

Kennisversterking in het sociaal domein

Ervaringen en opties uit het veld

Meike Bokhorst
Godfried Engbersen

WRR



De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working Papers is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

Vormgeving binnenwerk: DDK, Utrecht
Working Paper nummer 60

E-ISBN: 978-90-834300-0-3

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn.

Kennisversterking in het sociaal domein

Ervaringen en opties uit het veld

Meike Bokhorst
Godfried Engbersen

WRR

Inhoudsopgave

	Ten geleide	7
	Managementsamenvatting	8
1.	Inleiding	15
2.	Korte beleidsgeschiedenis van het sociaal domein	18
2.1	De permanente strijd om de legitimiteit van de eigen professie	18
2.2	Grote gevoeligheid voor beleidsveranderingen in de verzorgingsstaat	19
2.3	Veranderende verhoudingen tussen centrale en lokale overheid	20
3.	Taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten	22
3.1	Taakvergroting van gemeenten: structureel en incidenteel	22
3.2	De sterke groei van regionale samenwerkingsverbanden	25
3.3	Privaat aanbesteden van publieke taken	27
4.	Werken aan kennisversterking binnen het sociaal domein	29
4.1	Professionalisering en verwetenschappelijking	29
4.2	De opkomst van ervaringskennis	31
5.	Toereikende deskundigheidsmix? Ervaringen uit het veld	33
5.1	Dimensies van deskundigheid: analysekader en aanpak	33
5.2	Vak- en veldkennis bij het ministerie van SZW	35
5.3	Vak- en veldkennis bij gemeenten	43
5.4	Proces- en uitvoeringskennis bij het ministerie van szw	50
5.5	Proces- en uitvoeringskennis bij gemeenten	54
6.	Tot slot: versterking van de kennisbasis	59
	Literatuur	63
	Geraadpleegde websites	70
	Bijlage 1 Lijst van gesprekspersonen	73
	Bijlage 2 Uitgaven inburgering en actief arbeidsmarktbeleid	74
	Bijlage 3 Zittingsduur directeuren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (maart 2024)	77

Ten geleide

Het WRR Working Paper *Kennisversterking in het sociaal domein. Ervaringen en opties uit het veld* is geschreven door Meike Bokhorst en Godfried Engbersen; de leden van de projectgroep *De deskundige overheid* hebben meegelezen: het raadslid Paul 't Hart en de stafleden Michel van Duijn, Adriaan de Jonge, Bart Stellinga en Will Tiemeijer. Het onderzoek naar het sociaal domein vormt een casestudie voor het WRR-project *De deskundige overheid*.

Het paper is in belangrijke mate gebaseerd op een reeks vraaggesprekken met ervaren lokale en nationale directeuren, beleidsambtenaren en onderzoekers, die in het najaar van 2023 tot en met voorjaar van 2024 hebben plaatsgevonden. De kennisbasis binnen het sociaal domein is vluchtig. Dat komt doordat het sociaal domein zeer gevoelig is gebleken voor de veranderende waardering van de verzorgingsstaat en de wisselende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Schommelende budgetten, uiteenlopende wetgeving en wisselende verantwoordelijkheidsverdeling hebben zo geleid tot een geringe continuïteit van het beleid, en versnippering van de kennisbasis. Daarnaast vergen de grote decentralisaties veel van de proces- en uitvoeringskennis van gemeenten, die zich in het afgelopen decennium moesten ontwikkelen als goed aanbesteder, opdrachtgever en toezichthouder.

Uit dit paper blijkt dat meer continuïteit van beleid en een stevigere ondersteunende kennisbasis nodig zijn in het sociaal domein. Dat veronderstelt dat er zowel een beleidsagenda komt voor de langere termijn als een toegankelijk kenniscentrum op het gebied van werk en inkomen met daarin bruikbare instrumenten voor specifieke doelgroepen van beleid. Het is van groot belang *communities of practice* of leernetwerken voor gemeenten verder uit te bouwen en professionalisering binnen het sociaal domein te versterken. Een vermindering van de roulatiesnelheid van zowel leidinggevenden als beleids- en uitvoeringsfunctionarissen in het sociale domein kan de kennisbasis versterken.

De WRR dankt alle geïnterviewden (een lijst met namen en functies van geïnterviewden is te vinden in de bijlage) voor hun medewerking en prof. Jaco Dagevos (SCP), Frederique de Graaf, Koen Koolstra, Arjen Verweij (szw) voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit Working Paper. De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Managementsamenvatting

Dit working paper gaat over de gedecentraliseerde uitvoering van de sociale wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw), dus de arbeidsparticipatie (Participatiewet 2015), schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Wgs, 2012) en inburgering (Wet Inburgering 2022). In deze domeinstudie binnen het WRR-project 'Deskundige Overheid' staan twee clusters van vragen centraal als het gaat om de rol van de overheid. Ten eerste: welke deskundigheid heeft de landelijke overheid nodig om de centrale regie te kunnen voeren over de gedecentraliseerde taakuitoefening, en hoe dient die deskundigheid te worden georganiseerd? Ten tweede: welke deskundigheden hebben gemeenten nodig om hun taken met betrekking tot participatie, schuldhulpverlening en inburgering lokaal uit te voeren, en hoe dienen deze deskundigheden te worden verbeterd, geborgd en benut?

Vluchtige kennisbasis binnen het sociaal domein

Met het *activerend arbeidsmarktbeleid* wil de Rijksoverheid bevorderen dat mensen met een uitkering zoveel mogelijk aan het werk gaan. De gemeente is aangewezen als de meest nabije bestuurslaag om mensen hierbij te helpen. Maar de Rijksoverheid heeft sinds 2010 bijna een miljard euro bezuinigd op het re-integratiebudget. Bij schuldhulpverlening speelt vooral het vraagstuk van nieuwe kennisopbouw, aanbesteding en samenwerking met andere gemeenten. En op het terrein van inburgering zijn de gevolgen te zien van snel wisselende beleidsvoorkeuren, namelijk van overheidsverantwoordelijkheid naar eigen verantwoordelijkheid en van decentralisatie naar centralisatie naar opnieuw decentralisatie.

De kennisbasis binnen het sociaal domein is vluchtig. Dit is de resultante van twee op elkaar ingrijpende factoren. Ten eerste is het sociaal domein zeer gevoelig gebleken voor de veranderende waardering van de verzorgingsstaat, in het bijzonder voor ideologische veranderingen in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Schommelende budgetten, uiteenlopende wetgeving en wisselende verantwoordelijkheidsverdeling hebben zo geleid tot een geringe continuïteit van beleid. Die geringe continuïteit heeft directe gevolgen gehad voor de kennisbasis, die versnipperd is en vaak een tijdelijk karakter heeft.

Een tweede factor voor de discontinuïteit van de kennisbasis is dat het sociaal domein zelf beheerst wordt door het principe van permanente vernieuwing. Het is kenmerkend voor het welzijns- of sociaal beleid dat beleidsmakers met pilots en projecten permanent blijven zoeken naar de beste aanpakken voor sociale problemen. Het laatste decennium vinden echter serieuze pogingen plaats om die kennisbasis te versterken, bijvoorbeeld als het gaat om specifieke vakkennis over effectieve interventies.

Kennisopbouw en -behoud in tijden van decentralisatie en privatisering

Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid van gemeenten om inwoners te ondersteunen uitgebreid met de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet (2015) en de Participatiewet (2015). De grote decentralisaties hebben tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten geleid: de Rijksoverheid is 'systeemverantwoordelijk' en heeft een regierol. De gedachte achter de decentralisaties was dat gemeenten beter zicht hebben op de behoeften van hun burgers en daardoor effectiever en efficiënter kunnen werken dan het Rijk. Maar een eerste omvattende evaluatie door het SCP (2020) wees uit dat de resultaten van deze drie grote decentralisaties achterbleven bij de verwachtingen. In 2022 kwam er een vierde decentralisatie op de gemeenten af, toen de verantwoordelijkheid voor de inburgering weer bij hen terugkwam. Niet alleen zijn de taken voor gemeenten structureel gedecentraliseerd, ook hebben ze in recente crisissituaties tijdelijk extra taken gekregen. De combinatie van structurele en tijdelijke (nieuwe) taken zet de uitvoeringscapaciteit van gemeenten onder druk. Het vraagstuk van de uitvoeringscapaciteit wordt nog versterkt door toenemende personeelstekorten.

Om te voorkomen dat zij hun taken niet goed kunnen uitvoeren, kiezen gemeenten ervoor hun krachten te bundelen in regionale samenwerkingsverbanden. Door de dubbelzinnige combinatie van taakuitvoering op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal) onder gelijktijdige schaalvergroting (regionalisering of herindeling) ontstaat een decentralisatieparadox. De samenwerkingsverbanden hebben een lappendeken van bestuurlijke en ambtelijke overleggen doen ontstaan, waarin vaak vergaande besluiten worden genomen. Op de terreinen van re-integratie (Participatiewet), inburgering (Inburgeringswet) en schuldhulpverlening (Wgs) kiezen gemeenten er ook wel voor om publieke taken uit te besteden aan private partijen. Uitbesteding van taken veronderstelt dat gemeenten in staat zijn een goede opdrachtgever en toezichthouder te zijn, en daarvoor kennis en vaardigheden hebben en ontwikkelen. Samenwerking en opdrachtverlening vergen immers nieuwe kennis en vaardigheden.

De veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijksoverheid en gemeenten, alsmede de verschuivende sturingsopvattingen (meer marktprikkels, eigen verantwoordelijkheid en regierol voor de overheid), hebben implicaties gehad voor de kennisbasis. Er is weinig continuïteit geweest, waardoor het lastig is om een solide kennisbasis op te bouwen. Dat speelt des te meer in een sector die weinig erkende beroepsgroepen met diplomaverenisten telt. In de laatste decennia worden binnen het sociaal domein veel pogingen ondernomen om de professionalisering van diverse werksoorten te versterken middels programma's over vakmanschap en door verdere professionalisering via beroepsprofielen en beroepsverenigingen. Ook is er een grotere nadruk

komen te liggen op *evidence based of evidenced informed* werken. Parallel aan de tendens tot verwetenschappelijking van het sociaal domein, speelt ervaringskennis of ervaringsdeskundigheid ook een steeds grotere rol. De opkomst van de ervaringsdeskundige kan worden gezien als een reactie op de kritiek dat het beleid de perspectieven van burgers onvoldoende meeneemt en daardoor weinig effectief is.

Zoeken naar de juiste deskundigheidsmix

Uit de geschetste ontwikkelingen kan enerzijds worden opgemaakt dat er in het sociaal domein, om verschillende redenen, hiaten bestaan in de kennisbasis van centrale en lokale overheden, en anderzijds dat er serieuze pogingen worden ondernomen om die hiaten te dichten. De hiaten en de pogingen om die te verbeteren hebben we geanalyseerd met behulp van het analytisch kader van de deskundigheidsmix van het WRR-project 'De deskundige overheid' (zie kader 1).

Kader 1 Dimensies van deskundigheid in het WRR-project 'De deskundige overheid'

1. **Vakkennis:** professionele kennis over de objecten en instrumenten van beleid, inclusief kennis van werkzame interventies en passende institutionele of bestuurlijke arrangementen.
2. **Veldkennis:** kennis van hoe een beleidsveld in elkaar zit, waaronder het krachtenveld van relevante actoren en de situatie en leefwereld van de betrokken professionals en burgers.
3. **Proceskennis en vaardigheden:** kennis en vaardigheden om een dossier verder te brengen, en om duurzame samenwerking tot stand te brengen in een configuratie van actoren met tegengestelde belangen.
4. **Uitvoeringskennis en vaardigheden:** kennis en vaardigheden met betrekking tot de implementatie- en uitvoeringsprocessen bij complexe opgaven waarbij vele actoren, onderaannemers en systemen betrokken zijn.

Binnen het sociaal domein werken de betrokkenen aan alle vier de dimensies:

- Vakkennis wordt versterkt, onder meer door (wetenschappelijke) onderzoeksprogramma's op te zetten, databases met effectieve interventies te ontwikkelen, kennisnetwerken te stimuleren, beroepsprofielen en registers op te stellen en vakopleidingen aan te bieden.
- Veldkennis wordt versterkt, onder meer door *communities of practice* te vormen en de rol van gebruikers- en ervaringskennis te vergroten.
- Proceskennis wordt vergroot, onder meer door beleidsevaluaties uit te voeren en de aanbestedingspraktijk te professionaliseren.

- Uitvoeringskennis wordt gestimuleerd, onder meer door samen met relevante partijen te werken aan oplossingen voor een samenloop van problemen, door uitvoeringsorganisaties de ‘Staat van de Uitvoering’ te laten maken, en door het uitvoeringsonderzoek via leerstoelen en lectoraten te versterken.

Verbetersuggesties van gesprekspartners uit het veld

Hoe kijken betrokkenen aan tegen de geschetste ontwikkeling van de kennisbasis bij het Rijk en gemeenten? We spraken onderzoekers, beleidsmakers en uitvoerders over de huidige stand van zaken en ontwikkelingen, inclusief mogelijke beleidsopties om kennis te verbeteren, te borgen en te benutten. Uit de interviews komen vier zaken naar voren die van belang zijn om vak- en veldkennis op of vanuit het nationale niveau te verbeteren, borgen en benutten:

1. *Ontwikkel onderzoeksprogramma's voor de langere termijn.* Daarvoor is nodig dat binnen het Rijk meer mensen aan kennisopbouw doen. Van belang is dat er een cultuur ontstaat waarin beleid systematisch wordt geëvalueerd en naar alternatieven voor beleidsmaatregelen wordt gekeken. Voor dat laatste dienen ambtenaren tijd en ruimte te krijgen. Zorg ervoor dat er mensen zijn die het geheel kunnen overzien; nu zijn te veel mensen te veel gericht op hun eigen deelterrein.
2. *Zorg voor een bruikbare centrale en gedeelde kennisbasis.* De huidige kennisbasis is versnipperd en tijdelijk van aard, en biedt te weinig inzicht in de cumulatie van kennis. Het zou goed zijn als er een landelijk kenniscentrum met documentatiefunctie komt dat ook interactief en vraaggestuurd kan werken. Wetenschappelijke studies en verslagen over effectieve interventies sluiten lang niet altijd aan bij actuele beleids- en uitvoeringsvraagstukken en vergen een vertaalslag.
3. *Zorg dat kennis van effectieve interventies over arbeidsactivering en schuldhelpverlening breed beschikbaar komt.* Een slim gebruik van artificiële intelligentie (AI) kan helpen om relevante kennis toegankelijker te maken, in het bijzonder voor lokale beleidsambtenaren, sociaal werkers en sociale partners.
4. *Verbeter de governancestructuur.* De problematiek binnen het sociaal domein is te veel opgeknipt in specifieke onderdelen en te veel verdeeld over allerlei diensten en ministeries. De sturing van een integrale werkelijkheid van burgers is gesegmenteerd, wat leidt tot fragmentatie van kennis en beleid.

De opties die gesprekspartners noemen om lokale vak- en veldkennis te versterken, zijn allereerst de aanwezigheid van een voor gemeenten bruikbare centrale database met effectieve interventies. Daarbij past een goed functionerende digitale infrastructuur. Daarnaast worstelen gemeenten met de mobiliteit van beleidsmedewerkers en uitvoerders in het sociaal domein, waardoor ze steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. Durf goede mensen te binden met vaste aanstellingen, want mensen behouden is een prioriteit voor de komende jaren, zo stellen diverse wethouders. Een andere optie is bijvoorbeeld om het professionele profiel van beroepsgroepen te versterken.

Onze gesprekspartners dragen ook opties aan om de uitvoering beter te betrekken bij de beleidsvorming, en om de versnipperde financiering terug te dringen:

1. *Betrek gemeenten bij de uit- en invoeringstoetsen van wetgeving en bij aanpassingen van wetgeving.* Zorg dat de wetgeving aansluit en aan blijft sluiten bij de lokale praktijk. Gemeenten ervaren niet altijd voldoende uitvoeringskennis bij de Rijksoverheid. Pas achterhaalde beleidsveronderstellingen aan en zorg in de wet voor voldoende ruimte voor lokale beleidsvariatie. Sociale wetgeving zou meer georganiseerd kunnen worden als lerende stelsels die periodiek en zo nodig ook tussentijds om gezamenlijke herijking vragen.
2. *Werk met langetermijnfinanciering en meerjarenprogramma's.* Er is in het sociaal domein behoefte aan meerjarenprogramma's en langdurige investeringen, zoals het ZonMw-programma 'Vakkundig aan het werk'. Sociale veranderingen duren langer dan een kabinet- of collegeperiode.

Gesprekspartners formuleren verschillende opties om de lokale inkoop, samenwerking en aanbesteding te verbeteren:

1. *Ontwikkel een visie op decentrale taakuitvoering en goed opdrachtgeverschap.* De vraag welke publieke taken gemeenten zelf doen, samen in de regio doen of laten doen door andere gemeenten of private partijen, wordt nu vooral ingegeven door pragmatische overwegingen, zoals het aantal beschikbare mensen. Net als op Rijksniveau is er lokaal behoefte aan een strategisch afwegingskader om bij het lokaal en regionaal uitvoeren of uitbesteden van taken de publieke belangen te borgen.
2. *Minder werklust, meer persoonlijk contact.* Het met succes begeleiden naar werk van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt veronderstelt een intensieve en persoonlijke begeleiding. Om dat te kunnen doen is het nodig dat klantmanagers een werkbaar aantal zaken toegewezen krijgen.

3. *Neem en benut juridische handelingsruimte.* De aangekondigde herziening van de Participatiewet laat zien dat gemeenten meer (duidelijkheid over de) ruimte voor maatwerk nodig hebben bij het vormgeven van een activerend arbeidsmarktbeleid. Professionals moeten worden gestimuleerd om beter gebruik te maken van de discretionaire ruimte die zij hebben binnen hun functie.

Kennisversterking langs drie lijnen

Als we het geheel aan opties overzien, zijn drie belangrijke lijnen te trekken. Ten eerste het zorgdragen voor meer continuïteit van het beleid en een stevige ondersteunende kennisbasis. Dat veronderstelt dat er zowel een beleidsagenda komt voor de langere termijn als een toegankelijk kenniscentrum met daarin bruikbare instrumenten voor specifieke doelgroepen van beleid. Een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat toegankelijk is voor alle relevante partijen, zou zo'n documentatiefunctie kunnen vervullen. Zo'n centrum moet vraaggestuurd kunnen werken, en algemene en specifieke inzichten helpen vertalen naar actuele en concrete beleids- en uitvoeringsvraagstukken.

Ten tweede het verder uitbouwen van *communities of practice* of leernetwerken voor gemeenten. Methodisch onderbouwd werken vormt daarbij de kern van professioneel handelen. Door te werken aan een permanente leercultuur kunnen medewerkers vakkennis over effectieve interventies combineren met hun eigen ervaringskennis en met lokale kennis over de context waarbinnen en de personen voor wie interventies effectief zijn.

Ten derde het versterken van professionalisering binnen het sociaal domein. Door beroepsprofielen en beroepsethiek te ontwikkelen kunnen organisaties de professionaliteit van medewerkers erkennen en waarderen. Daarbij moet ook ervaringskennis worden gewaardeerd en op een juiste manier worden ingepast. Het is van belang dat medewerkers voldoende tijd hebben om zich verder te professionaliseren en problemen van cliënten op te lossen. De omloopsnelheid van medewerkers in het sociaal domein is erg groot. Door de deskundigheid en autonomie van medewerkers te vergroten en het aantal zaken per persoon te beperken, kunnen medewerkers langer voor het sociaal domein behouden blijven en kan kennis beter worden geborgd.

Bij deze derde lijn komt het thema van de omloopsnelheid van medewerkers aan de orde. De overgrote meerderheid van onze gesprekpartners is van mening dat grenzen moeten worden gesteld aan de snelle roulatie van zowel leidinggevendenden als beleids- en uitvoeringsfunctionarissen binnen het ministerie van szw en gemeenten. Die snelle roulatie van vooral leidinggevendenden is deels het gevolg van managementopvattingen die passen bij een bescheiden rol van de overheid en een grotere rol voor markt en samenleving (een sterkere gerichtheid

op proceskennis dan op domeinspecifieke expertise). Daarnaast heeft de snelle roulatie in het sociaal domein te maken met een zeer krappe arbeidsmarkt en met het feit dat het beroepsprestige van werksoorten in het sociaal domein relatief laag en de werkdruk hoog is.

Die snelle roulatie, zo is de mening van onze gesprekpartners, draagt bij aan een verzwakking van de kennisbasis en aan het staccato karakter van beleid. Inmiddels wordt onderkend, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau, dat een grotere continuïteit van leidinggevend en uitvoerend van belang is voor de kwaliteit en continuïteit van beleid. Dat betekent niet dat beleidsverandering ongepast is. Onze centrale boodschap in dit paper is vooral dat cruciale taken binnen het sociaal domein, zoals het activeren van burgers op de arbeidsmarkt, het inburgeren van statushouders en het saneren van schulden van schuldenaren, gebaat zijn bij een verbetering, borging en benutting van relevante kennis in al haar relevante dimensies.

1. Inleiding

Tot 2020 werkte de gemeente Oude IJsselstreek nauw samen met Aalten en Doetinchem om arbeidsparticipatie te stimuleren in de gemeenschappelijke sociale dienst Laborijn. Uit een kritisch rapport over de werkwijze bij Laborijn bleek echter dat bijna de helft van de cliënten (zeer) ontevreden was.¹ Het kostte Oude IJsselstreek vervolgens 2,4 miljoen euro om uit het samenwerkingsverband en het contract met Laborijn te stappen.² In 2021 richtte de gemeente een eigen participatiebedrijf op: STOER.³ Daarmee wil de gemeente inwoners vanuit vertrouwen begeleiden naar werk, en minder vanuit controle en handhaving. De gemeente Oude IJsselstreek kent een sterk eigen visie op participatie, zoals het zorgen voor een baan voor *alle* uitkeringsgerechtigden.⁴ Maar hoe zorg je als gemeente dat alle uitkeringsgerechtigden duurzaam aan het werk gaan? Wie van hen kan terecht op de reguliere arbeidsmarkt en wie komt in aanmerking voor een ‘basisbaan’? Welke private partijen kunnen daarbij helpen en hoe sluit je met die partijen goede contracten af? Het zijn kennisvragen die ook bij andere gemeenten spelen, evenals vragen over hoe te zorgen voor een succesvolle samenwerking met andere gemeenten.

