. (editor), Klingenberg, A., Munneke, S., Tollenaar, A., & Vonk, G. (2016). *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.
- Wayenberg, E., & De Peuter, B. (2005). Mogelijkheden en beperkingen tot integrale beleidsvoering op lokaal vlak: de Vlaamse case. *Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement*, 10(2), 28-30
- Weel, I. (2015, oktober 19). *Jonge arbeidsgehandicapte raakt uit beeld: geen werk, geen geld*. Opgehaald van Trouw: <https://www.trouw.nl/home/jonge-arbeidsgehandicapte-raakt-uit-beeld-geen-werk-geen-geld~a14dc093/>
- Werkenenijj. (2014). *Toelichting Participatiewet en Banenafpraak*. Opgehaald van Werken&Jij: <http://www.werkenenijj.nl/participatiewet>
- WIJeindhoven. (2018). *WIJeindhoven, de organisatie*. Opgehaald van WIJeindhoven: <https://wijeindhoven.nl/nl/over-ons/organisatie>
- Zuthem, H.J., e.a. (1979). *Decentralisatie: moeilijkheden en mogelijkheden*. Deventer: Kluwer

## 8 Bijlage

### Bijlage 1.1 – Afkortingen

3D's drie decentralisaties  
AWBZ Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten  
CBS Centraal Bureau voor de Statistiek  
GR Gemeenschappelijke regeling  
JW Jeugdwet  
LKS Loonkostensubsidie  
MDT Multi disciplinair team  
NBW Nieuw Beschut Werken  
NPM New Public Management  
Nugger Niet-uitkeringsgerechtigde  
Pro Praktijkonderwijs  
P-wet Participatiewet  
RSDKRH Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug  
SD Sociaal Domein  
SLB Street-Level Bureaucracy  
SVB Sociale Verzekeringsbank  
SW Sociale werkplaats  
TSD Transitiecommissie Sociaal Domein  
UWV Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen  
VGN Verstandelijke Gehandicapten Nederland  
VsO Voortgezet Speciaal Onderwijs  
W&I Werk en inkomen  
Wajong Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten  
Wlz Wet langdurige zorg  
Wmo 2015 Wet op de maatschappelijke ondersteuning 2015  
Wmo Wet maatschappelijke ondersteuning  
WSF 2000 Wet studiefinanciering 2000  
Wsw Wet sociale werkvoorziening  
WTOS Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten  
WWB Wet werk en bijstand

### Bijlage 1.2 Tabel- en figuurlijst

Table 1 - Kenmerken gemeenten	34	
Table 2 - Aantal respondenten beleid of uitvoering per gemeente		36
Figure 1 - Conceptueel model	23	

## Bijlage 2 – Topiclijst

### Decentralisatie P-wet

- Wat zijn de doelstellingen van de gemeente betreft de P-wet (en dan met name op de doelgroep jonggehandicapten *met* arbeidsvermogen)?
- Op welke manier ziet u deze terug?

### Sturing gemeentelijke beleidsomgang

- rechtmatige overheid (politiek primaat, regels en procedures, zorgvuldigheid, hiërarchisch, bureaucratisch);
- presterende overheid (managementafspraken, afrekenbaar, doelen, prestatieafspraken, markt)
- netwerkende overheid (partnerschap, samenwerking, doelstellingen in overleg, afspraken, akkoorden, convenanten)
- participerende overheid (burgers en bedrijven genereren publieke waarde, de overheid faciliteert)

### Lokale beleidsvrijheid/discretionaire bevoegdheid

- *beleidsdoelen* (in hoeverre de gemeente onbelemmerd de doelen van het beleid kan beschrijven)
- *uitvoering* (hier gaat het om de ruimte die de gemeente heeft qua inrichting van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid), de aanpak van uitvoering van de taak)
- *regelgeving* (in hoeverre de gemeente ruimte heeft om eigen regelgeving te bepalen en rijksregelgeving kan hanteren),
- *financiën* (de ruimte die de gemeente heeft qua besteding van de financiële middelen die haar toekomen)

### Integraal beleid

Welke mogelijkheden ziet u zelf om intersectoraal samen te werken om integraal beleid te ontwikkelen?

- selectiviteit
  - o Kunt u omschrijven de mate van partijen (sectoren, afdelingen, organisaties) die betrokken worden bij het maken van beleid?
  - o Indien er sprake is van het maken van beleid met verschillende (sectorale) partijen hoe ziet dit er dan uit qua communicatie (denk aan e-mail of vergaderingen)?
  - o In hoeverre wordt beleid opgesteld op basis van wetten, sectoren, afdelingen of beleidsthema's beleid?
- prioriteren
  - o In welke mate zijn er doelstellingen van geselecteerde beleidsterreinen die belangrijker worden geacht dan andere doelstellingen?
- keuzes maken
  - o In hoeverre wordt er rekening gehouden met de beleidsdoelstellingen gedurende de uitvoering van het beleid.