In Amsterdam was het stimuleren van arbeidsparticipatie tot voor kort sterk centralistisch georganiseerd vanaf het stadhuis. Nu gaan ambtenaren veel meer de wijk in, waarbij zij samen moeten werken met zorgprofessionals. Maar hoe zorg je voor een goede samenwerking tussen al die professionals? Word het niet te druk in de wijk? Wat valt er te leren van wijkgericht werken in andere gemeenten als het gaat om het bevorderen van arbeidsparticipatie? En waar kan een gemeente terecht met dit soort kennisvragen?

Dit soort kennisvragen die zowel bij kleine en middelgrote als grote gemeenten spelen, staan centraal in dit Working Paper. Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid van gemeenten om inwoners te ondersteunen uitgebreid met de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet. Gemeenten kregen er grote bestuurlijke verantwoordelijkheden bij die voor die tijd bij het Rijk en de provincies lagen. Ook kregen gemeenten taken die voorheen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) lagen. Al deze taken op het gebied van zorg, welzijn en werk worden

1 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/rapport-laat-weinig-heel-van-werkwijze-laborijn en www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/oude-ijsselstreek-stapt-uit-gr-laborijn

2 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/uitstap-laborijn-kost-oude-ijsselstreek-24-miljoen

3 Zie www.gld.nl/lokaal/7806304/schirmebeck-gestopt-nieuwe-leiding-voor-participatiebedrijf-stoer

4 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/baan-plaats-van-uitkering-kan-nog-niet

gerekend tot het sociaal domein.⁵ In dit Working Paper richten we ons op het eerste cluster, namelijk de gedecentraliseerde uitvoering van de sociale wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw), dus de arbeidsparticipatie (Participatiewet 2015), de schuldhelpverlening (Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, Wgs, 2012) en de inburgering (Wet Inburgering 2022).

In deze domeinstudie binnen het WRR-project ‘Deskundige Overheid’⁶ staan twee clusters van vragen centraal als het gaat om de rol van de overheid. Ten eerste: welke deskundigheid heeft de landelijke overheid nodig om centrale regie te kunnen voeren over de gedecentraliseerde taakuitoefening, en hoe dient die deskundigheid te worden georganiseerd? Ten tweede: welke deskundigheden hebben gemeenten nodig om hun taken met betrekking tot participatie, schuldhelpverlening en inburgering lokaal uit te voeren, en hoe dienen deze deskundigheden te worden verbeterd, geborgd en benut? Bij de beantwoording van deze vragen gaan we ervan uit dat werken binnen het sociaal domein zowel inhoudelijke kennis veronderstelt van effectieve interventies als kennis van het relevante veld van diverse doelgroepen en dienstverleners. Ook vraagt het de nodige competenties voor de uitvoering en organisatie van sociale taken en van mogelijke uitbestedingen daarvan.

We kijken vooral naar de decentralisatie van de uitvoering van de Participatiewet. Met het *activerend arbeidsmarktbeleid* wil de Rijksoverheid bevorderen dat mensen met een uitkering zoveel mogelijk aan het werk gaan en heeft zij de gemeente aangewezen als meest nabije bestuurslaag om mensen hierbij te helpen. Maar de Rijksoverheid heeft sinds 2010 bijna een miljard euro bezuinigd op het re-integratiebudget.⁷ Bij de aangekondigde herziening van de Participatiewet krijgen gemeenten meer juridische mogelijkheden om het actief arbeidsmarktbeleid te vernieuwen.⁸ Voor veel gemeenten impliceert dit dat zij *nieuwe kennis moeten opbouwen* om dit beleid te gaan uitvoeren.

Daarnaast analyseren we decentralisaties van het ministerie van szw die een samenloop hebben met de Participatiewet, zoals de *schuldhelpverlening* en *inburgering*. Bij schuldhelpverlening speelt vooral het vraagstuk van nieuwe

5 Onder het sociaal domein vallen: (1) de uitvoering van de Participatiewet, Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) en de Wet Inburgering (verantwoordelijk ministerie is szw); (2) de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdwet (verantwoordelijk ministerie is vws); (3) de Leerplichtwet en kwalificatieplicht (verantwoordelijk ministerie is ocw; en (4) de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp) (verantwoordelijk ministerie is JenV).

6 www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid

7 Berenschot 2021.

8 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/09/visiebrief-participatiewet-in-balans

kennisopbouw, aanbesteding en samenwerking met andere gemeenten. Gemeenten hebben nieuwe kennis nodig voor extra taken op het gebied van vroegsignalering en schuldhulpverlening aan specifieke groepen schuldenaren, zoals zelfstandigen, jongeren, statushouders en multiprobleemgezinnen. Ook moeten ze kwaliteitseisen formuleren en toezicht uitoefenen op de kwaliteit van uitbestede dienstverlening.⁹ Gemeenten kunnen ook kiezen voor samenwerking op het gebied van de schuldhulpverlening. Kleine gemeenten delegeren hun dienstverlening vaak aan grotere buurgemeenten.

Het terrein van inburgering laat zien wat de gevolgen zijn van snel wisselende beleidsvoorkeuren van overheidsverantwoordelijkheid naar eigen verantwoordelijkheid en van decentralisatie naar centralisatie naar opnieuw decentralisatie. De veranderende verantwoordelijkheidsverhoudingen tussen samenleving en overheid hebben in het geval van inburgering geleid tot een proces waarin kennis verloren ging én vervolgens opnieuw werd opgebouwd.¹⁰ De komst, met tussenpozen, van steeds weer nieuwe groepen statushouders, zoals Afghanen, Syriërs en Oekraïners, gaat in de uitvoering gepaard met op- en afbouw van doelgroepspecifieke taal-, onderwijs-, huisvestings- en werkvoorzieningen, waardoor gemeenten steeds weer opnieuw doelgroep- en uitvoeringskennis moeten verwerven. Daarnaast speelt bij inburgering ook het aspect van deskundige aanbesteding van inburgeringscursussen.¹¹

Leeswijzer

De opzet van dit Working Paper is als volgt. Eerst schetsen we kort de geschiedenis van het sociaal domein, waaronder de arbeidsparticipatie, inburgering en schuldhulpverlening (hoofdstuk 2). Vervolgens beschrijven we de taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten en actuele ontwikkelingen op deze gedecentraliseerde deelterreinen (hoofdstuk 3). Daarna gaan we nader in op de aanzetten tot professionalisering binnen het sociaal domein (hoofdstuk 4). Vervolgens laten we beleidsonderzoekers en beleidsmakers aan het woord over verschillende aspecten van deskundigheid: vak- en veldkennis en proces- en uitvoeringskennis, in het bijzonder op het gebied van arbeidsparticipatie (hoofdstuk 5). Dat doen wij aan de hand van gesprekken die wij hebben gevoerd met relevante deskundigen en beleidsmakers (in bijlage 1 staat een overzicht van de gesprekspartners). Ten slotte vatten we de opties voor kennisversterking samen die onze gesprekspartners hebben geformuleerd. Die opties hebben betrekking op de verbetering, borging en benutting van kennis (hoofdstuk 6).

9 Nationale ombudsman 2022a.

10 WRR 2020b.

11 <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/beleidssterreinen/inburgering-en-aanbesteden/>

2. Korte beleidsgeschiedenis van het sociaal domein

Voor een duiding van de szw-vraagstukken van participatie, inburgering en schuldhelpverlening die in deze casestudie centraal staan, is het relevant om kort stil te staan bij het brede beleidsveld van het ‘sociaal domein’. Drie aspecten zijn daarbij van belang: (1) de permanente strijd om de eigen professionele legitimiteit van het sociaal domein; (2) de grote gevoeligheid van dit domein voor veranderende beleidsvoorkeuren in de verzorgingsstaat; en (3) de spanningsrelaties tussen het landelijke en het lokale beleid.¹²

2.1 De permanente strijd om de legitimiteit van de eigen professie

Het veld van het sociaal domein raakt deels aan wat vroeger ‘maatschappelijk werk’ en later ‘welzijn’ heet. Maatschappelijk werk en welzijnsbeleid kregen en krijgen een plaats in opeenvolgende ministeries van Maatschappelijk Werk (1952-1965), Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM, 1965-1982), Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC, 1982-1994) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS, 1994-heden). De veranderende naamgeving van de ministeries duidt er deels op dat het bestaansrecht van (delen) van ministeries omstreden is geweest.¹³ Ook zijn zaken die eerder onder het maatschappelijk werk vielen, later ondergebracht bij andere ministeries; voorbeelden zijn de Bijstandswet en nu de Participatiewet, waarvan de beeldvorming is ondergebracht bij het ministerie van Sociale Zaken. Dat geldt ook voor de integratie van migrantengroepen, een thema dat eerst verbonden was met het ministerie van CRM en later is ondergebracht bij achtereenvolgens de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 1979-2002), Justitie (2003-2007), Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu (VROM, 2007-2010), BZK (2010-2012) en SZW (2012-heden). De wisseling van departementen heeft bijgedragen aan de volatiliteit van het beleid.¹⁴

Kenmerkend is daarnaast dat het sociaal domein van werk, welzijn en inkomen, anders dan bijvoorbeeld het terrein van gezondheidszorg en onderwijs, bijna permanent zijn legitimiteit heeft moeten bevechten. Er is een korte bloeitijd geweest waarin het begrip ‘welzijn’ zich in een grote mate van populariteit mocht verheugen (vooral de eerste periode van CRM en ten tijde van het kabinet-Den Uyl (1973-1977), maar daarna heeft het immer te maken gekregen met kritiek. Die kritiek richtte zich op vergaande maakbaarheids-idealen, op het afhankelijk maken van burgers van professionele hulp en

12 De Haan & Duyvendak 2002.

13 De Haan & Duyvendak 2002: 17.

14 WRR 2020b: 111.

daarmee het ondergraven van hun zelfplossend vermogen en de eigen verantwoordelijkheid van burgers, en op de geringe effectiviteit van het welzijnsbeleid.¹⁵

2.2 Grote gevoeligheid voor beleidsveranderingen in de verzorgingsstaat

Een tweede kenmerk van het sociaal domein is dat het meer dan andere beleids-terreinen onderhevig is aan beleidsverandering doordat de waardering van de verzorgingsstaat is veranderd. Het idee dat de verzorgingsstaat er niet alleen is voor materiële welvaart, maar ook voor het immateriële welzijn heeft de ontwikkeling van het sociaal domein een impuls gegeven. Maar toen in de jaren tachtig van de vorige eeuw de economie stagneerde en er vraagtekens gezet werden bij de betaalbaarheid en ambities van de verzorgingsstaat, had dit direct gevolgen voor het sociaal domein: er werd fors op bezuinigd. Ook na de financiële crisis van 2007 volgden bezuinigingen op het re-integratiebudget.¹⁶

Typerend voor het sociaal domein is dat ideologische veranderingen over de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving er direct zichtbaar zijn. Dat laten bijvoorbeeld het re-integratiebeleid en inburgeringbeleid zien, waar veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden geleid hebben tot “wild schommelende re-integratiebudgetten, uiteenlopende wetgeving en onduidelijke governance”.¹⁷ Trappenburg hanteert in dit verband het begrip ‘verandergerkte’.¹⁸ Was er in jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw vooral een sterke rol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld, daarna is er een periode waarin de overheid het voortouw neemt (vanaf midden jaren zeventig). En vanaf het midden van de jaren negentig komt het neoliberale gedachtegoed op. Deze wending heeft ook gevolgen voor het denken over professioneel ambtelijk management, waarbij een grotere nadruk komt te liggen op de mobiliteit van leidinggevende ambtenaren en minder op domeinspecifieke expertise.¹⁹ Deze ideologische verschuiving zorgt ervoor dat ook de taal van het beleid verandert. Sleutelwoorden worden eigen verantwoordelijkheid, marktwerking en outputmanagement. En sinds de eeuwwisseling wordt aan de *civil society* weer een centralere rol toegedicht. Sleutelwoorden zijn nu decentralisatie en nabijheid, gemeenschapsverantwoordelijkheid, burgerkracht, actief burgerschap en zelforganisatie.

15 Zie bijvoorbeeld de vroege kritieken: Peper 1972; Van Doorn 1978: 41; Achterhuis 1979.

16 CPB 2012.

17 Kalfshoven, d’Ailly & Van Vuuren 2021: 6.

18 Zie Trappenburg 2023.

19 Vgl. Noordegraaf & Van Dorp 2022.

Het resultaat van deze veranderingen in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving is dat in de afgelopen tien jaar een hybride vorm van markt- en gemeenschapsdenken belangrijk is geworden. Er wordt ook wel gesproken van ‘neoliberaal communitarisme’ dat zowel de eigen verantwoordelijkheid van burgers benadrukt als hun plichten om als actief burger bij te dragen aan de gemeenschappen waarvan zij deel behoren uit te maken.²⁰ Typerend voor dit beleidsparadigma is dat overheden niet alles zelf doen maar taken en diensten kunnen inhuren van specifieke aanbieders, en ook dat zij een sterker beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid of ‘eigen kracht’ van burgers.²¹ Deze taken veronderstellen enerzijds een goed begrip van de markt van aanbieders en van juridische aanbestedingsprocedures, en anderzijds kennis van relevante burger- en bewonersinitiatieven en hoe deze kunnen worden ondersteund. Inmiddels is uit reeksen onderzoeken gebleken dat overheden de eigen kracht van burgers veelal overschatten en dat ze beter uit kunnen gaan van een realistisch mensbeeld.²² De herziene Inburgeringswet, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gaan nu uit van een sterkere verantwoordelijkheid van de gemeenten voor ondersteuning, dienstverlening en preventie.

2.3 Veranderende verhoudingen tussen centrale en lokale overheid

Een derde kenmerk van het sociaal domein is de veranderende en spanningsvolle relatie tussen de centrale en de lokale overheid door processen van centralisatie en decentralisatie.²³ De *communis opinio* is dat overheidsoptreden in het sociaal domein liefst op een zo laag mogelijk niveau moet worden uitgevoerd (dicht bij lokale gemeenschap, dorp, wijk, buurt, enzovoort) en de zelfredzaamheid van burgers niet moet belemmeren.²⁴ Dat was de leidende gedachte bij de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk (1952-1965) en is dat nog steeds. Niettemin vond in de jaren zeventig een centralisatie van het welzijnsbeleid plaats. Daarin kwam vanaf het midden van de jaren tachtig verandering via de eerste decentralisatiewetten, waaronder de Welzijnswet (1987) die de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet bij de gemeenten legde. De wet was van toepassing op wat ‘specifiek welzijn’ werd genoemd: openbaar bibliotheekwerk, vormings- en sociaal-cultureel werk, emancipatiewerk en opbouwwerk, maatschappelijke opvang en hulpverlening, en sport en sportieve recreatie.²⁵

20 Schinkel & Van Houdt 2010.

21 Veldheer et al. 2012; Snel, Custers & Engbersen 2018.

22 WRR 2017; rvs 2021.

23 Kruiter, Bredewolde, & Ham 2016; Bredewolde et al. 2018.

24 Roes & Veldheer 2003.

25 De wet was van toepassing op wat ‘specifiek welzijn’ werd genoemd: openbaarbibliotheekwerk, vormings- en sociaal-cultureel werk, emancipatie- en opbouwwerk, maatschappelijke opvang en hulpverlening, en sport en sportieve recreatie. De twee andere wetten hadden betrekking

In 2007 kregen de gemeenten de taak de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit te voeren, en later, in 2012, kregen zij ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De grote decentralisaties naar de gemeenten vonden echter plaats in 2015. Deze gingen gepaard met grootse verwachtingen over een betere kwaliteit van het sociaal beleid, die vaak echter niet kon worden waargemaakt, mede door de begrensde financiële middelen.²⁶ Dat brengt permanente spanningen met zich mee tussen gemeente en Rijksoverheid. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de consequenties van de decentralisaties voor de rol- en taakverdeling tussen Rijk en gemeenten.

op de nieuwe Wet Bejaardenoorden (1985) en de Wet op de Jeugdhulpverlening (1992), die de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de provincies legden.

3. Taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten

3.1 Taakvergroting van gemeenten: structureel en incidenteel

Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben om inwoners te ondersteunen, uitgebreid met de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet (2015) en de Participatiewet (2015). Gemeenten kregen er grote bestuurlijke verantwoordelijkheden bij die voor die tijd bij het Rijk en de provincies lagen. Ook kregen gemeenten taken die het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voorheen had.

De grote decentralisaties hebben geleid tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten. Gemeenten bieden burgers sociale voorzieningen als ze niet in staat zijn om zichzelf te redden en mee te doen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. De Rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor het functioneren en financieren van het sociale stelsel. Belangrijke taken in dat kader zijn het onderhouden van het wettelijke stelsel en sturingsinstrumenten, het beschikbaar stellen van financiën, het uitoefenen van inspectie en toezicht, het borgen van de rechtsbescherming en het faciliteren van voorzieningen, zoals informatie, overleg, evaluatie en kennisontwikkeling.²⁷

De Rijksoverheid is dus ‘systeemverantwoordelijk’ en heeft een regierol. Als de uitvoerings- of toezichtsorganisaties signalen afgeven dat er problemen zijn, kan het verantwoordelijke ministerie bijsturen met wet- en regelgeving, financiering of (monitorings)informatie. Het ministerie heeft ook zelf de taak om door middel van overleg, dataverzameling en -analyse, evaluatie en kennisontwikkeling tijdig terugkoppeling vanuit de lokale uitvoeringspraktijk te organiseren. Bij de ontwikkeling van nieuwe regels en beleidskaders dient het ministerie bij gemeenten te vragen of deze uitvoerbaar zijn; dat gebeurt met een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden.²⁸ Na een jaar dient een Invoeringstoets te worden uitgevoerd om te achterhalen of zich problemen bij de uitvoering voordoen.²⁹ Het ministerie is verder verantwoordelijk voor een toereikende financiering van sociale taken via het Gemeentefonds. Gemeenten proberen daarop invloed uit te oefenen door via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voldoende juridische en financiële ruimte te krijgen bij de uitoefening van sociale taken.³⁰ De gedachte achter de decentralisaties was dat gemeenten beter zicht hebben

27 Raad van State 2016: 43.

28 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/20/uitvoerbaarheidstoets-helpt-overheden-bij-maken-van-realistisch-beleid

29 www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/hulp Pagina's/praktijk/best-practices/eerste-ervaringen-met-de-invoeringstoets-de-nieuwe-telemarketingregels

30 Zie ook VNG 2023.

op de behoeften van hun burgers en daardoor effectiever en efficiënter kunnen werken.³¹ Deze decentralisatiebeweging is mede vanuit die aanname gepaard gegaan met substantiële bezuinigingen, en heeft bijgedragen aan gemeentelijke fusies en schaalvergroting en een toenemende regionale samenwerking. Daardoor kwam de besluitvorming over de dienstverlening juist weer op grotere afstand van de burgers te staan.³²

Een eerste omvattende evaluatie door het SCP (2020) wees uit dat de resultaten van deze drie grote decentralisaties achterbleven bij de verwachtingen: “De deelname van mensen met een beperking aan de samenleving is niet toegenomen, er zijn nog steeds knelpunten in de jeugdzorg en de kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking zijn nauwelijks verbeterd”.³³ Ook andere onderzoekers die de balans opmaken, constateren dat de oeverheid veel van de decentralisatiebeloften niet heeft waargemaakt.³⁴

In 2022 kwam er een vierde decentralisatie op de gemeenten af. De verantwoordelijkheid voor de inburgering die in 2013 nog was geprivatiseerd, kwam in 2022 weer terug bij de gemeenten. Evaluaties van de Wet Inburgering 2013 door de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau (CPB) wezen uit dat in het private stelsel inburgeraars langzamer op gang kwamen met hun inburgering dan in het eerdere gemeentelijke stelsel, minder vaak slaagden binnen de gestelde termijn en vaker in de schulden belandden.³⁵ Het CPB ziet overigens wel een hoger slagingspercentage dankzij een strikte handhaving van de inburgeringsplicht door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Een regierol voor gemeenten bij de start van de inburgering kan helpen om het proces te versnellen. De beleidsveronderstelling in de Wet Inburgering 2021 is nu dat gemeenten met de gecombineerde verantwoordelijkheid voor het participatie-, schuldhulpverlenings- en inburgeringsbeleid er beter voor kunnen zorgen dat nieuwkomers zo snel mogelijk in hun eigen inkomen kunnen voorzien, bij voorkeur via betaald werk. Het is opnieuw de vraag of gemeenten deze verwachting waar kunnen maken.³⁶

Naast de structureel gedecentraliseerde taken, hebben de gemeenten in recente crisissituaties tijdelijk extra taken gekregen. Ten tijde van de coronapandemie kregen zij de opdracht om inkomensbescherming en hulpverlening te bieden

31 Raad van State 2016: 14.

32 Boogers & Reussing 2018.

33 SCP 2020. www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers

34 Zie verschillende bijdragen in Veldboer et al. 2023.

35 Zie WRR 2020b: 121. Algemene Rekenkamer 2017; Jongen et al. / CPB 2020b; Roelofs et al. / CPB 2020a.

36 Zie SCP, CBS, RIVM & WODC 2021.

aan onder andere zelfstandige ondernemers (Tozo en TONK).³⁷ Tijdens de energiecrisis hebben ze in opdracht van de Rijksoverheid de energietoeslag toegekend aan mensen die een inkomen hebben van tot 120, of in sommige gemeenten tot 150 procent, van het sociaal minimum.³⁸ Ook voeren gemeenten de leefgeldregeling voor Oekraïners uit en bieden ze hulp aan gedupeerden van de toeslagenaffaire.³⁹

De combinatie van structurele en tijdelijke (nieuwe) taken zet de uitvoeringscapaciteit van gemeenten onder druk. De plotselinge toevoeging van tijdelijke taken noopt hen tot lastige keuzes over de toedeling van schaarse capaciteit aan de verschillende onderdelen van het uitgedijde takenpakket. Voor sommige gemeenten geldt dat de extra (tijdelijke) taken ervoor zorgen dat ze te weinig tijd en mensen hebben om alle taken in het kader van de Participatiewet goed uit te voeren.⁴⁰ Het gevolg is dat verschillende doelgroepen met elkaar concurreren om de schaarse middelen van het activerend arbeidsmarktbeleid van gemeenten. Dat brengt het risico met zich mee dat relatief kansarme cliënten, die veel ondersteuning nodig hebben, worden verdrongen door kansrijke cliënten.⁴¹ Dit mechanisme van ‘afroming’ speelt overigens al langer in het sociaal domein maar is versterkt door de tijdelijke extra taken van gemeenten. Om beschut werk te bevorderen, heeft het kabinet de Kamer voorgesteld om in het gemeentefonds extra geld beschikbaar te stellen via de Rijksbijdrage Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Daarbij vraagt het de gemeenten wel om concrete plannen om de lokale infrastructuur van sociale ontwikkelbedrijven duurzaam in te richten.⁴²

Het vraagstuk van de uitvoeringscapaciteit wordt versterkt door de steeds grotere personeelstekorten bij gemeenten. Divosa, de vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein, deed recentelijk een uitvraag naar de personele bezetting bij gemeenten en stelde vast: “44% van de 68 respondenten heeft momenteel al te weinig personeel om de taken in het sociaal domein naar behoren te kunnen uitvoeren. 69% van de gemeenten met nu nog voldoende personeel verwacht binnen drie jaar tegen een tekort aan te lopen.”⁴³ Personeel wisselt daarnaast snel van functie binnen en tussen organisaties. Tussen 2015

37 Nationale ombudsman 2021.

38 Nationale ombudsman 2022d.

39 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2460354-compensatie-ouders-toeslagenaffaire-kan-zomaar-tot-2030-duren>

40 Nationale ombudsman 2022d: 16.

41 Inspectie szw 2021: 47.

42 Kamerstukken II 2023–2024, 34 352, nr. 307.

43 Divosa 2023. www.divosa.nl/nieuws/uitvoering-sociaal-domein-staat-op-knappen

en 2020 stroomde bijna de helft van de werknemers in het sociaal domein uit.⁴⁴ Het sociaal werk is koploper als het gaat om de uitstroom binnen het domein zorg en welzijn.⁴⁵

3.2 De sterke groei van regionale samenwerkingsverbanden

Om te voorkomen dat taken niet goed worden uitgevoerd, kiezen gemeenten ervoor hun krachten te bundelen in regionale samenwerkingsverbanden. Op het gebied van werk en inkomen zijn gemeenten gezamenlijk sociale werkbedrijven en re-integratiebureaus gaan aansturen, en werken ze samen in regionale werkcentra. Uit diverse studies blijkt echter dat het vermogen tot samenwerken nog niet overal en op alle onderdelen voldoende is ontwikkeld.⁴⁶ Dat komt mede door versnipperde regelingen, geldstromen en organisatievormen.⁴⁷ Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zijn regionaal niet altijd de juiste bestuurlijke instrumenten en financiën voorhanden.⁴⁸ De gebrekkige samenhang komt de dienstverlening aan burgers niet ten goede, terwijl dat juist de bedoeling van de decentralisaties was.⁴⁹

Hierbij speelt de decentralisatieparadox een rol. Deze paradox verwijst naar de dubbelzinnige combinatie van taakuitvoering op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal) onder gelijktijdige schaalvergroting (regionalisering of herindeling).⁵⁰ Het aantal regionale samenwerkingsverbanden, al dan niet op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), steeg van 1.095 in 2017 naar 2.184 in 2020. Een gemiddelde gemeente nam in 2020 deel in 33 regionale verbanden.⁵¹ In kleine gemeenten lopen de uitgaven voor regionale samenwerking op tot 40 procent van de gemeentelijke uitgaven en vormt regionale samenwerking volgens de ROB een noodzakelijke maar “steeds groter wordende last”.⁵² Daarbij kunnen ze bevoegdheden delegeren aan een zelfstandige organisatie (65 procent van verbanden in 2020), zelf een netwerkorganisatie oprichten (11 procent van de verbanden) of alleen taken afstemmen tussen gemeenten (24 procent van de gevallen).⁵³

In vergelijking met het fysieke domein vinden regionale samenwerkingsverbanden in het sociaal domein minder vaak plaats via afstemming en

44 AEF 2020; Hoijtink 2022.

45 Van den Tooren et al. 2019.

46 Regioteam opdrachtgever- en opdrachtnemerschap Wmo en Jeugd 2021; 't Hart et al. 2023.

47 SCP 2022: 13; Toezicht Sociaal Domein 2020: 6.

48 www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2021/6/24/rob-nieuw-advies-caspar-van-den-berg

49 Zie Peters et al. 2022.

50 Boogers & Reussing 2018.

51 Elzinga 2022: 35.

52 ROB 2021: 28.

53 PROOF Adviseurs en kwink Groep 2020.

vaker via zelfstandige organisaties en netwerkconstructies.⁵⁴ Zo vormen de verschillende wethouders van Sociale Zaken samen met vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, het UWV en onderwijsinstellingen het bestuur van een regionaal werkcentrum (zie kader 3.1). De wethouders verantwoordden zich daarover in de verschillende gemeenteraden. Ook op ambtelijk niveau ontstaan, afhankelijk van het onderwerp, allerlei regionale samenwerkingsvormen. Ambtenaren moeten dan leren om effectief samen te werken over de gemeentegrenzen heen.⁵⁵

Kader 3.1 Samenwerkingsverbanden voor re-integratie

Re-integratiebedrijf

Het UWV of de gemeente kan een re-integratiebedrijf inschakelen om mensen die op zoek zijn naar werk, in een re-integratietraject te begeleiden. Dit bedrijf stelt een re-integratieplan op en kan ondersteunen bij een beroepskeuzetest, sollicitatietraining, scholing of cursussen.⁵⁶

Regionaal werkcentrum

In Nederland zijn er in de 35 arbeidsmarktregio's samenwerkingsverbanden om de dienstverlening aan werkzoekenden, werkenden en werkgevers samen te brengen. De regionale mobiliteitsteams, Werkgeversservicepunten (wsp) en Leerwerkloketten komen nu samen in één loket van een regionaal werkcentrum. Gemeenten werken daar met UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties en onderwijsinstellingen in de arbeidsmarktregio samen om mensen aan het werk te helpen.⁵⁷

De samenwerkingsverbanden hebben een lappendeken van bestuurlijke en ambtelijke overleggen doen ontstaan, waarin vaak vergaande besluiten worden genomen. Niet alleen wordt daardoor de democratische aansturing en verantwoording erg versnipperd⁵⁸, er zijn ook gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening.⁵⁹ Aan de ene kant geven gemeenten aan dat regionale

54 PROOF Adviseurs en kwink Groep 2020.

55 SIOO 2014.

56 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/vraag-en-antwoord/wat-doet-een-re-integratiebedrijf

57 www.samenvoordeklant.nl/archief/werkbedrijven. Zie ook: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/29/kamerbrief-hervorming-arbeidsmarktinfrastructuur

58 Berenschot 2019.

59 Peters 2022.

samenwerking bijdraagt aan de aanpak van plaatselijke en regionale problemen en aan de kwaliteit van lokale en regionale voorzieningen, en aan deskundigheidsbevordering. Aan de andere kant benadrukt een meerderheid van de onderzochte gemeenten dat ze hoge samenwerkingskosten en een grote mate van bestuurlijke drukte ervaren. Besluitvorming en afstemming moeten immers altijd gezamenlijk met alle betrokken organen van de samenwerkende gemeenten plaatsvinden.⁶⁰

3.3 Privaat aanbesteden van publieke taken

Op de terreinen van re-integratie (Participatiewet), inburgering (Inburgeringswet) en schuldhulpverlening (Wsg) kiezen gemeenten er ook wel voor om publieke taken uit te besteden aan private partijen. Die uitbesteding heeft een hoge vlucht genomen, zo blijkt uit recent onderzoek van *De Groene Amsterdammer* onder 322 Nederlands gemeenten.⁶¹ Dat onderzoek wijst uit dat de onderzochte gemeenten vorig jaar gemiddeld 17,9 procent van hun loonbudget uitgaven aan extern personeel.⁶² Tien jaar geleden was dit nog 10 procent. In sommige kleine gemeenten gaat bijna de helft van het loonbudget naar externen. De aandelen van de vier grootste steden zijn respectievelijk 20,1 procent (Den Haag), 15,7 procent (Rotterdam), 15,6 procent (Amsterdam) en 15,3 procent (Utrecht). Middelgrote steden als Tilburg en Groningen geven 15,2 procent uit aan extern personeel, terwijl een stad als Enschede net boven de 10 procent zit (10,8 procent). Overigens heeft uitbesteding vooral betrekking op taken op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, ICT en financiën.⁶³

Uitbesteding van taken veronderstelt dat gemeenten in staat zijn een goede opdrachtgever en toezichthouder te zijn, en daarvoor de kennis en vaardigheden te hebben en te ontwikkelen. Zo vraagt schuldhulpverlening aan statushouders of zelfstandigen om specifieke kennis van deze doelgroepen. Sommige gemeenten hebben gespecialiseerde ambtenaren in dienst genomen met een ondernemersachtergrond of met specifieke ervaring in de schuldsanering. Andere gemeenten kiezen ervoor om de schuldhulpverlening uit te laten voeren door externe partijen. Maar ook als ze afgaan op het advies van externen, blijven ze zelf verantwoordelijk voor het afgeven van de beschikking of iemand wel of niet wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening. Als de benodigde kennis daarvoor onvoldoende is verankerd in de ambtelijke organisatie, maakt dat gemeenten kwetsbaar en soms te afhankelijk van externe partijen.⁶⁴

60 Boogers & Reussing 2018; scp 2020; Van Genugten et al. 2017; Boogers et al. 2016.

61 www.groene.nl/artikel/voor-ziek-piek-en-uniek

62 Het cijfer van 17,9 procent ligt iets hoger dan het cijfer van 17,0 procent dat wordt vermeld in de www.aeno.nl/personeelsmonitor

63 www.groene.nl/artikel/voor-ziek-piek-en-uniek

64 Nationale ombudsman 2022a.

Kortom, de extra taken in het sociaal domein zetten druk op professionals om, met hetzelfde of minder geld, tijdig resultaten te boeken. Door samen te werken in bovengemeentelijke of regionale verbanden en door externen in te huren proberen ze deze taken het hoofd te bieden. Deze samenwerking en opdrachtverlening vergt nieuwe kennis en vaardigheden.

4. Werken aan kennisversterking binnen het sociaal domein

De veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijksoverheid en gemeenten, alsmede de verschuivende sturingsopvattingen (meer marktprikkels, eigen verantwoordelijkheid en regierol voor de overheid) hebben implicaties gehad voor de kennisbasis. Door de geringe continuïteit is het lastig om een solide kennisbasis op te bouwen. Dat speelt des te meer in een sector die weinig erkende beroepsgroepen met diplomaveristen telt. De filosoof Sjaak Koenis sprak ooit van de “precaire professionele identiteit” van sociaal werkers.⁶⁵ Daar is echter wel verandering in gekomen door een toegenomen professionalisering en verwetenschappelijking binnen het sociaal domein.

4.1 Professionalisering en verwetenschappelijking

In de laatste decennia worden binnen het sociaal domein veel pogingen ondernomen om de professionalisering van diverse werksoorten te versterken middels programma's over vakmanschap en door verdere professionalisering via beroepsprofielen en beroepsverenigingen.⁶⁶ Ook is er een grotere nadruk komen te liggen op *evidence based of evidenced informed* werken, door de oprichting van diverse commissies die zich bezighouden met ‘effectieve interventies’.⁶⁷

Zo is er de erkenningscommissie Databank Effectieve sociale interventies van Movisie.⁶⁸ Daarin staan nu meer dan 130 onderbouwde interventies over allereerste sociale vraagstukken. Toch is er voor zoiets complex als bijvoorbeeld de schuldhelpverlening maar één bewezen effectieve interventie. Daarnaast zijn er andere databanken (zie kader 4.1).⁶⁹

Kader 4.1 Databanken van effectieve interventies

Op het snijvlak van welzijn, zorg en andere thema's bestaan in Nederland verschillende databanken die de effectiviteit van interventies in kaart brengen. Een aantal daarvan is verenigd in het samenwerkingsverband 'Erkenning van interventies'. Het betreft de databanken van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ), het Centrum Gezond Leven (CGL) van het

65 Koenis 1993.

66 R. Engbersen & Eggeraart 2023.

67 R. Engbersen 2020.

68 www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies

69 www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies/andere-databanken

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Kenniscentrum Sport, Trimbos-instituut, Vilans, de kennisorganisatie voor zorg en ondersteuning, en Movisie. Binnen dit samenwerkingsverband is afgesproken dat de databanken dezelfde criteria hanteren als het gaat om het beoordelen van interventies. Deze zijn vastgelegd in de gezamenlijke notitie *Erkenning van Interventies 2019-2022*.

Aan deze databanken zijn erkenningscommissies verbonden die interventies (indien goed beschreven) beoordelen op 'Goed onderbouwd', dat wil zeggen goede theoretische en empirische onderbouwing, en 'Effectiviteit'. Effectiviteit is aangetoond met minimaal twee onderzoeken van voldoende kwaliteit, waarvan in ieder geval één Nederlands onderzoek. Daarbij worden verschillende gradaties van aangetoonde effectiviteit onderscheiden.

Deze databanken passen in een trend van professionalisering van het sociaal domein, maar ze roepen ook vragen op. Voor de meeste interventies geldt dat er geen financiële middelen zijn om goed onderzoek te laten doen naar de effectiviteit ervan. Daarnaast dienen relevante interventies altijd ingepast te worden in specifieke lokale contexten, waarbij ook competenties van belang zijn zoals respect hebben voor de cliënt, empathie, niet beoordelend in contact staan en tijd nemen voor relatieopbouw.⁷⁰ Anders geformuleerd: het gebruik maken van specifieke interventies veronderstelt ook praktische wijsheid en goede lokale kennis.⁷¹ Ten slotte is het van belang om, naast specifieke kennis van de effectiviteitsliteratuur, ook algemene kennis te hebben van een aantal bouwstenen die kenmerkend zijn voor het sociaal beleid, zoals kennis over de zelfredzaamheid van burgers, over de leefwereld van burgers en burgerparticipatie, en over de coördinatie tussen verschillende actoren en organisaties.⁷²

Andere voorbeelden van professionalisering zijn tijdelijke programma's zoals 'Vakkundig aan het werk' van ZonMW⁷³ en 'Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt' (VIA, voorheen 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt') van het ministerie van SZW, waarin de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis over werkzame bestanddelen van interventies centraal staat. Weer een ander voorbeeld is het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI), waar onderzoekers en beleidsmakers

70 R. Engbersen 2020.

71 Zie over de betekenis van lokale kennis en praktische wijsheid: Flyvbjerg 2001.

72 R. Engbersen spreekt in dit verband van de 'conceptuele dieptestructuur' van sociaal beleid.

Zie voor deze bouwstenen ook R. Engbersen & Sprinkhuizen 2022.

73 www.zonmw.nl/nl/artikel/vakkundig-aan-het-werk-de-praktijk

en -uitvoerders kennis uitwisselen. Naast deze tijdelijke programma's waarin vooral specifieke interventies centraal staan, zijn er ook evaluaties van hervormingen in de sociale zekerheid en studies naar effectieve vormen van dienstverlening en aansturing.⁷⁴ Zo leren directeuren in het sociaal domein van elkaars praktijken via de Divosa-benchmark.⁷⁵ Divosa biedt ook werkwijzers voor inkoop en aanbestedingen.⁷⁶ Werken binnen het sociaal domein veronderstelt immers ook kennis van de markt van diverse aanbieders en juridische kennis van aanbestedingsprocedures.⁷⁷

Gemeenten zoals Rotterdam spannen zich ervoor in om de beschikbare systematische kennis te benutten om steeds professioneler te werken.⁷⁸ Daarnaast ontwikkelen gemeenten zoals Amsterdam en Utrecht eigen sociale werkwijzen geïnspireerd op de maatwerkmethode van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW).⁷⁹ Met het IPW ontwikkelen ze maatwerkroutes voor groepen die niet voldoende door het reguliere systeem geholpen worden, zoals gezinnen waar meerdere problemen samenkomen. De rijkskennisinstellingen SCP en CBS, de gemeenten Amsterdam en Amersfoort, de uitvoeringsorganisatie UWV en het ministerie van SZW werken ook met elkaar samen in het KWI. Dergelijke verbanden kennen veelal een sterk informeel en tijdelijk karakter. Het ministerie van SZW is een van de kennisuitwisselende partijen, verstrekt onderzoekssubsidies, stimuleert professionalisering, organiseert kennismarkten en faciliteert thematische kennisplatforms, maar voert een beperkte centrale regie over de ontwikkeling en benutting van een vaste kennisbasis.

4.2 De opkomst van ervaringskennis

Aan de bovenstaande observaties moet worden toegevoegd dat, parallel aan de tendens tot verwetenschappelijking van het sociaal domein, steeds meer de rol van ervaringskennis of ervaringsdeskundigheid wordt benadrukt. De wortels van ervaringskennis liggen in de cliëntenbeweging binnen de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), maar inmiddels zijn ervaringsdeskundigen werkzaam binnen talloze terreinen in het sociaal domein, waaronder schuldhulpverleningen en re-integratie. Ervaringsdeskundigen zijn van belang om de brug te slaan tussen de systeemwereld van het beleid en de leefwereld van mensen. Op dit

74 Koning 2020: 162.

75 www.divosa.nl/projecten/divosa-benchmark

76 Zie bijvoorbeeld: www.divosa.nl/publicaties/dilemmas-bij-de-inkoop-van-inburgeringsvoorzieningen-voor-de-wet-inburgering-2021-0; <https://i-sociaaldomein.nl/cms/view/b687a2d5-7864-4c2f-bde6-323399377a2c/00-aanbesteden-contracteren>

77 Maar gemeenten zijn, volgens Erik Dannenberg (voorzitter van Divosa), niet bedreven in het instrument van aanbesteden. "Gemeenten zijn goed in directe relaties met uitvoerende instanties, niet in juridisch doorspekte procedures." Geciteerd in Van der Lans 2023: 94.

78 Van der Aa 2022: 78.

79 Zie ook Kruijer & Kellerman 2019.

moment wordt op grote schaal gewerkt met ervaringsdeskundigen (waaronder veel vrijwilligers), hetgeen heeft geleid tot een professionaliseringsslag (waaronder beroepscompetentieprofielen en kwaliteitsborgingsystemen). Inmiddels zijn er ook allerlei mbo- en hbo-opleidingen voor ervaringsdeskundigen en er is een Vereniging van Ervaringsdeskundigen.⁸⁰

De opkomst van de ervaringsdeskundige kan worden gezien als een reactie op de kritiek dat beleidsmakers de perspectieven van burgers onvoldoende meenemen en dat het beleid daardoor weinig effectief is. Tegelijkertijd roept de opkomst ervan vragen op over wat ervaringskennis inhoudt, wat de relevantie ervan is en hoe ervaringsdeskundigheid geborgd kan worden in onderwijs, onderzoek, beleid en uitvoering.⁸¹ In haar recente proefschrift laat Aukje Leemeijer goed zien hoe delicaat en spanningsvol het is om de inbreng van ervaringsdeskundigen te ‘integreren’ in teams van professionele hulpverleners of deskundigen (in de GGZ).⁸²

80 <https://vved.org/>

81 Zie: Keuzenkamp & Van Hoorn 2022.

82 Leemeijer schets in haar studie drie mogelijke routes: (1) verdere professionalisering van ervaringsdeskundigen en inpassing in professionele teams; (2) vrijwillige inzet van ervaringsdeskundigheid waarbij structurele verbindingen worden aangegaan met (GGZ-) organisaties, professionele teams en professionals; (3) differentiatie in de manieren waarop ervaringsdeskundigheid wordt ingezet. Zie Leemeijer 2024.

5. Toereikende deskundigheidsmix? Ervaringen uit het veld

5.1 Dimensies van deskundigheid: analysekader en aanpak

Uit de geschetste ontwikkelingen kan enerzijds worden opgemaakt dat er, om verschillende redenen, hiaten bestaan in de kennisbasis van centrale en lokale overheden, en anderzijds dat deze overheden serieuze pogingen ondernemen om die hiaten te dichten. De hiaten en de pogingen om deze te verbeteren zijn te analyseren met behulp van het analytisch kader van de deskundigheidsmix uit het WRR-project ‘De deskundige overheid’. In dit kader veronderstelt de WRR dat overheden over verschillende typen kennis en vaardigheden moeten beschikken om adequaat te kunnen functioneren. En dat zij die kennis en vaardigheden moeten kunnen laten doorwerken in het beleid dat zij voeren (zie kader 5.1).

Kader 5.1 Dimensies van deskundigheid in het WRR-project ‘De deskundige overheid’

1. **Vakkennis:** professionele kennis over de objecten en instrumenten van beleid, inclusief kennis van werkzame interventies en passende institutionele of bestuurlijke arrangementen.
2. **Veldkennis:** kennis van hoe een beleidsveld in elkaar zit, waaronder het krachtenveld van relevante actoren en de situatie en leefwereld van de betrokken professionals en burgers.
3. **Proceskennis en vaardigheden:** kennis en vaardigheden om een dossier verder te brengen, en om duurzame samenwerking tot stand te brengen in een configuratie van actoren met tegengestelde belangen.
4. **Uitvoeringskennis en vaardigheden:** kennis en vaardigheden met betrekking tot implementatie- en uitvoeringsprocessen bij complexe opgaven met vele actoren, onderaannemers en systemen.

De betrokkenen binnen het sociaal domein werken aan alle vier de dimensies:

- Vakkennis wordt versterkt, onder meer door (wetenschappelijke) onderzoeksprogramma’s op te zetten, databases met effectieve interventies te ontwikkelen, kennisnetwerken te stimuleren en beroepsprofielen en registers op te stellen en vakopleidingen aan te bieden.
- Veldkennis wordt versterkt, onder meer door *communities of practice* te vormen en de rol van gebruikers- en ervaringskennis te vergroten.
- Proceskennis wordt vergroot, onder meer door beleidsevaluaties uit te voeren en de aanbestedingspraktijk te professionaliseren.

- Uitvoeringskennis wordt gestimuleerd, onder meer door samen met relevante partijen te werken aan oplossingen voor een samenloop van problemen, uitvoeringsorganisaties de ‘Staat van de Uitvoering’ te laten maken, en het uitvoeringsonderzoek via leerstoelen en lectoraten te versterken.⁸³

Hoe kijken betrokkenen aan tegen de geschetste ontwikkeling van de kennisbasis bij het Rijk en gemeenten? In deze paragraaf laten we onderzoekers, beleidsmakers en uitvoerders aan het woord over de huidige stand van zaken en ontwikkelingen, inclusief mogelijke beleidsopties om kennis te verbeteren, te borgen en te benutten. Daarbij gaan we eerst in op de vak- en veldkennis en vervolgens op de proces- en uitvoeringskennis. We spraken twaalf directeuren, beleidsadviseurs en -medewerkers in het gemeentelijke sociaal domein. Daarnaast spraken we met een directeur en een programmamaker van twee grote kennis- en onderzoeksinstellingen op het gebied van maatschappelijke vraagstukken. Bij het ministerie van szw spraken we met een directeur Strategie, verschillende medewerkers die de functie van Chief Science Officer hebben vervuld en, informeel, met verschillende beleidsmakers. Ook spraken we dertien onderzoekers (vier hoogleraren, twee lectoren, vier onderzoekers van publieke kennisinstellingen en drie onderzoekers van private of semipublieke onderzoeksinstellingen), die uitgebreid ervaring hebben met contractonderzoek in opdracht van de Rijksoverheid en gemeenten (zie bijlage 1 voor een overzicht van de respondenten). De duur van de interviews lag tussen de één en twee uur. De interviews zijn uitgeschreven en kwalitatief gecodeerd. In een eerste ronde zijn de interviews geanalyseerd aan de hand van de vier kennisdimensies. Dat heeft ertoe geleid dat, vanwege de vloeiende overgangen tussen de twee, vak- en veldkennis zijn samengenomen, evenals proces- en uitvoeringskennis. Ook heeft het ertoe geleid dat we onderscheid maken tussen inzichten over de landelijke overheid, *in casu* het ministerie van szw, en de gemeenten.

In een tweede ronde hebben we de belangrijkste thema’s die betrekking hebben op de verschillende kennisdimensies, nader gecodeerd. De paragrafen 5.2 tot en met 5.5 zijn gestructureerd op basis van deze thema’s en de relevante literatuur. Daarbij laten we ook onze respondenten aan het woord. De interviewfragmenten hebben zowel een illustratieve als een validerende functie voor de patronen die we zijn tegengekomen. In de beschrijving van deze patronen hebben we ook recht proberen te doen aan verschillen van mening over bepaalde thema’s. De respondenten noemen we omwille van anonimiteit niet met naam, wel geven we een globale omschrijving van hun functie.

5.2 Vak- en veldkennis bij het ministerie van SZW

Goede kennis van het institutionele veld

De meeste gesprekpartners zijn van mening dat binnen het ministerie van SZW adequate kennis bestaat over het institutionele veld. Ze voegen daar wel aan toe dat het voor individuele medewerkers een aantal jaren kost om de relevante spelers te leren kennen, zoals de VNG, uitvoeringsorganisaties (UWV), de SER, Divosa, academische onderzoekers, commerciële onderzoeksbureaus, Instituut Gak, enzovoort. Wat vakkennis betreft, is een van hen – die werkzaam is als onderzoeker in de lokale praktijk én als beleidsmaker in de Haagse beleidswereld – van mening dat “szw de beste kennisagenda heeft”⁸⁴ en dat “szw grote oplopen organiseert met mensen met relevante proefschriften”. Ook memoreren respondenten dat SZW in samenspraak met het CPB en SCP een serie rapporten heeft samengesteld waarin het relevante internationale en nationale onderzoek is samengevat, namelijk: *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (2016 en 2020), *Kansrijk armoedebeleid* (2020) en *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt* (2020).⁸⁵ Met het CPB heeft SZW daarnaast al jaren een kennisprogramma arbeid, waarin het planbureau elk jaar nieuw onderzoek uitvoert op het gebied van arbeidsmarktontwikkelingen.

Een andere belangrijke vindplaats van kennis is de omvangrijke kennisbank van het Instituut Gak, met talloze publicaties over kansrijk arbeidsmarktbeleid en de uitvoeringspraktijk.⁸⁶ Met deze kennis kan volgens gesprekpartners in de gemeentelijke praktijk van re-integratie en inburgering echter amper iets worden gedaan. Het blijft een relatief abstracte artikelen- en rapportenwerkelijkheid. Er ontbreekt een helder overzicht van interventies die relevant zijn voor de Nederlandse gemeenten, en waarmee de uitvoerende partijen hun voordeel kunnen doen. Dat komt omdat zorgvuldige evaluaties van beleidsmaatregelen – wat werkt wel en wat werkt niet, en waarom – in Nederland maar beperkt worden uitgevoerd. Volgens een onderzoeker met een jarenlange ervaring in zowel lokaal als nationaal beleidsonderzoek bestaat er “een wanverhouding tussen feitelijk beleid en de evaluatie van beleid”. Er ontbreekt een cultuur om kwalitatief hoogwaardig onderzoek te doen, aldus deze onderzoeker. Er wordt veel matig onderzoek verricht, zoals oppervlakkige procesevaluaties, onderzoek zonder vergelijkingsgroepen, onderzoek zonder goede uitkomstindicatoren, en proces- en effectevaluaties worden niet gecombineerd.

84 www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2023/02/09/kennisagenda-szw-2023-2026

85 www.cpb.nl/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-actief-arbeidsmarktbeleid; www.cpb.nl/kansrijk-armoedebeleid

86 Zie voor de kennisbank van het Instituut Gak: www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank

Tegenover deze kritische visie stelt een kenniscoördinator van het ministerie dat zowel bij vraagstukken over de arbeidsmarktintegratie van migranten met een niet-Europese achtergrond als bij de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel systematischer gebruik wordt gemaakt van pilots en experimenten die met evaluatieonderzoek zijn begeleid, om zo de effectiefste aanpak te ontwikkelen.⁸⁷ Toch menen diverse gesprekspartners dat vernieuwing vaak blijft hangen in de pilotfase en dat het lastig is om bewezen effectieve instrumenten op te schalen. Als positieve uitzondering noemen de gesprekspartners de loonkostensubsidie (zie kader 5.2).

Kader 5.2 Loonkostensubsidie

Veel gesprekspartners noemen de loonkostensubsidie als interessant instrument. Een beleidsadviseur: "Half Nederland is bij Den Bosch langs geweest voor het veel breder aanbieden van loonkostensubsidie." In 2020 slaagde Den Bosch erin om 600 langdurig werklozen met hun loonkostenregeling aan het werk te krijgen, terwijl in 2019 landelijk 2.000 mensen werk vonden met een dergelijke regeling (minder dan 1 procent van het totaal aantal bijstandsontvangers).⁸⁸ Een onderzoeker: "Loonkostensubsidie is een heel mooi instrument, maar heel bewerkelijk. Die klantmanagers vinden het veel gedoe. Je moet ook aan nazorg doen." De regeling is complex en het is niet voor alle gemeenten gunstig om in de financiële prikkel te investeren.⁸⁹

Volgens onderzoek van Berenschot loont het vrijwel altijd om mensen – met én zonder een bijstandsuitkering – met een loonkostensubsidie aan de slag te helpen, op een beschutte werkplek, bij het sociaal ontwikkelbedrijf of bij reguliere werkgevers.⁹⁰ De opdrachtgevers van dit onderzoek, Cedris en Divosa, roepen de Rijksoverheid dan ook op om 250 miljoen extra te investeren in het begeleidingsinstrument loonkostensubsidie, om zo 40.000 mensen met een arbeidsbeperking extra aan de slag te krijgen: "Dat levert positieve resultaten op voor de maatschappij, de economie en de mensen zelf. In geld uitgedrukt, levert dat de samenleving 400 miljoen op, fors meer dan de investering."⁹¹

87 Zie onder andere Witvliet et al. 2023.

88 Van Olden & Van het Erve 2020: 9.

89 www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-LKS.pdf

90 www.berenschot.nl/nieuws/financieel-en-maatschappelijk-voordeel-loonkostensubsidie-vaak-hoger-dan-verwacht

91 www.divosa.nl/nieuws/loonkostensubsidie-verdient-zich-dubbel-en-dwars-terug

Gering institutioneel geheugen en vluchtige vakkennis

Bijna alle gesprekspartners zijn van mening dat de regierol van het ministerie van szw onvoldoende uit de verf komt. De huidige kennisopbouw kenmerkt zich vooral door een vluchtige uitwisseling van kennis of door tijdelijke pilots. Een voorbeeld daarvan is het VIA-programma over de integratie van mensen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt (zie kader 5.3). Volgens sommigen bood dit programma een tijdelijk platform waar onderzoekers samenkwamen die vooral hun eigen voorkeuren voor verder onderzoek hadden. Volgens anderen was het juist een goed voorbeeld van een programma waarin beleidsmakers, onderzoekers en uitvoerders samenkwamen, diverse soorten van kennis met elkaar verbonden en via pilots inzicht verkregen over effectieve interventies om die vervolgens breder uit te kunnen rollen.

Kader 5.3 Van onderzoeksprogramma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) naar werkagenda Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt (VIA)

In 2018 startte minister Koolmees het programma VIA met verschillende pilots waarin is onderzocht wat werkt om de achterstand op de arbeidsmarkt van mensen met een buiten-Europese migratieachtergrond te verbeteren.⁹² Deze acht pilots richten zich op de loopbaanmomenten waarop zij achterstand oplopen op de arbeidsmarkt: (1) studiekeuze vmbo; (2) overgang mbo naar arbeidsmarkt; (3) nudging in werving en selectie; (4) behoud en doorstroom; (5) culturele diversiteit; (6) leren en werken; (7) intensieve begeleiding langdurig werkzoekenden en (8) uitstroom uit de ww.

De pilots testen welke oplossingen effectief zijn. En met het programma is het mogelijk de lessen en concrete, toepasbare oplossingen te verspreiden in brede kring van professionals. Gemeenten, onderwijsinstellingen, sociale partners, individuele werkgevers en uww kunnen deze dan inzetten om de achterstanden te verkleinen.⁹³

In 2022 voerde minister Van Gennip samen met 22 (koepel)organisaties de Werkagenda Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt (VIA) uit.⁹⁴ Het ministerie laat de voortgang van de werkagenda en de bredere

92 www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/17/onderzoek-pilots-programma-verdere-integratie-op-de-arbeidsmarkt-via

93 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b872f1a1-fb28-40dc-9c15-05be6074af71/pdf>
Kamerstukken II 2021-2022, 29 544, nr. 1085

94

arbeidsmarktontwikkelingen monitoren.⁹⁵ Verder laat het aanvullend onderzoek doen naar wat klantmanagers nodig hebben om mensen met een migratieachtergrond beter te begeleiden en naar wat er binnen gemeenten nodig is om klantmanagers die ruimte ook te bieden. In 2025 loopt de Werkagenda VIA af en in 2024 bespreekt de Taskforce VIA de vervolgstappen.⁹⁶

De *communis opinio* is echter dat vakkennis op het departement te vluchtig van aard is omdat deze niet goed wordt geborgd. Zo is het de vraag wat het VIA-onderzoek duurzaam gaat betekenen en hoe het ministerie en de sector de verworven kennis verankeren ten behoeve van een effectief beleid. Zo is het institutioneel geheugen over dossiers als participatiebeleid en inburgering gebrekkig, zowel als het gaat om de beleidsgeschiedenis als om de kennis van succesvolle aanpakken.⁹⁷ Het risico daarvan is dat beleidsmakers voor bepaalde kennis te veel afhankelijk raken van externe bureaus en dat het beleid een sterk ad hoc karakter krijgt.⁹⁸ Twee onderzoekers die ervaring hebben met zowel beleid als onderzoek binnen en buiten het ministerie van szw formuleren het al volgt:

“Het institutioneel geheugen is inderdaad beperkt bij szw, net als bij veel andere ministeries. Men is het overzicht veelal kwijt en vraagt daarom vaak onnodig om nieuwe rapporten en onderzoeken. Veel kennis zit bij onderzoeksbureaus die dat nog wel weten [..] Bij een vraagstuk rond arbeidsongeschiktheid moest zelfs de bestaande kennis uit rapporten door een extern bureau nog eens op een rijtje gezet worden.”

“We moeten voortdurend opnieuw toelichten dat dingen belangrijk zijn. In de dagelijkse praktijk heeft een kennisagenda heel weinig werking”

Het ministerie van szw werkt aan de versterking van de rol van wetenschappelijke kennis in het beleid. Dat doet het door via de Chief Science Officer (CSO) meer aandacht te besteden aan de beleidstheorie achter maatregelen. Daarnaast is het van belang om wetenschappelijke kennis nadrukkelijk te verbinden met beleidsvragen die spelen en met relevante praktijkkennis. Een directeur licht beide aspecten als volgt toe:

95 Risbo 2023. En: Significant Public 2023.

96 <https://open.overheid.nl/documenten/c104c649-cf0e-4203-b967-7b5cef1b21c8/file>

97 WRR 2022a; WRR 2022b.

98 Zie 't Hart et al. 2023.

“We stellen vaker de vraag of de beleidstheorie achter het beleid dat we voeren op orde is. Wat zijn de maatschappelijke vragen en welke beleidstheorie hoort erbij? Dan kun je het nadien ook toetsen. Daar zijn we mee bezig vanuit de (financiële) evaluatiefunctie bij onze begroting en vanuit de CSO-rol. Als je de onderbouwing van je beleid op orde hebt, kan dat ook weerstand bieden tegen de waan van de dag. Maar beleid in de praktijk ook werkend krijgen vergt volharding, toetsen en bijstellen. Je moet het de tijd geven, maar het risico is dat zodra het even niet werkt, er meteen een streep door gaat.”

En: *“De CSO was te veel losgezongen van het beleid en die hebben we nu meer verknoopt aan de strategievorming en aan de praktijkkennis. Je wilt zowel praktijk, uitvoering en wetenschap betrekken in je beleidsvorming. Bij de IBO’s [Interdepartementale Beleidsonderzoeken, red.] worden die kennisbronnen tegenwoordig eigenlijk allemaal aangeboord, maar het helpt als je die meer met elkaar verbindt. De strategie- en kennisfunctie moet je wel duidelijk beleggen in de organisatie. SG en Bestuursraad moeten dat ook steunen en erop sturen.”*

Volatiliteit van beleid en mobiliteit van ambtenaren

Gesprekspartners tekenen aan dat een gebrek aan institutioneel geheugen over relevante en irrelevante kennis versterkt wordt door de volatiliteit van het beleid en de grote mobiliteit bij ambtenaren. Een onderzoeker merkt daarover op:

“Gebrek aan institutioneel geheugen is een probleem in combinatie met de politieke wind die de ene keer de ene kant op waait en de andere keer de andere. Dat helpt niet met het ontwikkelen van vast beleid. Plus de roulatie van ambtenaren maakt dat je steeds opnieuw begint. We weten nu nauwelijks meer over het actief arbeidsmarktbeleid dan veertig jaar geleden.”

Een andere onderzoeker wijst vooral op het gebrek aan borging en verbinding van relevante kennis door het hoge verloop bij vooral de leidinggevenden:

“Ik zag in mijn tijd op het ministerie dat de knappe koppen snel gingen switchen tussen onderwerpen. De vakkennis wordt eerst heel snel opgebouwd, maar verdiept zich onvoldoende. De laatste 10 of 20 procent van de kennis wordt dan niet opgenomen (. . .) Een directeur die er wat langer zit, weet welke kennis er is bij wie en brengt dat bij elkaar, maar nieuwe mensen weten dat niet. Mooie opdrachten om beleid fundamenteel te doordenken gaan naar veelbelovende mensen die weer weggaan als ze een succes hebben gemaakt van hun project en promotie maken of iets anders

gaan doen. Maar twee jaar later weet niemand meer wat van zo'n traject, omdat de mensen dus weer weg zijn”.

Zoals eerder is vastgesteld, zijn de beleidsvelden van actief arbeidsmarktbeleid en inburgering sterk beïnvloed door politiek-ideologische koersveranderingen. Dat heeft grote budgettaire gevolgen gehad (zie bijlage 2 voor enkele cijfers).⁹⁹ Het gevolg daarvan is simpelweg dat menskracht en kennis in de beleidsvorming en in de beleidspraktijk zijn verdwenen toen er een sterker accent kwam te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om werk te vinden of om ingeburgerd te geraken. Nu de overheid weer meer taken naar zich toetroekt, moet zij ook de bijbehorende deskundigheid weer opbouwen en vernieuwen. Daar komt bij dat de arbeidsmarkt sterk aan verandering onderhevig is door processen van flexibilisering, automatisering en intensivering.¹⁰⁰ Ook de samenstelling en achtergronden van categorieën inburgeraars zijn aan verandering onderhevig. Onze gesprekspartners wijzen erop dat er nu eenmaal enige tijd overheen gaat voordat die heropbouw en vernieuwing van kennis is gerealiseerd. Juist daarom is het van belang dat leidinggevendenden niet binnen vier jaar verdwijnen.

De snelle roulatie van leidinggevende ambtenaren – de ABD-carroussel – werd door veel gesprekspartners aangestipt als probleem.¹⁰¹ Het kost tijd om goed ingewerkt te zijn, dus een te snel vertrek naar weer een andere functie is problematisch en gaat ten koste van de continuïteit van kennis. Toch wilde niemand terug naar de tijd dat ambtenaren vastgeklonken zaten aan een vaste plek en te weinig oog hadden voor nieuwe inzichten. Een andere beleidsonderzoeker vat het als volgt samen: “Er is minder geheugen binnen afdelingen. Maar de gestolde kennis van vroeger was soms achterhaald. Nu gaat de roulatie te snel.” De opvattingen over de snelle roulatie worden ondersteund door onze analyse van de zittingsduur van directeuren. Het merendeel van de directeuren zit 2,5 jaar op een functie (zie kader 5.4).

Al hebben deze cijfers en ook de opvattingen van onze gesprekspartners over mobiliteit alleen betrekking op het ministerie van szw, ze worden breder gedeeld en zijn inmiddels onderwerp van beleid geworden. In het coalitieakkoord 2022-2025 van het kabinet-Rutte IV, bijvoorbeeld, staat dat bij de benoeming van topambtenaren ‘domeinspecifieke expertise’ nadrukkelijker van belang is

99 Klaver et al. 2017; Commissie sociaal minimum 2023.

100 WRR 2020a.

101 Zie voor een meer uitgebreide analyse hierover: Noordegraaf et al. 2020; Noordegraaf & Van Dorp 2022.

en dat de roulatiesnelheid moet worden verlaagd.¹⁰² Kandidaten moeten minimaal vier jaar op een ABD-functie blijven zitten voordat ze op een andere functie mogen solliciteren.¹⁰³ Uit recente ABD-cijfers over de roulatiesnelheid blijkt dat dit nog maar beperkt het geval is (een stijging van 4,3 jaar in 2019 naar 4,5 in 2023).¹⁰⁴

Kader 5.4 Gemiddelde zittingsduur van directeuren van het ministerie van szw

De gemiddelde zittingsduur van directeuren van het ministerie van szw is laag, zo blijkt uit onze analyse van hun loopbaanpatronen (zie voor cijfers bijlage 3). Van alle 23 directeuren konden we via LinkedIn gegevens achterhalen over hun zittingsduur, loopbaanduur bij szw, Rijksoverheid en daarbuiten en het aantal functies bij het Rijk en daarbuiten. We telden de DG's, SG's en directeuren bij de Inspectie niet mee. Daaruit blijkt dat in maart 2024 de gemiddelde zittingsduur van de directeuren twee jaar en vier maanden was. Gemiddeld hebben ze ruim zes jaar werkervaring op het ministerie.

Volgens het ABD-model kost het drie jaar om in een functie te groeien. Zes van de 23 directeuren zaten langer dan drie jaar op een functie. Gemiddeld werkten de directeuren 16,7 jaar bij het Rijk in gemiddeld 6,0 functies. Ze wisselden dus gemiddeld elke 2,7 jaar in hun loopbaan van functie. Dertien van de 23 directeuren hebben een hoofdfunctie vervuld buiten de Rijksoverheid, bijvoorbeeld in de consultancy, bij een gemeente, bedrijf of uitvoeringsorganisatie. Gemiddeld werkten ze 10,7 jaar buiten het Rijk in 3,4 functies, dus 3,1 jaar per functie. Dat is dus iets langer dan de functieduur binnen het Rijk.

Politieke sensitiviteit en procesmanagement

De gesprekspartners onderkennen ook dat er bij szw, net als bij de rest van de Rijksoverheid, veel meer aandacht is gekomen voor procesmanagement en politieke sensitiviteit.¹⁰⁵ Tegelijkertijd benadrukten zij dat eenzijdig inzetten op (inhoudelijke) 'kenniswerkers' niet het antwoord is. Een goede kenniswerker dient ook de strategische vaardigheden te hebben om zich tijdig in de

102 Zie VVD, D66, CDA en ChristenUnie 2021: 2.

103 www.caorijk.nl/cao-rijk/hoofdstuk-17

104 Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2024: 26.

105 Zie ook analyse van *De Groene Amsterdammer* van vacatures bij de Rijksoverheid: Verbeek, Van der Ven & Woutersen 2023.

beleidsontwikkeling te melden met zijn kennis, en weet zich, door de juiste taal te spreken, te verhouden tot de bestaande beleidsrealiteiten. Op de individuele beleidsmedewerker komt heel veel af vanuit de Kamer, het kabinet en de leidinggevendenden. Opdrachten moeten vaak meteen af. In een politieke context die sterk aan verandering onderhevig is, is het lastig om *evidence informed* beleid te maken. Gesprekspartners van het ministerie benadrukken daarom ook het belang van politiek-strategische vaardigheden voor de effectiviteit van het werk als ambtenaar. Ook vragen ze begrip voor het feit dat medewerkers door de volatiliteit van het politieke bedrijf vaak op een pragmatische manier informatie moeten verzamelen.

“Je moet niet alleen vakkennis hebben, maar ook weten hoe je goed beleid maakt, draagvlak creëert en besluitvorming voorbereidt. Politieke sensitiviteit is niet de minister uit de wind houden, dat is je taak niet en ik herken dat beeld ook niet over het werk van ambtenaren. Je dient het ambt van de minister, dat vraagt iets anders. Iedereen op een hoge positie heeft baat bij tegenspraak. Het gaat er om te begrijpen hoe je dingen zo verstandig mogelijk voor elkaar kunt krijgen in een politieke omgeving. Dat leer je in je vak als ambtenaar. Ook daarvoor moet je wat langer op een plek zitten.”

“Politiek is volatiel, en media hebben daarin een belangrijke rol. Een ambtenaar krijgt een opdracht, gaat googelen, en vraagt als hij net begint een overzichtsstudie aan bij een consultancybureau of kijkt in een database. Hoe erg is dat en hoe groot is de kans dat we dit kunnen veranderen?”

Opties voor landelijke kennisversterking

Welke opties voor kennisversterking dragen partijen aan? Uit de interviews komen vier zaken naar voren die van belang zijn om de vak- en veldkennis op of vanuit het nationale niveau te verbeteren, te borgen en te benutten.

1. *Ontwikkel onderzoeksprogramma's voor de langere termijn.* Daarvoor is nodig dat er binnen het Rijk meer mensen aan kennisopbouw doen. Van belang is dat een cultuur ontstaat waarin beleid systematisch wordt geëvalueerd en naar alternatieven voor beleidsmaatregelen wordt gekeken. Voor dat laatste dienen ambtenaren tijd en ruimte te krijgen. Zorg ervoor dat er mensen zijn die het geheel kunnen overzien; nu zijn te veel mensen te veel gericht op hun eigen deelterrein. Er dient een juiste mix te zijn van specialistische en generalistische profielen bij de overheid.
2. *Zorg voor een bruikbare centrale en gedeelde kennisbasis.* De huidige kennisbasis is versnipperd en tijdelijk van aard, en biedt te weinig inzicht in de cumulatie van kennis. Het zou goed zijn als er een landelijk kenniscentrum met documentatiefunctie komt dat ook interactief en vraaggestuurd kan werken. Wetenschappelijke studies en verslagen over effectieve interventies

sluiten lang niet altijd aan bij actuele beleids- en uitvoeringsvraagstukken en vergen een vertaalslag. Daarnaast dienen de contacten tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties en onderzoekers op orde te zijn. Onderzoekers die een overzicht hebben van relevante interventiestudies, kunnen beleidsmakers en -uitvoerders bijpraten en gericht adviseren. Dat draagt bij aan een betere coördinatie van de monitoring van onderzoek, en kan leiden tot minder maar beter onderzoek.

3. *Zorg dat kennis van effectieve interventies over arbeidsactivering en schuldhulpverlening breed beschikbaar komt.* Een slim gebruik van artificiële intelligentie (AI) kan helpen om relevante kennis toegankelijker te maken, in het bijzonder voor lokale beleidsambtenaren, sociaal werkers en sociale partners. Deze partijen moeten met allerlei praktische vragen ook terecht kunnen bij een landelijk kenniscentrum, zoals het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS, voorheen Kennisplatform Integratie en Samenleving).
4. *Verbeter de governancestructuur.* De problematiek binnen het sociaal domein is te veel opgeknipt in specifieke onderdelen en te veel verdeeld over allerlei diensten en ministeries. De sturing van een integrale werkelijkheid van burgers is gesegmenteerd, wat leidt tot fragmentatie van kennis en beleid. Het zou omgedraaid moeten worden, aldus een directeur van een middelgrote gemeente: “Ga uit van de behoeften van gemeenten en hun bewoners en formuleer langetermijndoelen en zorg voor integrale en structurele financiering”.

5.3 Vak- en veldkennis bij gemeenten

Gering institutioneel geheugen en toegenomen roulatie onder gemeenteambtenaren

Op het niveau van de gemeenten komen vergelijkbare opvattingen over vak- en veldkennis terug, bijvoorbeeld over het ontbreken van een institutioneel geheugen voor bruikbare aanpakken en interventies: “Institutioneel geheugen is ook voor wethouders handig. Je ziet gemeenten steeds opnieuw het wiel uitvinden”, stelt een bestuursadviseur sociaal domein van een grote gemeente. Daarnaast zien we dat de roulatie bij gemeenteambtenaren is toegenomen. Net als bij rijksambtenaren kan die roulatie ten koste gaan van de continuïteit van de beschikbare kennis (zie kader 5.5).

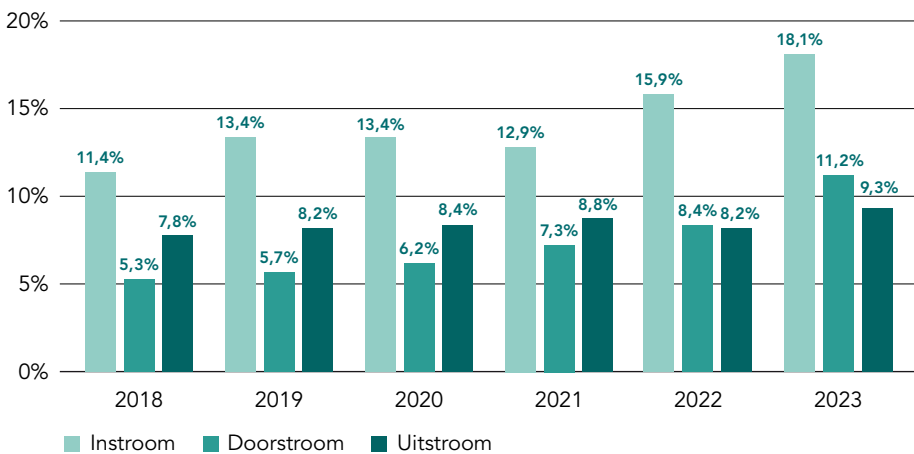
Kader 5.5 Roulatie onder gemeenteambtenaren

Cijfers van A&O fonds Gemeenten laten een stijgende trend zien in de omloopsnelheid van gemeenteambtenaren. De afgelopen tien jaar zijn zowel de in- als de uitstroompercentages bij gemeenten gestegen. In 2012 lag het jaarlijkse instroompercentage (nieuwe werknemers die in dienst treden bij gemeenten) nog op 3,9 procent en het uitstroompercentage op 6,6 procent. In 2022 was de instroom 15,9 procent en de

uitstroom 8,2 procent (zie figuur 5.1). Ook wisselen ambtenaren vaker van baan *binnen* een gemeente. Het doorstroompercentage steeg tussen 2012 en 2022 van 4 naar 8,4 procent.

Vooraf jonge ambtenaren wisselen snel van baan. In 2022 stroomde 14,2 procent van de medewerkers onder de 25 jaar uit en 10,7 procent van de groep tussen 25 en 35 jaar, tegenover slechts 4,4 procent in de leeftijdsklasse 55-60 jaar.¹⁰⁶

Figuur 5.1 Instroom, doorstroom en uitstroom van gemeenteambtenaren



Bron: De Jonge 2024

Verschillen tussen grote en kleine gemeenten

Gesprekspartners wijzen ook op verschillen tussen grote en kleine gemeenten als het gaat om de kwaliteit van kennis en beleid. Wel verschilt de waardering daarvan per gesprekspartner. Kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners) zouden doortastender, flexibeler en integraler kunnen werken dichtbij inwoners, maar ze hebben ook minder strategisch vermogen en kunnen minder salaris bieden. Grote gemeenten werken vaak versnipperder en bureaucratischer op grote afstand tot inwoners, maar ze hebben wel meer inhoudelijke specialisatie en bieden meer baanmogelijkheden.¹⁰⁷ Zo stelt een beleidsonderzoeker:

“De hele grote gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam, zijn door enorme specialisatie en omvang sterk versnipperd gaan werken. Er gebeurt daar

veel en alles kan. Maar of ze zich echt als lerende organisatie opstellen, betwijfel ik, want er is daar een enorme doorstroom van medewerkers. Er zit heel veel focus op doorstroom en er is weinig aandacht voor specialisatie. Ik moet telkens hetzelfde verhaal houden voor gemeenten. Er is daar geen organisatiegeheugen.”

Tegelijkertijd onderkent deze onderzoeker dat steden zoals Amsterdam en Rotterdam een veel sterkere kennisbasis hebben dan kleine gemeenten. Dat wordt bevestigd door een andere beleidsonderzoeker die veel positiever is over het lerend vermogen van de stad Rotterdam op het terrein van inburgering:

“Bij het inburgeringsbeleid in Rotterdam zie ik juist een sterk lerende organisatie via interne werkgroepen, zogenoemde kwaliteitsmedewerkers, communities of practice, inzet van onderzoek en intervisie met andere gemeenten.”

Een leidinggevende functionaris van de gemeente Amsterdam die jarenlang op een ministerie heeft gewerkt, is onder de indruk van de lokale kennisbasis:

“Ik werk nu vijf jaar in Amsterdam, daarvoor twintig jaar bij het Rijk. Ik was wel verrast over het kennisniveau bij de gemeente Amsterdam; dat is echt hoogstaand, er zijn ontzettend veel mensen met kennis.”

Vergelijkbare opmerkingen zijn we tegengekomen over andere G4-gemeenten, die mogelijkheden hebben tot kennisuitwisseling in landelijke en internationale overlegverbanden. Kleinere gemeenten daarentegen hebben daarvoor geen of minder mogelijkheden en het ontbreekt hen ook aan capaciteit voor zelfstandig onderzoek: “Voor kleinere gemeenten is hier geen ruimte voor door de brede pakketten die de ambtenaren hebben”, menen een directeur Sociaal domein en een manager Werk en inkomen van een middelgrote stad. Bij kleinere gemeenten speelt daarnaast dat zij het institutionele veld en de beschikbare kennisbronnen onvoldoende kennen. Zij maken daardoor bijvoorbeeld lang niet altijd gebruik van de kennisbank effectieve interventie van Movisie en hebben geringe kennis van relevante onderzoeksbureaus. Deze geringe veldkennis zou, volgens onze gesprekspartners, slechte uitbesteding en een geringe benutting van onderzoek in de hand werken.

Overvraging van gemeenten

Als het gaat om vragen rond de continuïteit en verankering van kennis wijzen de gesprekspartners snel op de veelheid aan gedecentraliseerde taken, zeker als deze decentralisering gepaard zijn gegaan met substantiële bezuinigen op de

budgetten (zoals de re-integratiebudgetten). Daarnaast zijn gemeenten onder invloed van de coronapandemie en de energiecrisis ook nieuwe sociale taken gaan uitvoeren. Dat heeft een grote gevolgen gehad voor de uitvoeringscapaciteit, waardoor andere taken, zoals arbeidstoeleiding, in het gedrang kwamen. Voor een stad als Amsterdam betekende de uitvoering van de Tozo-regeling een enorme operatie:

“We hebben een aantal rijksregelingen uitgevoerd, Tozo bijvoorbeeld, daar hadden we 40.000 aanvragers, bijna de helft van heel Nederland, dan loop je wel tegen je grenzen aan. Dat zie je nu ook bij energietoeslag. Het gaat om immense volumes. We hebben ook gedoe gehad over studenten. Want die komen echt wel langs, of het nou mag of niet. Onze bezwaarprocedures zijn overstroomd. Daarover hebben we een moeilijke periode met het ministerie gehad.”

Maar het zou onjuist zijn om te stellen dat kleinere gemeenten niet voor grote opgaven staan. Kleine gemeenten kunnen wellicht doortastender optreden, maar kampen meer dan grote gemeenten met een gebrek aan mens- en uitvoeringskracht en zijn daarom voor hun kennisbasis veel meer afhankelijk van regionale samenwerking en van uitbesteding, zoals uit het onderzoek van *De Groene Amsterdammer* blijkt. Ook personeelstekorten vanwege de krappe arbeidsmarkt stellen kleine gemeenten voor grote uitdagingen. De algemene boodschap is echter dat het decentralisatiebeleid en de nieuwe (tijdelijke) taken geleid hebben tot een forse overvraging van gemeenten.¹⁰⁸

Geen solide kennisbasis voor lokaal beleid

De overvraging van gemeenten heeft gevolgen voor de kennisbasis. Net als voor het Rijksniveau is het merendeel van de gesprekspartners van mening dat er geen bruikbare kennisbasis bestaat voor het lokale niveau. Er bestaat geen systeem dat duidelijke aanknopingspunten biedt om vakkundig aan het werk te gaan als het gaat om re-integratie of inburgering. De waarde van een Kennisplatform Werk & Inkomen wordt onderkend, maar het platform wordt vooral gezien als een plek voor kennisuitwisseling door onderzoekers en heeft geen agenderende functie (zie kader 5.6).¹⁰⁹ Movisie en het Verwey-Jonker Instituut, die samenwerken in het Kennisplatform Inclusief Samenleven, zijn meer toegerust voor de ontwikkeling en doorvertaling van oplossingsgerichte kennis naar de werkvloer.¹¹⁰ Dat geldt ook voor Platform 31.

108 Zie ook De Jonge 2024.

109 Zie: www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/

110 Zie: www.movisie.nl/belangrijkste-publicaties-bestaanszekerheid-waardevol-werken

Kader 5.6 Kennisplatform Werk en inkomen (KWI)

Het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI) bevordert de ontwikkeling en verspreiding van kennis over werk en inkomen. De bedoeling is dat beleidsmakers en -uitvoerders deze informatie kunnen gebruiken.

In het kennisplatform werkt SZW samen met UWV, SVB, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Amersfoort, Divosa, SCP, CPB, CBS en Instituut Gak.

Het KWI stelt vast welke kennisvragen prioriteit hebben in het domein werk en inkomen, en gaat na of deze kennisvragen voldoende beantwoord kunnen worden via de kennisagenda's en onderzoeksprogrammering van KWI-partners en andere kennisinstellingen. Het KWI legt contacten met wetenschappers die van belang zijn voor de kennisvragen van het platform.

Het KWI organiseert eens per twee jaar een congres over een actueel onderwerp.

Betekent dat nu dat er sprake is van *fact free-beleid*? Dat is niet het geval. Zoals we hebben gezien, worden er diverse professionaliseringsactiviteiten ontwikkeld voor werkwijzen, interventies en vakmanschap. Voor de grote steden geldt dat gemeentelijke onderzoeksafdelingen gretig kennis afnemen van adviesraden en planbureaus zoals CPB, SCP en WRR, maar die kennisafname is ad hoc en sterk gericht op de beleidsaanpak van de dag. Daarbij hebben gemeenten moeite om algemene inzichten te vertalen naar de eigen gemeentelijke organisatie. Daarnaast worden veel beleidsprogramma's van gemeenten zelden serieus geëvalueerd. Dat heeft te maken met financiële beperkingen, waardoor hoogwaardig evaluatieonderzoek vaak niet mogelijk is in het sociaal domein. Voor kleinere gemeenten geldt dat zij niet over de menskracht en tijd beschikken om algemene inzichten uit wetenschappelijke rapporten tot zich te nemen en zelfstandig onderzoek uit voeren of te laten verrichten. Overigens kunnen gemeenten en professionals ook bepaalde belangen hebben waardoor ze bijvoorbeeld niet mee willen werken aan pilots of experimenten waarin een deel van de doelgroep een bepaalde interventie krijgt.

Het ontbreken van verankerde vakkennis heeft ook gevolgen voor de kwaliteit van de aanbesteding. Hoewel de gesprekspartners duidelijk van mening verschillen over het belang en de wenselijkheid van aanbesteding, zijn allen het erover eens dat een goede kennisbasis nodig is om zorgvuldig aan te kunnen besteden. Dat voorkomt dat het geld wordt uitgegeven aan "gekke praktijken".

Drie stemmen:

“Bij inburgering ben je te zeer afhankelijk van marktpartijen en het inzicht van de gemeente aan wie het contract wordt gegund. Er is niet eens inspectie op. Je hebt als gemeente een basisinfrastructuur nodig, ook om goed te kunnen uitbesteden. Er was de hoop dat de gemeenten dit kennisvraagstuk bij de decentralisatie zelf gingen oplossen. Maar er is geen extra geld voor kennisontwikkeling. Waarom legt de overheid dat bij de gemeenten?”
(Onderzoeker)

“Bij inburgering en re-integratiebedrijven zag je hetzelfde probleem als recent met de STAP-subsidies voor scholing en ontwikkeling¹¹¹, dat er gekke praktijken kwamen met onzinnige publiek gesubsidieerde yogacursussen. Je moet de markt in de gaten houden en niet de teugels loslaten (...) Hier speelt ook de rol van veldkennis. Je moet weten wie de serieuze partijen in de markt zijn.”
(Onderzoeker)

“Het wordt steeds moeilijker om een goede opdrachtgever te zijn. De afhankelijkheid van de markt wordt steeds groter. Andere partijen hebben meer kennis en dat maakt je kwetsbaar als gemeente. Je hebt de mensen niet op directeursniveau in de kleine gemeenten.”
(Wethouder middelgrote gemeente)

Deze opvattingen zijn in lijn met onze studie naar externe inhuur, waarin het belang van regievoering en goed opdrachtgeverschap bij aanbesteding naar voren kwam.¹¹²

Een gefragmenteerde digitale infrastructuur

Een laatste aspect dat in de gesprekken vaak aan de orde kwam, is de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Gesprekpartners spreken hun verbazing uit dat grote taken zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten, terwijl dit niet gepaard is gegaan met een adequate digitale infrastructuur. Die infrastructuur is veel te versnipperd. Gemeenten moeten deze zelf regelen. Hoewel alle gemeenten tegen dit probleem aanlopen, speelt het nadrukkelijkst bij de kleinere gemeenten. Deze worden steeds afhankelijker van externe partijen als het gaat om ICT. Daarover hebben zij vaak onvoldoende kennis in huis en ze kunnen die ook moeilijk krijgen. Dat investeren in ICT voor uitvoeringstaken loont, blijkt

111 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiële-regelingen/stap-budget

112 't Hart et al. 2023.

uit een data-analyse van PwC. De uitvoeringsinstanties die hun IT-systemen op orde hebben en houden, zijn gemiddeld 38 procent productiever dan instanties waar dit niet het geval is.¹¹³

Opties voor lokale kennisversterking

De opties die onze gesprekspartners noemen om op lokaal niveau de kennis te versterken, zijn deels al aan de orde gekomen. Een eerste optie is de aanwezigheid van een voor gemeenten bruikbare centrale database met effectieve interventies. Daarbij past een goed functionerende digitale infrastructuur. Daarnaast worstelen gemeenten met de mobiliteit van beleidsmedewerkers en uitvoerders in het sociaal domein, waardoor ze steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. Durf goede mensen te binden met vaste aanstellingen, want mensen behouden is een prioriteit voor de komende jaren, zo stellen diverse wethouders. Dat is een tweede optie. Daarnaast noemen de gesprekspartners nog drie andere opties, waaronder het versterken van het professionele profiel van beroepsgroepen. We noemen deze optie hier, maar duidelijk zal zijn dat die versterking moet gebeuren in samenspraak met de landelijke overheid.

1. *Werk met erkende beroepsgroepen.* Het sociaal domein kent formeel geen erkende beroepsgroepen met diplomavereisten. Iedereen mag zich casemanager, klantmanager, schuldhulpverlener, re-integratiebegeleider, loopbaan-, participatie- of jobcoach noemen of inburgerings- of inkomensconsulent. Wel is er nu een Kwaliteitsregister Sociaal Domein (KRSD) waarin publieke en zelfstandige uitvoeringsprofessionals zich kunnen registreren en hun certificaten kunnen bijhouden.¹¹⁴ Recent hebben de directeuren in het sociaal domein, verenigd in Divosa, de beroepsvereniging SAM opgericht voor uitvoerende professionals in het publiek sociaal domein. Sinds 2020 is er een eigen beroepsstatuut¹¹⁵ en een beroepsprofiel.¹¹⁶
2. *Bouw communities of practice verder uit.* Sommige gemeenten participeren in een zogenoemde *community of practice* van TNO.¹¹⁷ Daarin experimenteren ze met nieuwe aanpakken en bouwen ze kennis op over welke aanpak waarom werkt bij welke groep, bijvoorbeeld voor arbeidsactivering. Methodisch onderbouwd werken vormt daarbij de kern van professioneel handelen.¹¹⁸ Vergelijkbare *communities of practice* heeft Divosa rond

113 www.pwc.nl/nl/actueel-en-publicaties/diensten-en-sectoren/publieke-sector/hogere-productiviteit-uitvoeringsorganisaties-is-noodzakelijk.html

114 <https://krsd.nl/over-krsd/>

115 https://sam.nl/documents/4/documents_20200111_SAM_Beroepsstatuut.pdf

116 https://sam.nl/documents/5/documents_20200111_SAM_Beroepsprofiel.pdf

117 www.tno.nl/nl/gezond/werk-jeugd-gezondheid/werk-gezondheid/arbeidsactivatie/

118 Zie bijvoorbeeld Nicolini et al. 2022.

inburgering georganiseerd.¹¹⁹

3. *Investeer in opleidingstrajecten, traineeships, werkreizen en personele uitwisseling.* Gerichte investeringen zijn nodig om mensen te interesseren in werken bij de gemeente. Via opleidingstrajecten, traineeships en werkreizen is het werk aantrekkelijker te maken. Dat geldt zowel voor nieuwe als voor zittende medewerkers. Ook uitwisseling met ministeries is een relevante optie. Daarbij snijdt het mes aan twee kanten. Gemeenteamttenaren krijgen een kijkje in de keuken van de beleidsvorming bij een ministerie, terwijl beleidsambtenaren kennis maken met de uitvoeringspraktijk.

5.4 Proces- en uitvoeringskennis bij het ministerie van szw

Signalen uit de uitvoering dringen onvoldoende door

In reactie op vragen over de proces- en uitvoeringskennis verwijzen onze gesprekspartners vaak naar het strenge fraudebeleid rond de inkomensvoorzieningen, zoals de bijstand, de toeslagen en de lokale regelingen. De toeslagenaffaire heeft laten zien wat er mis kan gaan bij de overheid als signalen uit de uitvoering onvoldoende doordringen bij beleidsmakers.¹²⁰ Zo hebben medewerkers van de Belastingtelefoon meermaals signalen doorgegeven aan hun leidinggevendenden, maar ze kwamen niet door de lemlagen van de Belastingdienst heen.¹²¹ Ook tussen uitvoering en beleid was de communicatie een zwak punt.¹²² Daarom vinden gemeenten dat ‘Den Haag’ meer rekening moet houden met de uitvoeringspraktijk. Twee stemmen:

“In Den Haag moet meer naar de werkvloer gekeken worden, de uitvoeringspraktijk. Uitvoeringskennis moet meer meegenomen worden in het denken over en het ontwikkelen van wetgeving: hoe het in de uitvoering landt (. . .) Na de toeslagenaffaire deed de overheid allerlei beloften, zoals de uitvoeringstoets waarin gemeenten zouden worden betrokken. De overheid leeft dit niet voldoende na.”
(Manager van een middelgrote gemeente).

“Veldkennis is er wel bij szw, want ambtenaren hebben heel veel contact met de SER, werkgevers en maatschappelijke organisaties. Uitvoeringskennis is heel erg onbekend. Ze hebben weinig zicht op lokale praktijken. Alles wat je achter je bureau kan doen, is wel op orde (. . .) Beleidsmakers moeten ook doelgroepenkennis hebben, niet alleen mensen in de uitvoering”
(Onderzoeker)

119
120
121
122

www.divosa.nl/projecten/community-practice-inburgering/welke-cops-zijn-er
Zie ook Van der Steen et al. 2022.
Frederik 2019.
Van Erp et al. 2020.

Een terugkerend discussiepunt is het middelenvraagstuk in de uitvoering. Een veelheid van studies laat bijvoorbeeld zien dat dat intensieve begeleiding door klantmanagers ertoe doet voor groepen die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Daar is op het ministerie onvoldoende oog voor. Een wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Amsterdam): “Als je een caseload hebt van 350 als klantmanager kun je niet veel voor mensen doen.” Maar het ministerie van szw is niet altijd even sensitief over het uitvoeringsniveau omdat discussies daarover vaak te gemakkelijk worden afgedaan als een financiële kwestie:

“De discussie over uitvoering wordt vaak platgeslagen alsof gemeenten alleen meer geld zouden willen. De roep om meer geld wordt als een Pavlovreactie afgedaan, terwijl risicoanalyses lieten zien dat gemeenten gelijk hebben met hun waarschuwing over het middelentekort. Het Rijk geeft al van tevoren aan dat men bang is dat gemeenten er slapend rijk van worden. Het zijn twee koninkrijkjes die elkaar vliegen afvangen.”

Daarnaast zijn lokale beleidsambtenaren en onderzoekers kritisch over de versnippering van beleid, pilots en geldstromen. Zij spreken ook wel van doorgeschoten ‘SPUK-ificatie’ (zie kader 5.7).

Kader 5.7 SPUK-ificatie: versnippering van beleid en financiering

Lokale beleidsambtenaren en onderzoekers zijn kritisch over de versnippering van beleid, pilots en geldstromen, waardoor heel veel deskundigheid nodig is om die stromen aan elkaar te knopen. Er zijn steeds meer specifieke uitkeringen (SPUK).¹²³ Er wordt daarom gesproken van ‘SPUK-ificatie’.¹²⁴ Een directeur Sociaal domein legt uit: “Het zou gemeenten helpen als ze minder tijd kwijt waren aan het aanvragen van specifieke uitkeringen (SPUK’s) en meer langjarige financiering kregen. Het aanvragen van een SPUK is vaak een administratieve exercitie die niet echt leidt tot nieuw beleid.”

Maar ondanks de kritiek op de departementale uitvoeringskennis geven lokale beleidsmensen wel aan dat er sprake is van verandering. Zij zien dat het ministerie van szw bij de aangekondigde herziening van de Participatiewet meer oog heeft voor de uitvoering dan voorheen. In de uitgebreide consultatieprocessen van de Participatiewet is ook zichtbaar dat het restrictieve perspectief op

123

Zie ook Bekkers 2022.

124

Tussen 2018 en 2022 is de financiële omvang van de specifieke uitkeringen opgelopen van 16 naar 137 miljard. BZK 2022.

uit-keringsgerechtigden is versoepeld onder druk van signalen uit de uitvoering.¹²⁵ Wel geven uitvoeringsprofessionals aan dat een echt ander perspectief op de publieke dienstverlening nog op zich laat wachten.¹²⁶

Het ministerie zou meer ruimte voor innovatie moeten bieden

Een ander aspect waar de gesprekspartners op wijzen, is dat te strikte grenzen die aan pilots worden gesteld, ertoe leiden dat innovatieve kennis onvoldoende kan worden ontwikkeld. De Participatiewet biedt ruimte voor lokale experimenten, maar de pilots van gemeenten voldoen niet altijd aan de strenge voorwaarden daarvoor. Zo hanteerde de gemeente Amsterdam, en eerder ook de gemeente Utrecht, te hoge bijverdiengrenzen om mee te mogen doen.¹²⁷ Gemeenten zouden laagdrempeliger willen kunnen experimenteren. Nu moet de Tweede Kamer via een Algemene Maatregel van Bestuur toestemming geven om in het kader van een experiment af te mogen wijken van de Participatiewet. Gemeenten moeten soms lang wachten op toestemming voor innovaties.

Sommige gemeenten (Utrecht, Amsterdam, Tilburg, Rotterdam) namen daarom alvast een voorschot op een ruimhartiger wetgeving en zijn buiten de wet om begonnen met beleidswijzigingen. Zo verruimde en verhoogde Amsterdam de bijverdienduur en -hoogte voor mensen die werken naast de bijstand.¹²⁸ En Rotterdam stopte in 2022 met de kostendelersnorm in de Participatiewet, omdat inwoners gekort werden op hun uitkering, met alle gevolgen van dien.¹²⁹ Ook de gemeente Tilburg kreeg steeds meer moeite met de restrictieve Participatiewet, en sloeg daarom een eigen weg in.¹³⁰ Een beleidsmedewerker legt uit:

“In eerste instantie werd de politieke keuze gemaakt, ook op basis van het beschikbare budget (halvering), om in te zetten op mensen die kans maken op werk, dat wil zeggen, minder dan anderhalf jaar afstand tot de arbeidsmarkt. Er waren dus veel mensen die niet geholpen werden, dat was de politieke keuze van dat moment. Maar toen hebben we in de periode 2018-2020 flink wat onderzoeken gedaan in samenwerking met universiteiten over de vraag: wat doet het nu met mensen als je zo lang aan

125 Bokhorst 2023.

126 Nationale ombudsman 2022c; Nationale ombudsman 2022b.

127 CPB 2020 b.

128 <https://nos.nl/artikel/2407106-amsterdam-gaat-langer-door-met-premie-voor-werkenden-in-de-bijstand> <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/500-euro-bijverdiene-naast-de-bijstand-het-mag-niet-maar-amsterdam-gaat-het-wel-toestaan/>

129 <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/rotterdam-wil-stoppen-met-kostendelersnorm-om-te-voorkomen-dat-mensen-onterecht-gekort-words-op-hun-uitkering/>

130 Ook op het terrein van inburgering ontwikkelde de gemeente Tilburg een eigen beleid. Tilburg heeft van meet af aan financieel ontzorgen flexibel uitgevoerd. Gemeente Tilburg 2019.

de zijlijn staat? Die onderzoeken lieten zien dat het enorm brede impact heeft: mensen hebben veel minder een netwerk, zijn minder gelukkig, minder gezond, meer korte termijn denkend, meer beroep op zorg, et cetera. Toen we dat met cijfers aantoonde veranderde het debat. We konden het niet meer veroorloven om die andere mensen die niet geholpen werden maar af te schrijven. Die mensen moeten ook deelnemen aan de maatschappij. Toen hebben we dus een andere weg ingeslagen dan het toen aanwezige beleid om alleen in te zetten op de kansrijken.”

Gemeenten die op grond van hun uitvoeringskennis de grenzen opzoeken van de wet of kiezen voor buitenwettelijke beleidsuitvoering kunnen in conflict komen met de minister of de Tweede Kamer.¹³¹ Anderzijds is het van belang om vast te stellen dat professionals vaak meer mogelijkheden hebben voor maatwerk dan zij zelf voor mogelijk houden. Daarvoor hoeven de wettelijke kaders niet te worden veranderd. Het gevaar bestaat dat de schuld te gemakkelijk de schuld wordt gegeven aan de Rijksoverheid (zie kader 5.8).

Kader 5.8 Ruimte voor maatwerk

Buitenwettelijke beleidsuitvoering kan botsen op juridische grenzen. Maar professionals hebben vaak meer juridische handelingsruimte dan ze denken. Bij gemeenten blijkt het voor veel ambtenaren lastig om gebruik te maken van de discretionaire ruimte die zij binnen hun functie hebben. Zo is een substantieel deel van de professionals in het sociaal domein in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht onvoldoende bekend met de juridische mogelijkheden om maatwerk te bieden. Dat stellen Oomkens en andere onderzoekers van de Hogeschool Utrecht, de Universiteit Utrecht en de Hogeschool van Amsterdam in een rapport over het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht.

De juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt, blijkt niet bij alle deelnemers aan een surveystudie goed bekend. Dat geldt ook voor de ruimte binnen bijvoorbeeld de Participatiewet, die volgens de onderzoekers “onvoldoende benut” wordt.¹³²

Opties voor kennisversterking

Onze gesprekspartners dragen vooral twee opties aan om de uitvoering beter te betrekken bij de beleidsvorming, en om de versnipperde financiering terug te dringen:

1. *Betrek gemeenten bij de uit- en invoeringstoetsen van wetgeving en bij aanpassingen van wetgeving.* Zorg dat de wetgeving aansluit en aan blijft sluiten bij de lokale praktijk. Gemeenten ervaren niet altijd voldoende uitvoeringskennis bij de Rijksoverheid. Pas achterhaalde beleidsveronderstellingen aan en zorg voor voldoende ruimte voor lokale beleidsvariatie in de wet. Lokale beleidsprijktijken passen zich sneller aan op grond van beleidsexperimenten dan de Rijksoverheid in de wetgeving kan verankeren. Sociale wetgeving zou meer georganiseerd kunnen worden als lerende stelsels die periodiek, en zo nodig ook tussentijds, om gezamenlijke herijking vragen. Het beleidsterrein van inburgering laat al het begin zien van hoe zo'n lerend stelsel kan werken. In reactie op de signalen van gemeenten zijn inmiddels de nodige aanpassingen aan de wetgeving op dit terrein gedaan. Het is dus belangrijk dat de Rijksoverheid de gemeenten goed betreft bij zowel de uitvoeringstoets als de veranderingen nadat de wetgeving is ingevoerd.
2. *Werk met langetermijnfinanciering en meerjarenprogramma's.* Er is in het sociaal domein behoefte aan meerjarenprogramma's en langdurige investeringen, zoals het ZonMW-programma 'Vakkundig aan het werk'. Sociale veranderingen hebben meer tijd nodig dan de duur van een kabinets- of collegeperiode.

5.5 Proces- en uitvoeringskennis bij gemeenten

Uitvoeringskennis komt op orde, middelen blijven achter.

De gesprekspartners wijzen erop dat gemeenten over voldoende kennis en kunde beschikken om hun taken uit te voeren dan wel bezig zijn deze op orde te brengen. Uitvoeringskennis die verdwenen is door het privatiseren van taken zoals de inburgering, wordt geleidelijk weer opgebouwd nu deze taak terug bij de gemeente is belegd. Wel geven gemeenten aan over onvoldoende financiële middelen te beschikken om alle taken goed uit te voeren. Daarbij maken zij vaak melding van het 'ravijnjaar 2026'.¹³³ Maar als het gaat om de uitvoeringskennis, noemen de gesprekspartners vooral de volgende vraagstukken: samenwerking met andere gemeenten, gebrekkige inkoopkennis en kennis van ICT, en uitbesteding.

133

Gemeenten vrezen voor het jaar 2026. Dan belanden zij namelijk tussen het oude financiële systeem, dat afloopt in 2025, en het nieuwe, dat van kracht wordt per 2027. Zij lopen hierdoor gezamenlijk ruim 3 miljard euro mis, waardoor hun begrotingen onder grote druk komen te staan. Zie: www.binnenlandsbestuur.nl/dossier/financiele-situatie-gemeenten-ravijnjaar-2026

Nieuwe vormen van samenwerking

De drie decentralisaties van de afgelopen decennia gingen gepaard met de overheveling van 16 miljard van het Rijk naar de gemeenten en de wens dat gemeenten zouden fuseren tot meer dan 100.000 inwoners om voldoende schaal te hebben om hun taken efficiënt uit te kunnen voeren.¹³⁴ Die eis heeft het Rijk na kritiek door de gemeenten losgelaten. Wel zijn veel gemeenten gaan fuseren, hebben ze werkmaatschappijen gevormd of zijn ze regionaal gaan samenwerken.¹³⁵ Niet al die vernieuwingen hebben standgehouden. Sommige gemeenten hebben zich eruit losgemaakt en zijn weer voor zichzelf begonnen. Een directeur Sociaal domein van een middelgrote gemeente:

“We zijn ook wel een beetje huiverig voor verregaande samenwerking, omdat we een aantal jaar geleden met een andere gemeente intensief wilde gaan samenwerken bij de bedrijfsvoering, maar dat is stukgelopen met ruzies over en weer en dergelijke. Daar hebben we nog een beetje een kater van.”

Een medewerker van een andere middelgrote gemeente:

“Over de ideale schaal kan je niet veel zeggen. Er zijn kleine gemeenten die het goed doen en grote gemeenten die er een potje van maken. Het heeft vooral te maken met een soort consistente beleidsruimte, met een consistente strategie over collegeperiodes heen. Op sommige punten ligt regionale samenwerking voor de hand, maar dat is ook vaak het maskeren van het echte probleem. Want het echte probleem is de bestuurs- en uitvoeringskracht van sommige gemeenten, die echt onder de maat is.”

In het bovenstaande interviewfragment spreekt de gesprekspartner van regionale samenwerking. Die heeft een hoge vlucht genomen (zie paragraaf 3.2). Bij de uitvoering van veel taken in het sociaal domein werken gemeenten samen in de regio. Die samenwerking gaat echter niet overal goed. Sommige gemeenten hebben hun samenwerkingsverband alweer ontbonden of omgezet in een lichtere vorm van samenwerking. Zo zagen Barneveld, Ede, Renkum, Scherpenzeel en Wageningen in 2016 geen toekomst meer voor hun gemeenschappelijke sociale werkbedrijf Permar en zijn ze uit de gemeenschappelijke regeling gestapt.¹³⁶ Ze werken alleen nog samen op het gebied van de bedrijfsvoering. Een ander voorbeeld is de gemeente Oude IJsselstreek. In de inleiding van dit Working Paper memoreerden we al dat deze gemeente de samenwerking

134 De Koster 2013 b.

135 De Koster 2013 b.

136 <https://renkum.nieuws.nl/nieuws/4467/onderzoek-naar-toekomst-van-sociaal-werk-bedrijf-permar-afgerond/>

verbrak met Aalten en Doetinchem op het terrein van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Tegenover deze voorbeelden van minder samenwerking staan vele voorbeelden waarin de samenwerking wel succesvol is. Die verschillende voorbeelden laten zien dat gemeenten op zoek zijn naar voor hen werkzame samenwerkingsverbanden. Er is geen *one-size-fits-all-model*.

Gebrekkige inkoopkennis en ICT-ondersteuning

Gemeenten geven aan te worstelen met wetgeving vanuit het Rijk op het gebied van de openbaarmaking en privacybescherming (WOO en AVG). Die worsteling belemmert ook het datagedreven werken en de uitwisseling van gegevens over domeinen en gemeentegrenzen heen. Vooral voor kleine gemeenten is dat lastig. Een manager Sociaal domein van een kleine gemeente zegt daarover:

“De gemeente is intern bezig om meer datagedreven te gaan werken. Sociaal domein loopt daar nu voorop, maar de gemeente als geheel had er wel eerder mee kunnen beginnen. Het is een geval van ‘achterstallig onderhoud’.”

Om de uitkeringen te kunnen automatiseren moeten gemeenten ook nieuwe ICT-systemen laten bouwen. Hierdoor worden ze steeds afhankelijker van IT-bedrijven. Bovendien hebben ze niet voldoende kennis in huis om die ICT in te kopen, en is die inkoopkennis ook moeilijk te verkrijgen. Verschillende gemeenten gebruiken verschillende systemen en zijn niet gewend om deze regionaal in te kopen. Zeker de kleine gemeenten zouden hierin meer ondersteuning willen hebben, en in mindere mate speelt dit ook bij grotere gemeenten, zoals Amsterdam:

“Onthutsend hoe gefragmenteerd de digitale infrastructuur is. Alle gemeenten doen het zelf. Dat je zulke grote taken decentraliseert, en er geen tool bij levert voor bijvoorbeeld een digitaal aanvraagproces voor de bijstand, waardoor het voor burger ingewikkeld is en er heel veel gemeenschapsgeld wordt weggegooid.”

Vragen rond uitbesteding

Onderzoek uit 2018 wijst uit dat bijna driekwart van de gemeenten hun taken in het sociaal domein op het gebied van re-integratie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp volledig had uitbesteed.¹³⁷ De grootte van de gemeente of de politieke kleur van de grootste partij in de gemeente bleken geen invloed te hebben op het aantal activiteiten dat werd uitbesteed.¹³⁸ Bij uitbesteding spelen diverse zaken een rol: kennis van de kwaliteit van de aanbesteders, kennis over

137

Lexnova i.s.m. Pro Facto & Bout Advocaten 2018: 21.

138

Lexnova i.s.m. Pro Facto & Bout Advocaten 2018.

aanbestedingsprocedures, en de principiële vraag of de gemeente bepaalde taken niet zelf zou moeten verrichten.

Bij het aanbesteden van nieuwe taken, zoals taal- en inburgeringscursussen, is de gemeente afhankelijk van de kwaliteit van de aanbieders. Soms zijn er onvoldoende aanbieders of gaat de gemeente voor te goedkope aanbestedingen omdat het haar aan middelen ontbreekt. Door tijdgebrek vallen gemeenten bovendien vaak terug op oude relaties. Gemeenten zijn echter wel kritischer geworden over de kwaliteit en effectiviteit van de aanbesteding.

Een onderzoeker:

“Aanbesteden komt om de zoveel tijd terug en we weten niet wanneer het wel en niet werkt voor welke groepen. Onder welke voorwaarde werkt het, dat weten we niet en is nooit serieus geëvalueerd.”

Vooraf bij kleine gemeenten bestaat de zorg of ze wel over voldoende en deskundige directeurs beschikken om taken aan te besteden en tegenwicht te bieden tegen marktpartijen. Grotere gemeenten hebben meestal wel specifieke deskundigheid in huis voor opdrachtgeverschap, namelijk bij een afdeling ‘subsidies en contracten’. Een risico van zo’n aparte afdeling is volgens beleidsambtenaren dat er geen eenduidige opdrachtgever is, maar dat het inhoudelijke en contractuele opdrachtgeverschap is verspreid over verschillende afdelingen. Gemeenten zoals Rotterdam en Utrecht experimenteren met relationeel aanbesteden, waarbij ze een langdurige samenwerking aangaan met private partijen die ook bij de ontwikkeling van de opdracht zijn betrokken. Ook Amsterdam is in zee gegaan met minder externe partijen voor een langere duur.

De omvang van uitbesteding roept ook discussies op over wat nu de basistaken van gemeenten zijn en over de continuïteit van kennis. Onze gesprekspartners wijzen er dan ook op dat een deel van de gemeenten bepaalde taken terug wil halen. Een voorbeeld is Enschede, dat naar verhouding relatief weinig uitgeeft aan extern personeel (10,8 procent).

“Er is tegenwoordig bij de gemeente juist meer neiging om taken terug te halen en zelf te gaan doen dan om taken uit te besteden. De gemeente denkt bijvoorbeeld na over een eigen energiebedrijf, of om meer zelf te doen op het gebied van zorg. Dat laatste heeft te maken met de marktwerking in de zorg en de versnippering van de zorg. Door het samen te brengen en het meer zelf te doen kan continuïteit beter gewaarborgd worden.”

Opties voor kennisversterking

Gesprekspartners formuleren verschillende opties voor een betere inkoop, samenwerking, en aanbesteding:

1. *Ontwikkel een visie op decentrale taakuitvoering en goed opdrachtgeverschap.* De vraag welke publieke taken gemeenten zelf doen, samen in de regio doen of laten doen door andere gemeenten of private partijen, wordt nu vooral ingegeven door pragmatische overwegingen, zoals het aantal beschikbare mensen. Net als op Rijksniveau is er lokaal behoefte aan een strategisch afwegingskader om bij lokaal en regionaal uitvoeren of uitbesteden de publieke belangen te borgen.¹³⁹ Daarvoor zijn strategische vaardigheden nodig over welke publieke taken het beste uitgevoerd kunnen worden op welk niveau en door welke publieke of private partij. Goed opdrachtgeverschap vergt dat duidelijke afwegingskaders worden opgesteld voor de uitbesteding, dat er opdrachtgeversoverleg is en dat uitbestede taken worden bijgestuurd en gecontroleerd. Gemeenten kunnen leren van de ervaringen die in gemeenten als Utrecht en Rotterdam zijn opgedaan met relationeel aanbesteden.
2. *Minder werklast, meer persoonlijk contact.* Het met succes begeleiden naar werk van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt veronderstelt intensieve en persoonlijke begeleiding. Om dat te kunnen doen is het zaak dat klantmanagers een werkbaar aantal zaken toegewezen krijgen.
3. *Neem en benut juridische handelingsruimte.* De aangekondigde herziening van de Participatiewet laat zien dat gemeenten meer (duidelijkheid over de) ruimte voor maatwerk nodig hebben bij het vormgeven van een activerend arbeidsmarktbeleid. Een aantal gemeenten heeft alvast een voorschot op de aankomende wetswijziging genomen door het lokale beleid minder restrictief en meer stimulerend te maken. Buitenwettelijke beleidsuitvoering kan botsen op juridische grenzen, maar professionals hebben vaak meer juridische handelingsruimte dan ze denken. Zij moeten worden gestimuleerd om beter gebruik te maken van de discretionaire ruimte die zij hebben binnen hun functie.

6. Tot slot: versterking van de kennisbasis

De kennisbasis binnen het sociaal domein is vluchtig. Die gebrekkige kennisbasis is de resultante van twee op elkaar ingrijpende factoren. Ten eerste is het sociaal domein zeer gevoelig gebleken voor de veranderende waardering van de verzorgingsstaat, in het bijzonder voor ideologische veranderingen in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Schommelende budgetten, uiteenlopende wetgeving en wisselende verantwoordelijkheidsverdeling hebben zo geleid tot een geringe continuïteit van het beleid, met directe gevolgen voor de kennisbasis. Deze kennisbasis is versnipperd en heeft vaak een tijdelijk karakter.

Bovendien vonden grote decentralisaties plaats in een tijdperk waarin een sterker accent is komen te liggen op de rol van private partijen. Dat veronderstelt nieuwe deskundigheden met betrekking tot de proces- en uitvoeringskennis. Gemeenten moesten zich in het afgelopen decennium ontwikkelen als goed aanbestede, opdrachtgever en toezichthouder. Bij de aanbestedingen waren ze afhankelijk van het aantal beschikbare aanbieders en hun kwaliteit, en moesten ze het doen met de (krappe) budgetten die het Rijk aan ze had overgeheveld. Gemeenten konden lang niet altijd kiezen uit voldoende goede aanbieders en gingen soms te lichtvaardig voor de goedkoopste aanbieders of vielen terug op vertrouwde, vaste aanbieders. Hoewel gemeenten veel ervaring hebben opgedaan met dergelijke aanbestedingen, hebben zij nog steeds weinig systematische kennis verzameld over wanneer aan- en inbestedingen wel en niet werken voor welke diensten en doelgroepen.¹⁴⁰ En nu is er weer een ontwikkeling gaande waarbij er grenzen gesteld gaan worden aan de aanbesteding, en gemeenten weer taken naar zich toetrekken op het gebied van participatie, inburgering en schulphulpverlening. Ook dat vraagt om de opbouw van nieuwe kennis.

Een tweede factor voor de discontinuïteit van beleid is dat het sociaal domein zelf beheerst wordt door het principe van permanente vernieuwing. Radboud Engbersen introduceerde ooit het principe van *renovatio perpetua* en schreef: “Er is geen terrein waar de fascinatie voor ‘innovatie’, voor ‘experimenten’ en ‘pionieren’ met zo’n hartstocht wordt beleden (...). Welzijnsbeleid of sociaal beleid is de eeuwige zoektocht naar de invalshoeken en aanpakken met het meest optimale probleemoplossend vermogen. Deze preoccupatie met vernieuwing heeft een groot minpunt: het onttrekt de continuïteit in het sociaal beleid

aan het zicht.”¹⁴¹ Dat was in 2013. Het laatste decennium zijn er echter serieuze pogingen gedaan om die kennisbasis te versterken, bijvoorbeeld als het gaat om specifieke vakkennis over effectieve interventies, en algemene kennis over vraagstukken van zelfredzaamheid en burgerparticipatie. Deels in reactie op de tendens tot professionalisering en verwetenschappelijking van kennis, wordt ook meer aandacht gevraagd voor ervaringskennis. Daarbij wordt een grote rol toebedeeld aan praktische wijsheid en lokale kennis. Aan al die initiatieven ligt de veronderstelling ten grondslag dat een sterkere en bredere kennisbasis bijdraagt aan de kwaliteit en effectiviteit van het sociaal beleid.

In termen van het analytisch kader van de deskundigheidsmix van de WRR (zie kader 5.1) zien we dat voor alle vier dimensies van kennis – vak-, veld-, proces- en uitvoeringskennis – een versterking wordt gevraagd. Een sterkere continuïteit van beleid zal daaraan bijdragen.¹⁴² In het kader van dit onderzoek hebben gesprekspartners verschillende opties geformuleerd, zowel voor de verbetering van kennis als voor een betere benutting en borging ervan. In tabel 6.1 brengen we de genoemde opties voor kennisversterking samen.

Als we het geheel aan opties overzien, zijn drie belangrijke lijnen te trekken. Ten eerste het zorgdragen voor meer continuïteit van beleid en een stevige ondersteunende kennisbasis. Dat veronderstelt dat er zowel een beleidsagenda komt voor de langere termijn als een toegankelijk kenniscentrum met daarin bruikbare instrumenten voor specifieke doelgroepen van beleid. Een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat toegankelijk is voor alle relevante partijen zou zo’n documentatiefunctie kunnen vervullen. Zo’n centrum moet vraaggestuurd kunnen werken, en algemene en specifieke inzichten helpen vertalen naar actuele en concrete beleids- en uitvoeringsvraagstukken.

Ten tweede het verder uitbouwen van *communities of practice* of leernetwerken voor gemeenten. Methodisch onderbouwd werken vormt daarbij de kern van professioneel handelen. Door te werken aan een permanente leercultuur kunnen medewerkers vakkennis over effectieve interventies combineren met hun eigen ervaringskennis en lokale kennis over de context waarbinnen en de personen voor wie interventies effectief zijn.

141

R. Engbersen 2013.

142

R. Engbersen et al. 2022.

Tabel 6.1 Opties voor kennisversterking

	Ministerie van szw	Gemeenten
Vak- en veldkennis	Ontwikkel onderzoeksprogramma's voor de langere termijn. Meer mensen binnen het Rijk moeten aan kennisopbouw doen.	Werk met erkende beroepsgroepen. Het sociaal domein kent formeel geen erkende beroepsgroepen met diploma-eisen. Wel zijn er diverse initiatieven ter versterking van professionaliteit (kwaliteitsregisters, beroepsstatuten, beroepsprofielen).
	Zorg voor een bruikbare centrale en gedeelde kennisbasis. Dat kan via een landelijk kenniscentrum dat in staat is interactief en vraag-gestuurd te werken.	Bouw <i>communities of practice</i> verder uit. Denk aan het participeren in een zogenoemde ' <i>community of practice</i> ' van TNO of Divosa.
	Zorg ervoor dat kennis van effectieve interventies over arbeidsactivering en inburgering breed beschikbaar komt en bruikbaar is voor lokale beleids-ambtenaren, sociaal werkers en sociale partners.	Maak werken voor gemeenten interessanter door te investeren in opleidingstrajecten, traineeships, werkreizen en personele uitwisseling. Daarmee kan kennis worden aangetrokken en behouden.
	Verbeter de governancestructuur. De problematiek binnen het sociaal domein is opgeknipt in specifieke onderdelen en verdeeld over allerlei diensten en ministeries. Dat leidt tot fragmentatie van kennis en beleid. Zorg voor integrale en structurele financiering.	
Proces- en uitvoeringskennis	Betrek gemeenten bij de uit- en invoeringstoetsen van wetgeving en bij aanpassingen van wetgeving. Zorg dat wetgeving aansluit bij de lokale praktijk. De uitvoeringskennis bij de Rijksoverheid dient te worden versterkt.	Ontwikkel een visie op decentrale taakuitvoering en goed opdrachtgeverschap. Er zijn strategische vaardigheden nodig over welke publieke taken het beste uitgevoerd kunnen worden op welk niveau door welke publieke of private partij.
	Er is in het sociaal domein behoefte aan meerjarenprogramma's en langdurige investeringen, zoals het Zonmw-programma 'Vakkundig aan het werk'.	Minder werklust, meer persoonlijk contact. Het met succes begeleiden van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk vraagt om een werkbaar aantal zaken voor de klantmanagers.
		Neem en benut juridische handelingsruimte. De aangekondigde herziening van de Participatiewet heeft laten zien dat gemeenten meer ruimte voor maatwerk nodig hebben bij het vormgeven van activerend arbeidsmarktbeleid.

Ten derde een sterkere professionalisering binnen het sociaal domein. Door beroepsprofielen en beroepsethiek te ontwikkelen kunnen organisaties de professionaliteit van medewerkers erkennen en waarderen. Daarbij moet ook ervaringskennis worden gewaardeerd en op een juiste manier worden ingepast. Het is van belang dat medewerkers voldoende tijd hebben om zich verder te professionaliseren en problemen van cliënten op te lossen. De omloopsnelheid van medewerkers in het sociaal domein is erg groot. Door de deskundigheid en autonomie van medewerkers te vergroten en het aantal zaken per persoon te beperken, kunnen medewerkers langer voor het sociaal domein behouden blijven en kan kennis beter worden geborgd.

Bij de derde lijn komt het thema van de omloopsnelheid van medewerkers aan de orde. De overgrote meerderheid van onze gesprekpartners was van mening dat grenzen moeten worden gesteld aan de snelle roulatie van zowel leidinggevendenden als beleids- en uitvoeringsfunctionarissen binnen het ministerie van swz en gemeenten. Die snelle roulatie van vooral leidinggevendenden is deels het gevolg van managementopvattingen die passen bij een bescheiden rol van de overheid en een grotere rol voor markt en samenleving (een sterkere gerichtheid op proceskennis dan op domeinspecifieke expertise). Daarnaast heeft de snelle roulatie in het sociaal domein te maken met een zeer krappe arbeidsmarkt en met het feit dat het beroepsprestige van werksoorten in dit domein relatief laag en de werkdruk hoog is.

Die snelle roulatie, zo is de mening van onze gesprekpartners, draagt bij aan een verzwakking van de kennisbasis en aan het staccato karakter van beleid. Inmiddels wordt onderkend, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau, dat een grotere continuïteit van leidinggevendenden en uitvoerenden van belang is voor de kwaliteit en continuïteit van beleid. Dat betekent niet dat beleidsverandering ongepast is. Onze centrale boodschap in dit paper is vooral dat cruciale taken binnen het sociaal domein, zoals het activeren van burgers op de arbeidsmarkt, het inburgeren van statushouders en het saneren van schulden van schuldenaren, gebaat zijn bij een verbetering, borging en benutting van relevante kennis in al haar relevante dimensies.

Literatuur

- A&O fonds Gemeenten. (2024). *Personeelsmonitor 2023*. www.aeno.nl/personeelsmonitor.
- Achterhuis, H. (1979). *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo.
- Algemene Rekenkamer. (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag.
- Andersson Elffers Felix (AEF). (2020). *Behoud van medewerkers in het sociaal domein. Eindrapportage*. In opdracht van AZW. www.azwinfo.nl/app/uploads/2023/06/rapport-behoud-van-medewerkers-in-het-sociaal-domein.pdf.
- Bekkers, H. (2022). *Kritiek op ongebreidelde groei specifieke uikeringen*. www.binnenlandsbestuur.nl/financien/spuk-bombardement-rijk-treft-gemeenten.
- Berenschot. (2019). *Democratische legitimiteit bij regionale samenwerking*. www.zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-873527.pdf.
- Berenschot. (2021). *Fors extra geld nodig voor uitvoering van de participatiewet*. www.berenschot.nl/nieuws/fors-extra-geld-nodig-voor-uitvoering-van-de-participatiewet.
- Bokhorst, A. M. (2023). Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen. *Regelmaat*, 39(1), 7–25.
- Bokhorst, A. M., 't Hart, P., & De Jonge, A. (2024). Zelf doen of laten doen? Strategische keuzes voor deskundige in- en aanbesteding van gedecentraliseerde taakuitoefening. *Bestuurskunde* 20(2).
- Boogers, M., & Reussing, G. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M., Klok, P., Denters, S., & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bredewolde, F., Duyvendak, J. W., Kampen, T., Tonkens, E., & Verplanke, L. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Van Gennep.
- Centraal Planbureau (CPB). (2012). *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*. Den Haag.
- Centraal Planbureau (CPB). (2020a). *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB). (2020b). *Evaluatie experimenten Participatiewet. Effecten op de uitstroom naar werk*. Den Haag.
- Commissie sociaal minimum. (2023a). *Een zeker bestaan. Naar een*

- toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I.* Den Haag: Commissie sociaal minimum. (2023b). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II.* Den Haag.
- De Haan, I., & Duyvendak, J. W (red.). (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat. Het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS).* Zutphen: Walburg Pers.
- De Jonge, A. (2024). *Deskundige lokale overheden.* Working Paper, ongepubliceerd. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- De Koster, Y. (2013a). Geen 'potjesterreur' bij decentralisaties. www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/miljarden-decentralisaties-ontschot-naar-gemeenten.
- De Koster, Y. (2013b) Sceptis over schrappen '100.000-plus' eis. www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bestuurders-zowel-sceptisch-als-opgelucht-over-ontspringen-herindelingsdans.
- Divosa. (2023). Uitvraag personeel sociaal domein. www.divosa.nl/bijeenkomsten/divosa-benchmark-festival-2023.
- Eiselin, W., Van Deutekom, H., & Nacinovic, H. (2021). *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet.* www.eerstekamer.nl/overig/20220310/rapport_inventarisatie/document.
- Elzinga, D. J. (2022). *Naar nieuwe vormen van bestuur.* Deventer: Wolters Kluwer.
- Engbersen, R. (2013). Renovatio perpetua. In R. P. Hortulanus & J. E. M. Machielse (Red.), *Beschouwingen over de sociale sector* (pp. 19–28). Amsterdam: Reed Business.
- Engbersen, R. (2020). Databank Effectieve sociale interventies actueler dan ooit. www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/beheer/10jaardatabank/databank-effectieve-sociale-interventies-actueler-dan-ooit.html.
- Engbersen, R., & Sprinkhuizen, A. (2022). Sociale basis. In L. Veldboer et al. (red.). *Lexicon nabijheid en sociaal werk (versie 2.0). Movisie en de Werkplaatsen Sociaal Domein* (pp. 15–20). www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-11/Lexicon-Nabijheid-en-sociaal-werk-2022-2.0.pdf.
- Engbersen, R., & Van Eggeraat, A. (2023). Contouren van het nieuwe sociaal werk. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 11(2), 13–17.
- Engbersen, R., Jansen, T., & Janssens, R. (2022). Het geheim van lange relaties. Continuïteit als voorwaarde voor een effectief sociaal domein.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Frederik, J. (2019). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire.* Amsterdam: De Correspondent.
- Gemeente Tilburg. (2019). *Internetconsultatie conceptwetsvoorstel Wet Inburgering Regiogemeenten Hart van Brabant.*

- www.internetconsultatie.nl/veranderopgave_inburgering/reactie/98bebb3a-0935-4d86-ac42-bfe35098badc.
- Handelingen II*, vergaderjaar 2022–2023, nr. 2682, aanhangsel.
- Hoijtink, M. (2022). Uitstroom sociaal werkers: stil verzet, maar oorverdovend hard. www.socialevraagstukken.nl/uitstroom-sociaal-werkers-stil-verzet-maar-oorverdovend-hard.
- Inspectie szw. (2021). *Impact coronacrisis op het stelsel van Werk en Inkomen*. Den Haag.
- Kalfshoven, F, d'Ailly, A., & Van Vuuren, D. (2021). *Naar een lerende infrastructuur van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: De Argumentatiefabriek.
- Kamerstukken II* 2021–2022, 29 544, nr. 1085.
- Kamerstukken II* 2023–2024, 34 352, nr. 307.
- KCBR. (datum onbekend). *Het beleidskompas*. www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas.
- Keuzenkamp, S., & Van Hoorn, E. (2022). Ervaringsdeskundigheid. In L. Veldboer (Red.) et al., *Lexicon nabijheid en sociaal werk* (pp. 270–278). Amsterdam: Uitgeverij van Gennep.
- Klaver, J., Odé, A., Smit, W., & Witkamp, B. (2016). *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*. Amsterdam: Regioplan.
- Koenis, J. (1993). *De preciaire professionele identiteit van sociaal werkers*. Utrecht: NIZW.
- Koning, P. (2020). Is het glas halfvol of halfleeg? Het gebruik van kennis over effectiviteit in de gemeentelijke re-integratiepraktijk. In H. Bosselaar (Red.), *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Kruiter, H., & Kellerman, F. (2019). *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. www.publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf
- Kruiter, A. J., Bredewold, F., & Ham, M. (2016). *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Amsterdam: Van Gennep
- Leemeijer, A. (2024). 'Het zit gewoon niet goed in mijn systeem'. *Etnografisch onderzoek naar de inbedding van ervaringsdeskundigheid in professionele (GGZ-)praktijken*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Lexnova, Pro Facto, & Bout Advocaten. (2018). *Beleidsonderzoek inbesteden gemeenten*. i.o.v. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. www.lexnova-overheidsadvies.nl/images/pdf/Lexnova---Eindrapportage---EZK---gemeentelijke-inbestedingen.pdf.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2022). *Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2022*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2023). *Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden. Handreiking voor decentrale volksvertegenwoordigers*. Den Haag.
- Nationale ombudsman. (2021). *Knelpunten coronasteunmaatregelen*. Den Haag.

- Nationale ombudsman. (2022a). *Zelfstandigen over de drempel*. Den Haag. www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2022/grote-verschillen-tussen-gemeenten-bij-schuldhulp-ondernemers
- Nationale ombudsman. (2022b). *Watertrappelen in de bijstand. Rondetafelbijeenkomst jongeren in de bijstand*. Den Haag. www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2022/veel-jongeren-in-de-bijstand-langdurig-in-financiele-problemen
- Nationale ombudsman. (2022c). *Sociale minima in de knel*. Den Haag.
- Nationale ombudsman. (2022d). *Ongelijke toegang tot de energietransitie*. Den Haag.
- Nicolini, D., Pyrko, I., Omidvar, O., & Spanellis, O. (2022). Understanding Communities of Practice: Taking Stock and Moving Forward. *Academy of Management Annals*, 16(2).
- Noordegraaf, M., & Van Dorp, E. J. (2022). Vernieuwing van vakmanschap: Een kritische analyse van de professionaliseringsactiviteiten van de Algemene Bestuursdienst (ABD). *Bestuurskunde* 2022, 31(2), 25–34.
- Noordegraaf, M., Schiffelers, M., Van Harten, J., Van Dorp, E., & Slothouwer, M. (2020). *Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- NSOB. (2022). *Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van szw in de Kinderopvangtoeslagaffaire*. Den Haag.
- Oomkens, R., Van Geuns, R., Jungmann, N., Van der Schors, A., Muda, J., Van der Meulen, B., Schiffelers, M.-J., & Kuiper, M. (2023). *Knellende Mechanismen: Het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Peper, B. (1972). *Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*. Meppel: Boom.
- Peters, K., De Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). *Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden*. i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bjlage-4-eindrapport-regionale-samenwerking-en-gemeenteraden-1jan2023
- PROOF Adviseurs, & KWINK Groep. (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden*. www.proofadviseurs.nl/wp-content/uploads/2020/10/Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf.
- Raad van State. (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. www.raadvanstate.nl/adviezen/@64190/w04-15-0367/.
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB). (2021) *Droomland of niemandsland*.

- Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag. www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandland#:~:text=Droomland%20of%20niemandland%3F-,Uitgangspunten%20voor%20het%20besturen%20van%20regio's,voor%20het%20besturen%20van%20regio's.
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS). (2021). *Machtige mensbeelden*. Den Haag.
- Regioteam opdrachtgever- en opdrachtnemerschap Wmo en Jeugd (2021) *Samenwerken gaat niet vanzelf. Thema verdieping regionale samenwerking*. www.i-sociaaldomein.nl/file/download/cb580255-0653-46eb-b0f0-c3d16b55683f/10.pdf
- Rijksoverheid. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. VVD, D66, CDA en ChristenUnie. www.open.overheid.nl/documenten/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/pdf
- Risbo. (2023). *Arbeidstoeleiding over de grens: ideeën voor de Nederlandse context. Een studie naar buitenlandse interventies gericht op arbeidstoeleiding van personen met een migratieachtergrond*. Rotterdam.
- Roes, T., & Veldheer, V. (2003). Decentralisatie en welzijnsbeleid: een gelukkige combinatie. In R. P. Hortulanus & J. E. M. Machielse (Red.), *Beschouwingen over de sociale sector* (pp. 45-62). Den Haag: Elsevier Overheid.
- Schinkel, W., & Van Houdt, F. (2010). Besturen door vrijheid: neoliberal communarisme en de verantwoordelijke burger. *Bestuurskunde* 19(2), 12-21.
- Significant Public. (2023). *Monitor van gelijkwaardige kansen en evenredige posities op de arbeidsmarkt, ongeacht migratieachtergrond*. i.o.v. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. www.kis.nl/sites/default/files/2024-01/Monitor%20gelijkwaardige%20kansen%20-%20Analyserapport%202023.pdf.
- SIOO. (2014). *Kunnen gemeenten samenwerken? Een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten*. www.sioo.nl/wp-content/uploads/2018/04/White-paper-Kunnen-gemeenten-samenwerken-juni-2014.pdf
- Snel, E., Custers, G., & Engbersen, G. (2018). Ongelijkheid in de Participatiestad. *Mens en Maatschappij* 93(1), 31-57.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijfjaar decentraal beleid*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) &

- Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (wodb). (2021). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische vluchtelingen*. Den Haag.
- 't Hart, P., Bokhorst, A. M., Engbersen, G. B. M., Van Duijnen, M. F., De Jonge, A. & Tiemeijer, W. L. (2023). *Deskundigheid als koopwaar. Ervaringen met inhuur van expertise door overheden*. Working Paper nr. 56. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Toezicht Sociaal Domein. (2020). *Terugblik TSD 2016-2020*. Utrecht.
- Trappenburg, M. (2023). Voorbij de verandergekte. In T. Overmans, M. Honingh & M. Noordegraaf (Red.), *Maatschappelijke bestuurskunde. Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken* (pp. 311–326). Den Haag: Boom.
- Van den Tooren, M., Hooftman, W., Hulsege, G., Bouwens, L., & Rosenkrantz, N. (2019). *Arbeidsmarktproblematiek in de sector Zorg en Welzijn*. Leiden: TNO.
- Van der Aa, P. (2022). 'Naar een professionele uitvoering van het Rotterdams activerings- en re-integratiebeleid'. In F. Dekker, M. Fenger, & M. van Kooij (Red.), *Waardevol aan het werk in Rotterdam*. Soest: BoekXpress.
- Van der Lans, J. (2023) *Ontsnappen aan aanbesteden. Buurten en wijken als vitale democratische arena's*. Movisie.
- Van der Steen, M., Van Delden, M., Ophoff, P., & 't Hart, P. (2022). *Signalen schatten*. Den Haag: NSOB.
- Van Doorn, J. J. A. (1978). De verzorgingsmaatschappij in de praktijk. In J. J. A. Van Doorn en C. J. M. Schuyt (red.). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel: Boom.
- Van Erp, J., Van den Bos, J., Hemels, S., & Bokhorst, A. M. (2020). *Toezicht als tegenkracht*. www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/06/toezicht-als-tegenkracht.
- Van Genugten, M., De Kruijf, J., Zwaan, P. & Van Thiel, S. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Van Olden, H., & Van het Erve, S. (2020). *Het goud van de participatie-samenleving*. 's Hertogenbosch.
- Veldboer, L., Engbersen, R., Hooghiemstra, E., Jansen, J., Koeter, L., Repetur, L., Rözer, J., & Sprinkhuizen A. (red.). (2023). *Lexicon nabijheid en sociaal werk (versie 2.0)*. Movisie en de Werkplaatsen Sociaal Domein. Amsterdam: Van Gennep.
- Veldheer, V., Jonker, J. J., Van Noije, L., & Vrooman, C. (2012). *Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verbeek, J., Van der Ven, C., & Woutersen, E. (2023, 1 maart). Verantwoording bij het onderzoek naar rijksoverheidsvacatures. *De Groene Amsterdammer*.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng). (2023). *Uitvoeringstoets maatregelen participatiewet in balans. Versie 1.0*. www.vng.nl/sites/default/files/2023-07/uitvoeringstoets-maatregelen-participatiewet-in-balans.pdf.
- Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst. (2023). *Ambtelijk leiderschap met impact. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van de DGABD op de kwaliteit van de top van de rijksdienst*. Den Haag.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie. (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2000). *Het borgen van publiek belang*. WRR-rapport nr. 56. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR-rapport nr. 97. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2020a). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-rapport nr. 102. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2020b). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. WRR-rapport nr. 103. Den Haag.
- Witvliet, M., Lazëri, M., Galesloot, N., & Odé, A. (2023). *Synthesestudie resultaten beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang*. Amsterdam: Regioplan.

Geraadpleegde websites

- www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/uitstap-laborijn-kost-oude-ijsselstreek-24-miljoen
- www.berenschot.nl/democratische-legitimiteit
- www.berenschot.nl/nieuws/financieel-en-maatschappelijk-voor-deel-loonkostensubsidie-vaak-hoger-dan-verwacht
- www.binnenlandsbestuur.nl/dossier/financiele-situatie-gemeenten-ravijnjaar-2026
- www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/baan-plaats-van-uitkering-kan-nog-niet
- www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/miljarden-decentralisaties-ontschot-naar-gemeenten
- www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/rapport-laat-weinig-heel-van-werkwijze-laborijn en www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/oude-ijsselstreek-stapt-uit-gr-laborijn
- www.caorijk.nl/cao-rijk/hoofdstuk-17
- www.cedris.nl/app/uploads/Het-Goud-van-de-Participatiesamenleving.pdf
- www.cpb.nl/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-actief-arbeidsmarktbeleid www.cpb.nl/kansrijk-armoedebeleid
- www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-LKS.pdf
- www.divosa.nl/nieuws/loonkostensubsidie-verdient-zich-dubbel-en-dwars-terug
- www.divosa.nl/projecten/community-practice-inburgering/welke-cops-zijn-er
- www.divosa.nl/projecten/divosa-benchmark
- www.divosa.nl/publicaties/dilemmas-bij-de-inkoop-van-inburgeringsvoorzieningen-voor-de-wet-inburgering-2021-0
- www.eenvandaag.avrotros.nl/item/500-euro-bijverdienen-naast-de-bijstand-het-mag-niet-maar-amsterdam-gaat-het-wel-toestaan/
- www.eenvandaag.avrotros.nl/item/rotterdam-wil-stoppen-met-kostendelersnorm-om-te-voorkomen-dat-mensen-onterecht-gekort-worden-op-hun-uitkering/
- www.europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/beleidsreinen/inburgering-en-aanbesteden/
- www.gld.nl/lokaal/7806304/schirmbeck-gestopt-nieuwe-leiding-voor-participatiebedrijf-stoer
- www.groene.nl/artikel/verantwoording-bij-het-onderzoek-naar-rijksoverheidsvacatures
- www.groene.nl/artikel/voor-ziek-piek-en-uniek
- www.instituutgak.nl/leerstoelelen/
- www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank

- www.i-sociaaldomein.nl/cms/view/b687a2d5-7864-4c2f-bde6-323399377a2c/00-aanbesteden-contracteren
- www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/hulppaginas/praktijk/best-practices/eerste-ervaringen-met-de-invoeringstoets-de-nieuwe-telemarketingregels
- www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/
- www.krsd.nl/over-krsd/
- www.movisie.nl/belangrijkste-publicaties-bestaanszekerheid-waardevol-werken
- www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies
- www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2023-05/Sociaal-werkers-anno-2023.pdf
- www.nos.nl/artikel/2407106-amsterdam-gaat-langer-door-met-premie-voor-werkenden-in-de-bijstand
- www.nos.nl/nieuwsuur/artikel/2460354-compensatie-ouders-toeslagenaffaire-kan-zomaar-tot-2030-duren
- www.open.overheid.nl/documenten/c104c649-cf0e-4203-b967-7b5cef1b21c8/file
- www.open.overheid.nl/documenten/ronl-b872f1a1-fb28-40dc-9c15-05be6074af71/pdf
- www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2021/6/24/rob-nieuw-advies-caspar-van-den-berg
- www.pwc.nl/nl/actueel-en-publicaties/diensten-en-sectoren/publieke-sector/hogere-productiviteit-uitvoeringsorganisaties-is-noodzakelijk.html
- www.renkum.nieuws.nl/nieuws/4467/
- www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/20/uitvoerbaarheidstoets-helpt-overheden-bij-maken-van-realistisch-beleid
- www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/05/17/internetconsultatie-participatiewet-in-balans
- www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2023/02/09/kennisagenda-szw-2023-2026
- www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/29/kamerbrief-hervorming-arbeidsmarktinfrastructuur
- www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/09/visiebrief-participatiewet-in-balans
- www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/17/onderzoek-pilots-programma-verdere-integratie-op-de-arbeidsmarkt-via
- www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst
- www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/31/synthesestudie-resultaten-beleid-gericht-op-integratie-en-maatschappelijke-samenhang
- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiele-regelingen/stap-budget

- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/vraag-en-antwoord/wat-doet-een-re-integratiebedrijf
- www.sam.nl/documents/4/documents_20200111_SAM_Beroepsstatuut.pdf
- www.sam.nl/documents/5/documents_20200111_SAM_Beroepsprofiel.pdf
- www.samenvoordeklant.nl/archief/werkbedrijven
- www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/29/kamerbrief-hervorming-arbeidsmarktinfrastructuur
- www.sociaalweb.nl/nieuws/inkoop samenwerking-in-het-sociaal-domein/
- www.socialevraagstukken.nl
- www.tno.nl/nl/gezond/werk-jeugd-gezondheid/werk-gezondheid/arbeidsactivatie/
- www.toezichtsociaaldomein.nl/documenten/rapporten/2020/10/06/terugblik-tds-2016-2020
- www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/er-is-een-unieke-kans-dat-uit-de-puinhopen-van-de-toeslagenaffaire-misschien-een-verbetering-tot-stand-komt-b3f9dafb/
- www.vved.org/
- www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid
- www.zonmw.nl/nl/artikel/vakkundig-aan-het-werk-de-praktijk
- www.zorgwelzijn.nl/stop-de-uitstroom-van-sociaal-werkers/

Bijlage 1 Lijst van gesprekspersonen

Tijdens een WRR-bijeenkomst over de deskundige overheid hebben we twee groepsgesprekken gehouden met wethouders, beleidsmakers en wetenschappers over het sociaal domein. Via de VNG-werkgroep Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie hebben we een online groepsgesprek gevoerd met wethouders Sociale Zaken. Bij het ministerie van SZW spraken we informeel met verschillende beleidsmakers bij bijeenkomsten van SZW. Daarnaast hebben we individuele gesprekken gevoerd met directeuren, adviseurs, beleidsmakers en onderzoekers in het sociaal domein:

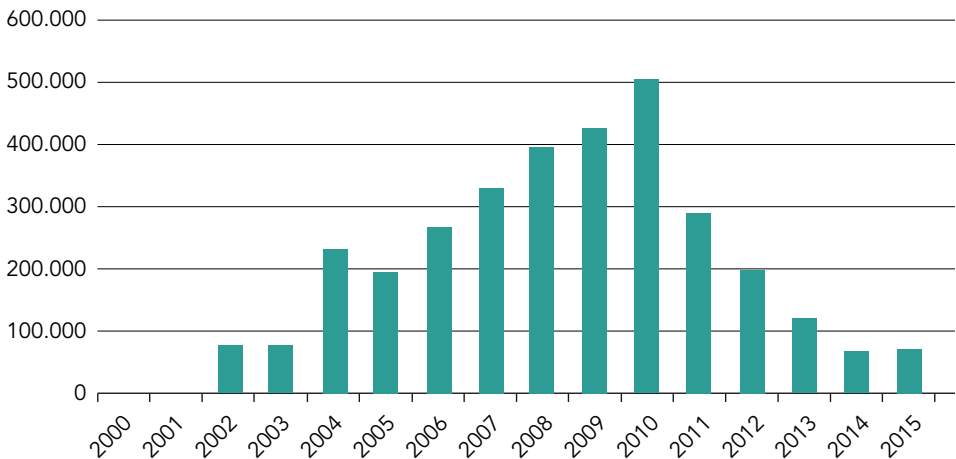
- P. (Paul) van de Aa**, lector inclusieve arbeid aan de Hogeschool Rotterdam
- J. (Jeroen) Bedaf**, gemeente Tilburg sociaal domein
- P. (Paul) de Beer**, hoogleraar arbeidsverhoudingen UvA
- S. (Sylvia) Boekema**, Jobcoach Sociale Werkvoorziening, gemeente Wageningen
- N.-I. (Niels-Ingvar) Boer**, Chief Science Officer bij het ministerie van SZW
- S. (Stefan) van Bunnik**, gemeente Tilburg sociaal domein
- J. (Jaco) Dagevos**, senior onderzoeker SCP & bijzonder hoogleraar migratie en integratie EUR
- R. (Radboud) Engbersen**, programmaleider sociale basis Movisie
- R. (Roeland) van Geuns**, emeritus lector armoede HvA
- E. (Elian) Griffioen**, onderzoeker CPB
- J. K. (Jan Kees) Helderman**, hoogleraar sociaal beleid en bestuur run
- R. (Ronald) de Jong**, directeur werk en participatie, gemeente Groningen
- M. (Marieke) Kleiboer**, plv DG Langdurige zorg bij het ministerie van VWS.
- P. (Pierre) Koning**, hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid VU en voormalig Chief Science Officer bij min SZW
- M. (Monique) Kremer**, bijzonder hoogleraar actief burgerschap UvA en voorzitter Adviesraad Migratie
- H. (Hakima) Lamchacht**, VNG Programma manager Arbeidsmarkt krapte
- A. (Arend) Odé**, senior onderzoeker SER & Regioplan
- A. (Antoinette) de Ruijter**, strategisch directieadviseur, gemeente Amsterdam
- J. (Judith) Slager**, directeur sociaal domein gemeente Groningen
- E. (Elise) Splint**, directeur ASEA bij het ministerie van SZW
- R. (Rob) van Staaten**, manager werk en inkomen gemeente Enschede
- F. (Frans) Swinkels**, directeur sociaal domein gemeente Tilburg
- L. (Linda) Tackenkamp**, senior programmamanagers Oude IJsselstreek
- T. (Timo) Verlaat**, onderzoeker CPB
- R. (Renger) Visser**, directeur inkomen, gemeente Amsterdam
- D. (Djoerd) de Vos Koelink**, directeur sociaal domein gemeente Enschede
- A. (Alice) Zulkarnain**, onderzoeker CPB
- O. (Onno) de Zwart**, directeur Verwey Jonker Instituut

Bijlage 2 Uitgaven inburgering en actief arbeidsmarktbeleid

Inburgering

In de periode 2002-2015 vertonen de uitgaven voor inburgering enorme schommelingen (zie figuur B.1). Deze schommelingen weerspiegelen de wisseling van beleidsmodellen.¹⁴³ Vanaf de invoering van het Deltaplan inburgering (periode 2007-2020), met een grote rol voor de gemeenten, nemen de uitgaven snel toe. In deze periode bieden gemeenten zowel verplichte als vrijwillige inburgeraars trajecten aan. Ook zet het Rijk ondersteuningsaanbod en andere initiatieven in voor gemeenten om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren. Vanaf 2010 bouwt het Rijk de uitgaven voor inburgering snel af, vooruitlopend op de wetswijzing van 1 januari 2013, waarbij de eigen verantwoordelijkheid centraal komt te staan.¹⁴⁴

Figuur B.1 Begrote uitgaven inburgering x 1.000 (conform begroting beleidsartikel)



Bron: Klaver et al. 2016: 74¹⁴⁵

143

WRR 2020b.

144

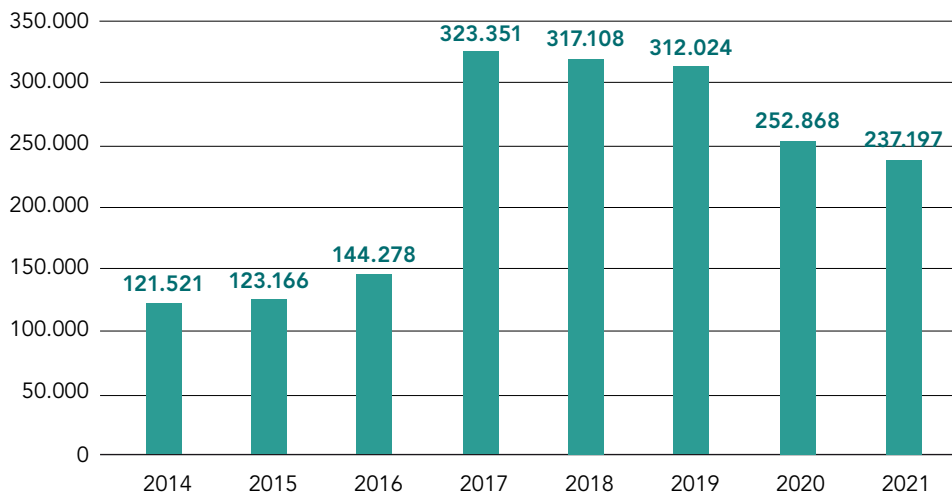
Klaver et al. 2016.

145

Klaver et al. 2016.

Uit een nieuwe synthesestudie uit 2023 blijkt dat de bedragen na 2015 aanzienlijk toenemen en daarna geleidelijk weer afnemen. De bedragen in figuur B.2 hebben betrekking op inburgering, remigratie en integratie. In 2020 en 2021 was ongeveer driekwart daarvan bedoeld voor inburgering.¹⁴⁶

Figuur B.2 Ontwikkelingen in de begroting van szw-artikel 13 m.b.t inburgering, remigratie en integratie (in miljoenen euro's)



Bron: Witvliet et al. 2023: 11

Actief arbeidsmarktbeleid

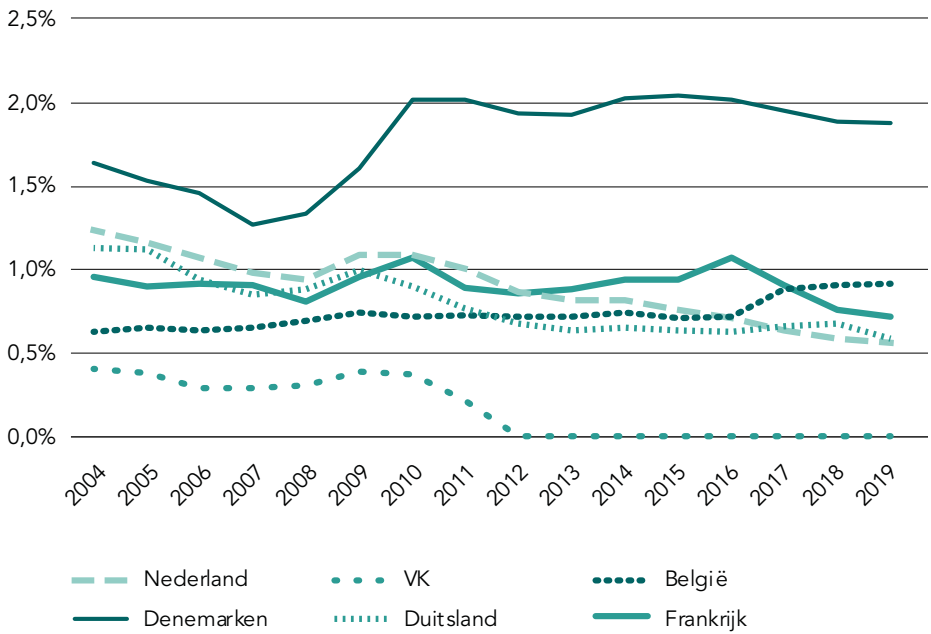
Figuur B.3 laat zien dat Nederland in de afgelopen decennia steeds minder en, in vergelijking met de buurlanden, relatief weinig uitgeeft aan een actief arbeidsmarktbeleid. In het begin van deze eeuw nam Nederland na Denemarken de tweede plaats in. De afgelopen tien jaar is dit percentage voor Nederland echter bijna gehalveerd, tot 0,6 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2019. Onder actief arbeidsmarktbeleid vallen de volgende onderdelen: baancreatie, gesubsidieerde en beschutte arbeid, werkgeverssubsidies, scholing en training en arbeidsvoorziening.¹⁴⁷

146

www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/31/synthesestudie-resultaten-beleid-gericht-op-integratie-en-maatschappelijke-samenhang

147

WRR 2020a: 286.

Figuur B.3 Uitgaven actief arbeidsmarktbeleid, percentage bbp, 2004-2019

Bron: Commissie Sociaal Minimum 2023b: 82

Bijlage 3 Zittingsduur directeuren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (maart 2024)

Directeuren szw	Zittingsduur	Loopbaan-duur szw	Loopbaan-duur Rijk	Aantal functies Rijk	Loopbaan-duur buiten Rijk	Aantal functies buiten Rijk
Programmadirecteur Werk aan Uitvoering	0 jr 3 mnd	0	0	1	19	8
Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaarden-wetgeving	0 jr 3 mnd	9	25	10		
Participatie en Decentrale Voorzieningen	0 jr 10 mnd	1	4	4	3	3
Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden	1 jr 1 mnd	14	16	8		
Communicatie	1 jr 1 mnd	1	9	4	4	3
Programmadirecteur Versterken Ketens	1 jr 1 mnd	1	26	10	4	1
Chief Information Officer Office	1 jr 2 mnd	1	16	7		
Bestuursondersteuning	1 jr 3 mnd	1	9	3	14	2
Gezond en Veilig Werken	1 jr 5 mnd	6	17	7	4	1
Dienstverlening Samenwerkingsverbanden en Uitvoering	2 jr	8	25	9		
Programmadirecteur Pensioenen	2 jr 3 mnd	4	16	9	5	1
Rijksschoonmaakorganisatie	2 jr 5 mnd	13	22	6	16	2
Internationale zaken	2 jr 6 mnd	3	19	8	2	1
Werknemersregelingen	2 jr 10 mnd	3	3	1	19	5

Directeuren szw	Zittingsduur	Loopbaan-duur szw	Loopbaan-duur Rijk	Aantal functies Rijk	Loopbaan-duur buiten Rijk	Aantal functies buiten Rijk
Samenleving en Integratie	2 jr 10 mnd	3	7	2	25	5
Kinderopvang	2 jr 11 mnd	6	19	7		
Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel	3 jr 3 mnd	3	3	1	19	10
Programmadirecteur Armoede en Schulden	3 jr 3 mnd	26	26	6		
Financieel-Economische Zaken	4 jr	4	21	7	5	2
Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden	4 jr 5 mnd	4	28	7		
Stelsel en Volksverzekeringen	4 jr 7 mnd	5	30	7		
Arbeidsverhoudingen	8 jr 5 mnd	18	18	4		
Gemiddeld	2 jr, 6 mnd	6,1	16,3	5,8	10,7	3,4
Gemiddelde functieduur binnen en buiten Rijk			2,8		3,1	

Bron: Bokhorst 2024; eigen analyse op basis van LinkedIn-profielen, WRR

Kennisversterking in het sociaal domein

Ervaringen en opties uit het veld

Meike Bokhorst
Godfried Engbersen

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID