



Het Breed Offensief in Nederlandse gemeenten

Eindrapport

Het Breed Offensief in Nederlandse gemeenten

EINDRAPPORT

Auteurs

Yannick Bleeker
Nora Leger
Noor Galesloot

Amsterdam, 3 december 2025
Publicatienr. 25007

© 2025 Regioplan, in opdracht van het ministerie van SZW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Achtergrond.....	5
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Onderzoeksopzet.....	6
2	Het Breed Offensief in lokaal beleid	8
2.1	Hebben gemeenten een lokale verordening waarin het Breed Offensief is opgenomen?	8
2.2	Hoe is de nieuwe verordening of de aanpassing ervan tot stand gekomen?	9
2.3	Welke beleidsinhoudelijke keuzes maakten gemeenten?	10
3	De doorwerking van het Breed Offensief in de praktijk	18
3.1	Hoe hebben gemeenten over het Breed Offensief gecommuniceerd?	18
3.2	Welke gevolgen hebben de beleidswijzigingen voor professionals van de gemeente?	19
3.3	Welke aandachtspunten dragen gemeenten aan?	20
4	Conclusies.....	22
	Bijlage 1 – Verantwoording AI	25
	Bijlage 2 – Analyse kader	26



1. Inleiding

Regioplan deed in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek naar de wijze waarop gemeenten de maatregelen uit het Breed Offensief in lokaal beleid verwerkten. In dit onderzoek voerden we een geautomatiseerde analyse uit van Participatiewet-verordeningen en interviewden we gemeenten. In dit rapport beschrijven we de bevindingen van het onderzoek.

1. Inleiding

In 2022 en 2023 traden de maatregelen uit het Breed Offensief in werking. Het Breed Offensief is een set maatregelen die de kansen van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt moeten vergroten en bracht een verordeningsovereenkomst voor gemeenten met zich mee. In 2025 heeft Regioplan in het verlengde van de invoeringstoets een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten de maatregelen uit het Breed Offensief in lokaal beleid hebben verwerkt¹. In dit rapport presenteren we de uitkomsten van dat onderzoek.

1.1 Achtergrond

Het Breed Offensief moet de kansen van mensen met een arbeidsbeperking vergroten

In 2015 trad de Participatiewet in werking. Het doel van deze wet is om meer mensen aan het werk te krijgen en te houden. Toen, onder meer tijdens de evaluatie van het SCP (2020), bleek dat nog veel mensen met een arbeidsbeperking geen werk hadden², kondigde de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Breed Offensief aan³. Het Breed Offensief is een pakket aan maatregelen in wet- en regelgeving en in de uitvoering met vier doelen⁴. Het Breed Offensief beoogt het makkelijker te maken voor werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen, mensen met een arbeidsbeperking voor langere tijd aan het werk te krijgen, werken voor mensen met een arbeidsbeperking aantrekkelijker te maken en ervoor te zorgen dat werkgevers en werkzoekenden elkaar makkelijker vinden. Een deel van de maatregelen vergde een wetswijziging die is gerealiseerd met de wet Uitvoeren Breed Offensief. De bij wet gerealiseerde maatregelen maken onder andere loonkostensubsidie toegankelijker, maken het bieden van ondersteuning op maat eenvoudiger, scheppen duidelijkheid over de toekenning van re-integratiemiddelen en zorgen ervoor dat de bijstandaanvragen van jongeren met een arbeidsbeperking direct worden behandeld en zij snel ondersteuning krijgen.

Gemeenten zijn verplicht om de nieuwe maatregelen naar lokaal beleid te vertalen

De bovengenoemde maatregelen hebben – via de Wet Uitvoeren Breed Offensief – geleid tot aanpassing van de Participatiewet. In de Participatiewet wijzigden bijvoorbeeld de regels rondom loonkostensubsidie, ondersteuning op maat en de kostendelersnorm. Een deel van die bepalingen vroeg om uitwerking of nadere regeling in de gemeentelijke Participatiewetverordening. Deze verordening moest op 1 juli 2023 klaar zijn. Bij de voorbereiding van de verordening konden en kunnen gemeenten gebruikmaken van modelverordeningen. De VNG heeft hiervoor haar Model Re-integratieverordening Participatiewet aangepast. Er zijn ook gemeenten die werken met de ‘omgekeerde verordening’ van Stimulansz. Deze komt tegemoet aan de toenemende behoefte bij gemeenten om bijstandsgerechtigden en andere groepen die ondersteuning vanuit de Participatiewet ontvangen meer centraal te stellen en in het sociaal domein meer integraliteit te realiseren.

Er zijn verschillen tussen gemeenten, zowel in de wijze waarop zij het Breed Offensief naar lokaal beleid vertalen als in de beleidsmatige invulling ervan

Niet alle wijzigingen in het kader van het Breed Offensief brengen beleidsruimte voor gemeenten met zich mee. Maar ten aanzien van het werkproces rond het verstrekken van loonkostensubsidie, het inregelen en borgen van persoonlijke ondersteuning op de werkvloer, het aanbieden van voorzieningen en hulpmiddelen en het organiseren van integrale en voortgezette ondersteuning kunnen gemeenten keuzes maken. In de praktijk zijn er verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de wijze waarop zij het beleid vertalen naar hun lokale context en ten aanzien van de beleidsinhoudelijke keuzes die gemeenten maken. Gemeenten hebben immers meerdere instrumenten om landelijke wetgeving naar lokaal beleid te vertalen⁵ en kunnen ook daarbinnen kiezen hoe ze de uitvoering inrichten. In veel gemeenten zorgden het Breed Offensief ervoor dat de gemeente de lokale verordening moest aanpassen en is de wijze waarop gemeenten het Breed Offensief invulden terug te vinden in de verordening. Maar indien er in een eerdere verordening een delegatiegrondslag werd opgenomen, konden wijzigingen mogelijk ook binnen de bestaande verordening gedurende de looptijd van de verordening via nadere of beleidsregels worden uitgewerkt. In de verordening is dan terug te lezen dat de

¹ De uitkomsten van de invoeringstoets zijn openbaar en te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/22/bijlage-invoeringstoets-breed-offensief>

² [Uitvoeren Breed offensief | Overheid.nl](#) | [Wetgevingskalender](#)

³ Kamerstukken II, 2018/19, 34352, nr. 138

⁴ [Een breed offensief | Werken met arbeidsbeperking | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ Er is onderscheid te maken tussen verordeningen, nadere regels en beleidsregels. Verordeningen zijn door de raad vastgestelde en verplichtende, algemene kaders waar ook burgers rechten aan kunnen ontlelen. Nadere regels worden door het college vastgesteld, zijn ook algemeen verbindende voorschriften en bevatten rechten en plichten waarmee onderdelen van de verordening worden uitgewerkt. Met beleidsregels kan een college uitleg geven over de wijze waarop een bevoegdheid wordt uitgeoefend: het zijn richtlijnen waaraan het college zich moet houden en maar bevatten geen rechten of plichten.

gemeente via een nadere regel of beleidsregel verder invulling geeft aan de wijziging. Er zijn bovendien verschillen ten aanzien van de wijze waarop definitieve beleidsaanpassingen worden voorbereid. Zo zijn er gemeenten die na de introductie van het Breed Offensief advies vroegen aan hun cliënten- of participatieraad en keuzes aan de gemeenteraad voorlegden. Daarnaast kan de wijze waarop gemeenten met inwoners, werkgevers en professionals over de wijzigingen communiceren verschillen. Voor deze communicatie konden gemeenten gebruikmaken van brieven van Stimulansz.

1.2 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag: Hoe geven gemeenten invulling aan de verordeningplicht in het kader van Breed Offensief?

Deelvragen

1. Hoeveel gemeenten hebben een verordening in het kader van het Breed Offensief?
 - a. Als gemeenten een verordening hebben, wanneer is de verordening aangenomen?
 - b. Als gemeenten een verordening hebben, maakten gemeenten dan een compleet eigen verordening, gebruikten ze de voorbeeldverordening van de VNG of (ook) de omgekeerde verordening van Stimulansz?
 - c. Hoe waarderen gemeenten de voorbeeldverordening van de VNG en voorbeeldcommunicatie?
 - d. Als gemeenten een verordening hebben, in hoeverre hebben gemeenten bij de totstandkoming van de verordening de gemeenteraad of gemeentelijke cliëntenraad betrokken?
 - e. Als gemeenten geen verordening hebben, hebben ze dan wel beleidsregels of nadere regels vastgesteld?
 - f. Als gemeenten geen verordening hebben, waarom niet?
 - g. Welke verschillen zijn er tussen gemeenten?
2. Welke beleidsinhoudelijke keuzes maakten gemeenten?
 - a. In het bijzonder, hoe worden de kwaliteitseisen van de jobcoaches in de verordening ingevuld?
 - b. Welke verschillen zijn er tussen gemeenten?
3. Hoe wordt er door gemeenten opvolging gegeven aan de inhoud van de verordening, beleidsregels of nadere regels?
 - a. Hoe communiceert de gemeente over wijzigingen in het beleid richting werkgevers en inwoners?
 - b. Welke gevolgen hebben de beleidswijzigingen voor professionals van de gemeente?
 - c. Zijn er volgens gemeenten aandachtspunten in de vertaling van de landelijke wetgeving naar lokaal beleid en in de uitvoeringspraktijk?
 - d. Welke verschillen zijn er tussen gemeenten?

1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek bestond uit de volgende drie hoofdonderdelen:

- **Opstellen analysekader.** We startten het onderzoek met het opstellen van een analysekader. Dit analysekader omvat de aspecten uit het Breed Offensief die in dit onderzoek centraal staan. Om daarnaast de volgende stappen in het onderzoek te vergemakkelijken, zijn per aspect indicatoren ontwikkeld waarover informatie moet worden verzameld. In bijlage 2 van dit rapport is het analysekader opgenomen.
- **Verzamelen en analyseren van verordeningen, beleidsregels en nadere regels.** Na het opstellen van het analysekader hebben we per gemeente verordeningen, beleidsregels en nadere regels verzameld. Deze beleidsdocumenten waren grotendeels afkomstig van lokaleregelgeving.overheid.nl. Indien daar voor een gemeente geen verordening, beleidsregels of nadere regels konden worden gevonden, raadpleegden we de lokale raadsinformatiesystemen. We verzamelden de beleidsstukken die na 7-9-2018 en voor 1-1-2025 zijn gepubliceerd. Na de verzameling van de beleidsstukken, voerden we een met AI geautomatiseerde analyse van de beleidsstukken uit. In meerdere iteratieve stappen van analyse en handmatige controle ontwikkelden we met Phyton en ChatGPT een analysemodel. Uiteindelijk was dit model in staat om voor alle gemeenten in de analyse vrijwel alle indicatoren uit het analysekader betrouwbaar vast te leggen. Dat gold in mindere mate voor het vaststellen van het gebruik van de VNG-modelverordening of de omgekeerde verordening. Om ook verschillen tussen de gemeenten te kunnen onderzoeken, hebben we de informatie uit verordeningen verrijkt met achtergrondgegevens zoals gemeentegrootte en provincie. Bijlage 1 van dit rapport omvat een uitgebreidere beschrijving van de geautomatiseerde analyse.
- **Verdiepende interviews met zeven gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten.** Na de geautomatiseerde analyse voerden we verdiepende interviews uit met gemeenten en met samenwerkende sociale diensten in arbeidsmarktregio's. In totaal zijn er negen interviews uitgevoerd met gemeenten en samenwerkingen met uiteenlopende kenmerken. Tijdens de interviews gingen we in op de afwegingen achter beleidsinhoudelijke keuzes en op de doorwerking van het Breed Offensief in de uitvoeringspraktijk.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van SZW en de VNG. Zij hebben de onderzoekers van Regioplan op drie momenten tijdens het onderzoek van feedback voorzien.

2. Het Breed Offensief in lokaal beleid

Het Breed Offensief bracht voor gemeenten een verordeningsplicht met zich mee. Binnen het Breed Offensief hebben gemeenten zelf beleidsinhoudelijke keuzes moeten maken. Dit onderzoek laat zien dat in grote lijnen de variatie ten aanzien van deze keuzes beperkt is. Wel leggen gemeenten hun eigen accenten, bijvoorbeeld als het gaat om voorwaarden waarmee instrumenten en voorzieningen kunnen worden ingezet.

2 Het Breed Offensief in lokaal beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop gemeenten de verordeningplicht in het Breed Offensief naar lokaal beleid hebben vertaald. We starten dit hoofdstuk met een analyse van het aantal gemeenten die lokale verordeningen hebben waarin het Breed Offensief is opgenomen en of zij daarbij bijvoorbeeld gebruikmaakten van de voorbeeldverordening van de VNG. Vervolgens beschrijven we de totstandkoming van de (aanpassing van) de verordening in gemeenten. We sluiten het hoofdstuk af met een analyse van de beleidsinhoudelijke keuzes die gemeenten maakten. De kwantitatieve bevindingen in het onderzoek zijn gebaseerd op de geautomatiseerde analyse van verordeningen, beleidsregels en nadere regels. De kwalitatieve bevindingen zijn gebaseerd op verdiepende interviews met gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten.

2.1 Hebben gemeenten een lokale verordening waarin het Breed Offensief is opgenomen?

De verordeningplicht

Via het Breed Offensief werd de Participatiewet aangepast. De invoeringsdatum voor de meeste onderdelen van de wet Breed Offensief was 1 juli 2023. De aanpassing van de kostendelersnorm geldt vanaf 1 januari 2023, de financiering van de loonkostensubsidie (LKS) op basis van realisatie op 1 januari 2022 en de wijzigingen voor de studietoeslag geldt vanaf 1 april 2022. Gemeenten zijn verplicht om een aantal van deze wijzigingen⁶ in hun lokale verordeningen door te voeren en moesten op 1 juli 2023 hun verordening gereed hebben. Uit onze geautomatiseerde analyse van de verordeningen blijkt dat, tijdens het verzamelen van de verordeningen **323 van de 342 gemeenten (95%)** een geldende verordening hadden. Voor 19 gemeenten hebben we geen actuele verordeningen, beleidsregels of nadere regels kunnen vinden. In sommige gevallen, zo blijkt uit interviews, gaat het om gemeenten die kort na de periode waarin we verordeningen verzamelden een verordening aannamen. In enkele andere gevallen werken de gemeenten samen in een samenwerkingsverband en heeft het samenwerkingsverband als geheel een verordening vastgesteld.

De VNG-modelverordening en de omgekeerde verordening van Stimulansz

Om gemeenten te ondersteunen in het invullen en implementeren van lokaal beleid in het kader van de Participatiewet, biedt de VNG al sinds de komst van de Participatiewet een **Model Re-integratieverordening Participatiewet** aan. Deze verordening regelt in ieder geval de verplichte wijzigingen voor gemeenten, maar gemeenten behouden ook de ruimte om binnen de wettelijke kaders eigen keuzes te maken. Naar aanleiding van het Breed Offensief paste de VNG de modelverordening aan. De modelteksten voor gemeenten kwamen op 31 januari 2023 beschikbaar en werden op 23 maart 2023 geüpdatet. In de praktijk worden de modelverordeningen, ook voor andere wettelijke kaders, doorgaans veel gebruikt. Met name gemeenten van relatief beperkte omvang, met minder uitvoeringscapaciteit, zijn doorgaans meer geneigd om de modelverordening als voorbeeld te gebruiken. Het geautomatiseerd achterhalen van het aantal gemeenten dat de modelverordening gebruikt bleek echter lastig te zijn. Gemeenten kunnen er immers ook voor kiezen om slechts delen van de modelverordening te gebruiken en slechts in enkele gevallen geven gemeenten in hun verordeningen expliciet aan dat ze de VNG-modelverordening als voorbeeld gebruiken. Daarom zijn geen uitspraken te doen over hoeveel gemeenten de modelverordening hebben overgenomen.

Uit de interviews komt naar voren dat bij de totstandkoming van de verordeningen in het kader van het Breed Offensief vrijwel alle geïnterviewde gemeenten in meer of mindere mate gebruik hebben gemaakt van de modelverordening van de VNG. Het VNG-model wordt door de geïnterviewde gemeenten gezien als een betrouwbare juridische basis die gemeenten houvast biedt bij de vertaling van landelijke wetgeving naar lokaal beleid. Gemeenten geven aan dat deze modellen aansluiten bij de bestaande praktijk en de gewenste juridische opzet, waardoor er slechts beperkte aanpassingen nodig waren. Een aantal geïnterviewde gemeenten heeft de modelverordening van de VNG vrijwel volledig overgenomen, soms met enkel redactionele of communicatieve aanpassingen om de tekst beter te laten aansluiten op lokale procedures. Andere gemeenten hebben ervoor gekozen de modeltekst compacter te maken of te vereenvoudigen. Daarbij werd aangegeven dat de oorspronkelijke VNG-versie soms als te omvangrijk of gedetailleerd werd ervaren. In die gevallen is de juridische lijn behouden, maar is de opzet herschreven in een voor de gemeente meer overzichtelijke vorm.

Een breed gedeelte ervaring onder geïnterviewde gemeenten is dat de VNG-modelverordening laat beschikbaar kwam ten opzichte van de wettelijke invoeringsdatum van het Breed Offensief. Gemeenten geven aan dat dit leidde tot

⁶ De wijzigingen die in lokaal beleid moesten worden vastgelegd zijn: administratief proces lks, voorwaarden proefplaatsing, persoonlijke ondersteuning, voorzieningen, integrale ondersteuning en voortgezette persoonlijke ondersteuning.

tijdsdruk en onzekerheid. Men moet verordeningen laten vaststellen door de raad, iets wat tijd kost. Sommige gemeenten begonnen daarom vroegtijdig met eigen concepten of regionaal afgestemde versies, die later zijn aangepast zodra het model beschikbaar was. In andere gevallen werd bewust gewacht, waardoor het proces naar eigen zeggen “erg laat” op gang kwam en de implementatie met terugwerkende kracht moest worden ingevoerd.

Bij **regionale afstemming** duurde het extra lang om iedereen op één lijn te krijgen. Enkele gemeenten benadrukken dat de late beschikbaarheid niet uitzonderlijk is, maar wel een structureel knelpunt vormt. De modelverordeningen van de VNG worden regelmatig pas na vaststelling van de landelijke wetgeving gepubliceerd. Daardoor moeten gemeenten in korte tijd juridische teksten opstellen, interne processen aanpassen en politieke besluitvorming organiseren, vaak binnen enkele maanden. Toch geven veel gemeenten ook aan dat de VNG-modellen, ondanks de late timing, zeer behulpzaam waren. Ze bieden juridische zekerheid en uniformiteit, waardoor men het proces uiteindelijk snel kon afronden zodra de modellen er waren.

De VNG kan een modelverordening opstellen en intern laten vaststellen wanneer de besluitvorming over de betreffende wet is afgerond. De bestuurlijke afspraak is dat de besluitvorming over een bepaalde wet ten minste driekwart jaar voor de wet van kracht wordt is afgerond. De praktijk is echter dat het rijk en de Kamers zich niet houden aan deze termijnen. In een dergelijke situatie is het voor VNG niet mogelijk om een modelverordening op tijd klaar te hebben.

Ook voor de **omgekeerde verordening** geldt dat slechts in zeer beperkte mate uit de geautomatiseerde analyse te achterhalen is hoeveel gemeenten deze verordening gebruiken. Gemeenten geven in hun verordening slechts in enkele gevallen expliciet aan dat zij de omgekeerde verordening gebruiken. Uit de interviews blijkt verder dat veel gemeenten ook meer bekend zijn met de omgekeerde toets dan met de omgekeerde verordening. De omgekeerde toets is vooral een methodiek voor de totstandkoming van de verordening, en in mindere mate een richtlijn voor de verordening zelf. Hoewel de ‘omgekeerde verordening’ van Stimulansz in meerdere gemeenten bekend is, is deze zelden daadwerkelijk als juridische grondslag gebruikt. Gemeenten waarderen de onderliggende filosofie van de omgekeerde verordening en de omgekeerde toets, waarin mensgericht werken, vertrouwen en maatwerk centraal staan, maar achten de omgekeerde verordening vaak minder geschikt als formeel juridisch document. Meerdere respondenten geven aan dat de tekst te breed is opgezet (gericht op het hele sociaal domein) en daardoor minder goed aansluit bij hun uitvoeringsstructuur. De omgekeerde toets wordt daarentegen wél regelmatig toegepast als werkwijze of denkkader binnen de uitvoering. Verschillende gemeenten bieden trainingen aan voor klantmanagers of gebruiken gedragsmodellen die vergelijkbaar zijn met de omgekeerde benadering. Deze instrumenten worden vooral ingezet om medewerkers te stimuleren vanuit maatwerk en menselijke maat te handelen, zonder dat dit in de verordening zelf is vastgelegd.

De “omgekeerde verordening” van Stimulansz is een voorbeeldverordening waarin niet de regels en verplichtingen, maar de bedoeling van beleid centraal staat. Met andere woorden: het is een verordening op hoofdlijnen, waarin ruimte voor maatwerk centraal staat en juridische detaillering bewust wordt beperkt. De “omgekeerde toets” kent dezelfde uitgangspunten maar is een bredere methode voor besluitvorming in uiteenlopende beleidsdomeinen.

2.2 Hoe is de nieuwe verordening of de aanpassing ervan tot stand gekomen?

De totstandkoming van de gemeentelijke verordeningen in het kader van het Breed Offensief verliep bij de meeste geïnterviewde gemeenten volgens een vergelijkbaar patroon. Gemeenten zijn in de meeste gevallen in de loop van 2022 gestart met de voorbereidingen, veelal in afwachting van de definitieve modelverordening van de VNG. In de meeste gevallen werd al eerder begonnen met **interne verkenningen of regionale afstemming**, zodat men na publicatie van de modelteksten snel kon doorwerken. De meeste geïnterviewde gemeenten geven aan dat de VNG-modelverordening als uitgangspunt is gebruikt, waarna deze lokaal is aangepast aan de actuele praktijk of aan specifieke bestuurlijke keuzes. Bij het opstellen of aanpassen van de verordening werd doorgaans gewerkt met meerdere interne werkgroepen waarin beleid, uitvoering, juridische zaken en kwaliteitsmedewerkers vertegenwoordigd waren. Tijdens de interviews zeiden diverse gemeenten dat er ook specialisten uit het werkveld of accountmanagers bij het werkgeversservicepunt betrokken werden, zodat de **uitvoerbaarheid** van de nieuwe regels kon worden getoetst.

Het formele traject verliep bij de meeste gemeenten vervolgens via de gebruikelijke bestuurlijke route: vaststelling door het college, gevolgd door besluitvorming in de gemeenteraad. De gemeentelijke cliënten- of participatieraad werd ook in vrijwel alle geïnterviewde gemeenten geconsulteerd. Deze raden gaven advies over de verordening, vaak met aandacht

voor uitvoerbaarheid en de effecten voor inwoners. In sommige gevallen werden conceptteksten in een werksessie besproken, in andere gemeenten werd volstaan met een schriftelijk advies. Gemeenten geven aan dat de reacties van **cliëntenraden en participatieraden** overwegend positief waren op de conceptteksten. De meeste wijzigingen betroffen technische of tekstuele aanpassingen.

Opvallend is dat veel gemeenten hebben gekozen voor **regionale afstemming of samenwerking** binnen hun arbeidsmarktregio. Vooral bij gemeenten die deel uitmaken van een gemeenschappelijke regeling of regionale uitvoeringsorganisatie is de verordening grotendeels gezamenlijk voorbereid. In dergelijke regio's is één concepttekst opgesteld die vervolgens door de deelnemende gemeenten is vastgesteld, soms met kleine lokale afwijkingen. Regionale samenwerking heeft voor de geïnterviewde als doel om beleid en uitvoering te harmoniseren, zodat inwoners en werkgevers in dezelfde regio met vergelijkbare regels te maken hebben. De samenwerking bracht echter ook uitdagingen met zich mee. In regio's waar gemeenten intensief samenwerken, verliep het proces vaak trager vanwege de noodzaak om teksten en keuzes af te stemmen. In één regio, bestaande uit veertien samenwerkende gemeenten, werd dit proces door betrokkenen omschreven als "stroperig" het duurde maanden om overeenstemming te bereiken over details, waardoor de uiteindelijke besluitvorming werd vertraagd. In een andere regio, waar enkele kleinere gemeenten samenwerken met een grotere centrumgemeente, werd gekozen voor een pragmatische aanpak: de grootste gemeente nam het initiatief om één gezamenlijke tekst op te stellen op basis van de VNG-modelverordening. De overige gemeenten konden vervolgens kiezen om deze tekst over te nemen of met kleine aanpassingen te volgen. Dit versnelde het proces aanzienlijk en zorgde voor meer uniformiteit binnen de regio.

Gemeenten die niet in een gemeenschappelijke regeling werken, geven aan dat de verordening **volledig lokaal** is opgesteld, vaak in nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering, maar zonder structurele afstemming met buurgemeenten.

2.3 Welke beleidsinhoudelijke keuzes maakten gemeenten?

Niet alle beleidswijzigingen die volgen uit het Breed Offensief brengen beleidsvrijheid voor gemeenten met zich mee. Zo werd de zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar die loonkostensubsidie ontvangen, die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren, een medische urenbeperking hebben of tot een jaar voor de aanvraag op het Pro of VSO hebben gezeten. Daarnaast steeg de leeftijdsgrens voor de kostendelersnorm van 21 jaar naar 27 jaar. Andere wijzigingen uit het Breed Offensief vroegen om nadere beleidsinhoudelijke keuzes in gemeenten. In deze paragraaf gaan we op de beleidsinhoudelijke keuzes van vijf (sets van) maatregelen in; het gekozen administratieve proces voor de loonkostensubsidie (LKS), keuzes rond de voorwaarden en inrichting van een proefplaatsing, keuzes rond de inzet van voorzieningen en hulpmiddelen, het kunnen aanvragen en toekennen van persoonlijke ondersteuning en de inrichting van maatwerk. Per onderdeel introduceren we de maatregel, laten we zien welke verschillen er tussen gemeenten op basis van de geautomatiseerde analyse te achterhalen zijn en wat we uit interviews te weten zijn gekomen over de afwegingen achter keuzes van gemeenten.

Het administratieve proces voor de loonkostensubsidie

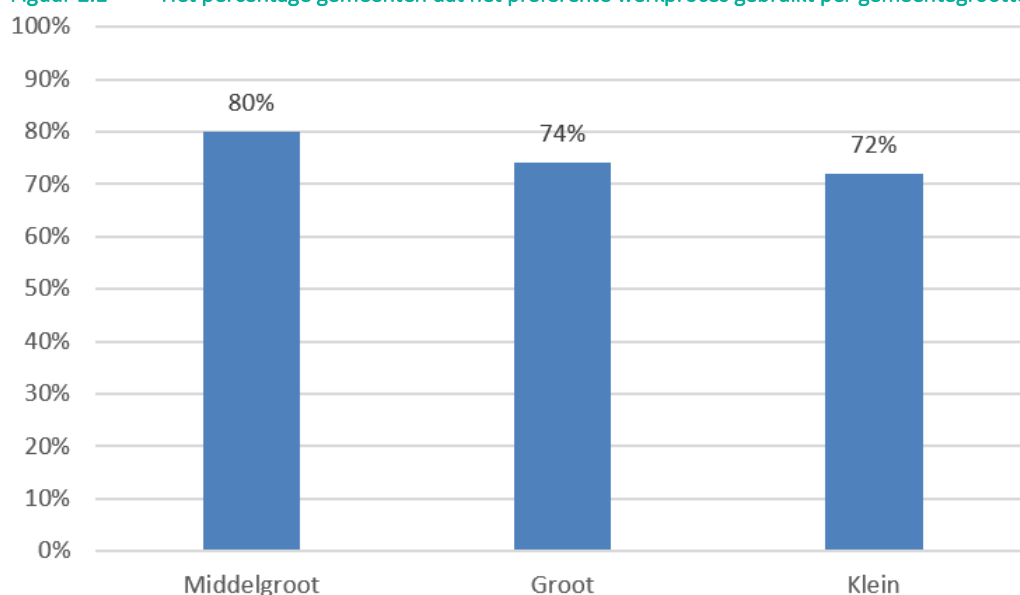
Het Breed Offensief zorgde voor wijzigingen in de Participatiewet rond de inzet van LKS. Deze wijzigingen omvatten het vervallen van de verordeningsplicht met regels over de wijze van het bepalen van de doelgroep en de wijze van loonwaardebepaling, een verbreding van de doelgroep, de toevoeging van een expliciete mogelijkheid tot het aanvragen van LKS door zowel de werkgever als de werknemers en een wijziging van de verantwoordelijkheid van gemeenten bij verhuizing van de werknemer naar een andere gemeente. Gemeenten moesten naar aanleiding van het Breed Offensief ook keuzes maken rond het **administratieve proces** dat de gemeente volgt. Het effect hiervan is dat voor werkgevers en werknemers duidelijker wordt hoe het proces verloopt. In de verordening hoeft niet het gehele proces te worden uitgewerkt. Een verwijzing naar het proces volstaat, eventueel aangevuld met een bijlage waarin het proces wel staat beschreven. Op basis van de geautomatiseerde analyse van de verordeningen, beleidsregels en nadere regels (afkomstig uit 323 gemeenten) kan worden gesteld dat 74 procent van de gemeenten hierbij het **preferente werkproces**⁷ volgt. Dit proces bestaat in grote lijnen uit het samen invullen van een aanvraagformulier, het uitvoeren van de loonwaardemeting, een contactmoment over afwijzing of toekenning, het delen van de beschikking en het starten van de uitbetaling. Het proces voor het verlengen van de LKS is uiteraard korter. Gemeenten kunnen meerdere voordelen zien in het gebruik van het preferente werkproces. Zo verkleint het verschillen tussen gemeenten en maakt het het verloop van het proces voor werkgevers met werknemers uit meerdere gemeenten voorspelbaarder. Daarnaast komt het gebruik van het proces

⁷ Dit proces is mede door de Normaalste Zaak ontwikkeld. Zie ook: https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/Toolkit_introductie_2024.pdf

de transparantie richting werknemers en werkgevers en het verlagen van administratieve regeldruk ten goede. Hoe gemeenten naar het preferente werkproces verwijzen verschilt tussen gemeenten. Soms stellen gemeenten simpelweg dat ze het preferente werkproces gebruiken. Andere gemeenten stellen in de verordening dat deze keuze in lijn is met landelijke ontwikkelingen (of zelfs landelijke afspraken), of ze verwijzen naar de website van de Normaalste Zaak. 26 procent van de gemeenten kiest voor een **eigen proces** waarin in meer of mindere mate van het preferente proces wordt afgeweken. In hun verordeningen beschrijven deze gemeenten doorgaans vooral de termijnen die zij voor de belangrijkste stappen rekenen.

Een analyse van de beleidsinhoudelijke keuzes in gemeenten van verschillende omvang laat zien dat er enige verschillen zijn tussen gemeenten. In kleine gemeenten is het percentage gemeenten dat het preferentie werkproces gebruikt 72 procent. In grote gemeenten gaat het om 74 procent. In middelgrote gemeenten heeft 80 procent van de gemeenten gekozen voor het preferente proces. Figuur 2.1 vat deze resultaten samen.

Figuur 2.1 Het percentage gemeenten dat het preferente werkproces gebruikt per gemeentegrootte



Proefplaatsing

Met de komst van het Breed Offensief kregen gemeenten de wettelijke mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden een proefplaatsing aan te bieden. De Participatiewet definieert een proefplaatsing als het verrichten van onbeloonde werkzaamheden voor een beperkte duur gericht op arbeidsinschakeling bij die werkgever. Tijdens de proefplaatsing behoudt de uitkeringsgerechtigde de uitkering. Tijdens de proefplaatsing kan de werkgever de potentiële werknemer beter leren kennen en krijgt de uitkeringsgerechtigde de kans om werkervaring op te doen en tegelijkertijd haar of zijn kansen op een dienstverband te vergroten. Er geldt een standaardtermijn van twee maanden die kan worden verlengd met maximaal vier maanden. Het Breed Offensief vraagt van gemeenten om aan te geven onder welke voorwaarden de gemeente iemand een proefplaatsing toestaat en onder welke voorwaarden iemand voor een verlenging in aanmerking komt. In de praktijk zien we dat in 97 procent van de verordeningen, beleidsregels of nadere regels de **duur van de proefplaatsing** wordt genoemd. In 86 procent van de gemeenten kiest de gemeente voor een duur van precies twee maanden. De overige gemeenten kiezen veelal voor een langere duur van drie maanden. Enkele gemeenten kiezen voor een duur van slechts één maand. De gemiddelde duur van de initiële proefplaatsing is 2,3 maand. Ook ten aanzien van de verlengingsperiode zijn de verschillen niet groot. 83 procent van de gemeenten kiest voor een duur die korter is dan de wettelijk toegestane periode, namelijk voor een periode van maximaal vier maanden. Gemiddeld is de duur van de verlengingsoptie 4,3 maanden. De langste verlengingsperiode die we tegenkomen is 24 maanden. Het valt op dat als gemeenten opteren voor een verlengingsperiode van zes maanden, zij daar met regelmaat ook bij vermelden dat het hier om uitzonderlijke situaties moet gaan. De langste verlengingsperiode die we tegenkomen is 24 maanden.

Naast het vastleggen van de initiële en verlengingsperiode, leggen gemeenten ook de voorwaarden vast waaronder een proefplaatsing kan worden toegestaan. De voorwaarden zijn divers, al stellen veel gemeenten veelal dezelfde voorwaarden.

- Ten eerste gaat het hier om voorwaarden die samenhangen met eventuele gevolgen van de proefplaatsing voor **arbeidsmarktdynamiek**. Bijna alle gemeenten stellen dat de proefplaatsing geen verdringing mag veroorzaken. In theorie kan de proefplaatsing immers een betaalde werkplek vervangen en daarmee betaald werk in de weg staan. Tot slot zien we bij bijna alle gemeenten de voorwaarde terugkomen dat het verrichte werk niet eerder onbetaald mag zijn uitgevoerd. Een voorwaarde die minder vaak voorkomt is dat de proefplaatsing geen oneerlijke concurrentie mag veroorzaken. Werkgevers die proefplaatsen aanbieden zouden daar immers, vanwege de lage kosten van de arbeid, concurrentievoordeel ten opzichte van andere werkgevers in de sector van kunnen hebben
- Ten tweede noemen gemeenten voorwaarden die gerelateerd zijn aan de **kenmerken, belangen en capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde**. Vrijwel alle gemeenten stellen dat de proefplaatsing simpelweg in het belang van de re-integratie of arbeidsinschakeling moet zijn. We zien vaker terugkomen dat de proefplaatsing aan moet sluiten op de capaciteiten en vaardigheden van de uitkeringsgerechtigde en dat de uitkeringsgerechtigde in staat moet zijn om de werkzaamheden horend bij de proefplaatsing uit te voeren. In enkele gemeenten zien we terugkomen dat de doelgroep wordt afgebakend. Zo kwamen we een gemeente tegen die de voorwaarde stelt dat de uitkeringsgerechtigde onder de banenafpraak moet vallen of dat de uitkeringssituatie het gevolg moet zijn van langdurige werkloosheid of een gebrek aan werknemersvaardigheden.
- Ten derde formuleren gemeenten voorwaarden die iets vragen van de **intentie of de rol van de werkgever**. Veel gemeenten stellen dat de werkgever goede begeleiding moet bieden aan de uitkeringsgerechtigde en dat de werkgever de intentie moet hebben om de persoon indien geschikt in dienst te nemen. Soms vraagt de gemeente aan de werkgever om deze intentie vooraf op papier te zetten. In enkele gevallen worden ook voorwaarden gesteld aan het type contract dat de werkgever moet aanbieden, en mag er bijvoorbeeld geen sprake zijn van een proeftijd of moet het contract minstens voor zes maanden zijn.

Onderstaande tabel laat zien in hoeveel procent van de gemeenten een specifieke voorwaarde wordt genoemd. Hierbij hebben we enkel gekeken naar de zeven meest voorkomende voorwaarden.

Tabel 2.1 Voorwaarden voor proefplaatsing

Voorwaarden	Percentage
Proefplaats moet kans op werk vergroten	97,2%
Kandidaat moet geschikt zijn voor de werkzaamheden	95,5%
Kandidaat heeft werkzaamheden niet eerder onbetaald bij werkgever verricht	94,8%
Werkgever moet goede begeleiding bieden	92,8%
Er mag geen verdringing mag plaatsvinden	96,2%
Geen proefplaatsing als persoon ook zonder proefplaatsing zou worden aangenomen	95,5%
Er moet een intentieverklaring worden getekend waarin de werkgever de intentie uitspreekt om de persoon na afloop van de proefplaatsing in dienst te nemen	88,3%

De automatische analyse geeft geen zicht op de afwegingen achter keuzes. De verdiepende interviews met gemeenten doen dat wel. Uit de interviews bleek dat verschillende gemeenten er bewust voor hebben gekozen om de maximale, initiële duur van proefplaatsingen niet te lang te maken. Deze keuze komt voort uit een combinatie van praktische, beleidsmatige en inhoudelijke overwegingen die aansluiten bij de doelstellingen van het Breed Offensief: het vergroten van duurzame arbeidsparticipatie en het beperken van onnodige vertraging richting betaald werk. We komen in de interviews met gemeenten de volgende redenen tegen:

- Een belangrijke reden die gemeenten noemen, is dat een kortere proefplaatsing zorgt voor een **snellere beslissing over de geschiktheid van een kandidaat** voor een reguliere baan. Zowel voor de werkgever als de werknemer wordt sneller duidelijk of het dienstverband kans van slagen heeft. Een gemeente geeft aan dat “drie maanden genoeg moet zijn om te beoordelen of iemand het werk aankan” en dat dit bovendien werkgevers stimuleert om sneller een beslissing te nemen over een dienstverband. Gemeenten willen voorkomen dat proefplaatsingen te lang duren en mensen onnodig lang onbetaald werken. Vanuit zowel politieke als ethische overwegingen leeft het uitgangspunt dat werken met behoud van uitkering slechts tijdelijk en doelgericht moet zijn. In één gemeente speelde dit ook in de politieke discussie: er was weerstand vanuit de raad tegen langdurige proefplaatsingen, omdat dit werd gezien als verkapte arbeid zonder betaling. In de interviews werd verteld dat een kortere termijn beter waarborgt dat het instrument alleen wordt ingezet als opstap naar werk.
- Een kortere periode dwingt tot snellere inzet van vervolginstrumenten, zoals loonkostensubsidie of jobcoaching. Door vroeg in het traject duidelijkheid te hebben over de loonwaarde en de begeleidingsbehoefte, kan de gemeente sneller bepalen welke ondersteuning structureel nodig is. In verschillende gemeenten wordt de proefplaatsing daarom gekoppeld aan een tijdige loonwaardemeting, soms binnen zes weken, zodat het traject soepel kan overgaan in betaald werk met mogelijke ondersteuning. In sommige gemeenten is de kortere proefplaatsing ook het resultaat

van regionale harmonisatie. Gemeenten binnen één arbeidsmarktregio streven ernaar om dezelfde termijnen en voorwaarden te hanteren om verwarring bij werkgevers te voorkomen.

Hoewel de standaardperiode dus in de geïnterviewde gemeenten relatief kort is, nemen de geïnterviewde gemeenten ruimte om in uitzonderlijke situaties te verlengen. Gemeenten geven aan dat verlenging alleen plaatsvindt als er “gegronde twijfel” is over de match of als er extra tijd nodig is voor de beoordeling van de loonwaarde. In de praktijk komt dat echter zelden voor.

Inzet voorzieningen en hulpmiddelen

De Participatiewet geeft uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid om voorzieningen te ontvangen. Hierbij kan het ten eerste gaan om voorzieningen en hulpmiddelen die eraan bijdragen dat mensen met een visuele of motorische beperking wel kunnen werken of meer taken kunnen uitvoeren. Denk hierbij aan een voorleeshulp. Ten tweede kan het bijvoorbeeld gaan om voorzieningen die gerelateerd zijn aan het vervoer naar en van de werkplek. Voorbeelden hiervan zijn een aangepaste fiets, kilometervergoeding of taxikosten. Ten derde kan het gaan om werkplek-aanpassingen zoals meeneembare voorzieningen (bijvoorbeeld een aangepaste bureaustoel) en niet-meeneembare voorzieningen (zoals het verlagen van drempels of verbreden van deuropeningen). Het Breed Offensief heeft de verordeningplicht rond niet-meeneembare voorzieningen niet gewijzigd. De wet schrijft niet voor wat als een voorziening gezien mag worden. Elk hulpmiddel kan als voorziening gezien worden, zolang het middel maar bijdraagt aan het werk of de werkomgeving. Het Breed Offensief regelt dat zowel de (potentiële) werkgever als de (niet-)uitkeringsgerechtigde een aanvraag voor een voorziening in kunnen dienen. Voorzieningen en hulpmiddelen kunnen ook zonder formele aanvraag, ambtshalve, worden toegekend. De beleidsvrijheid omvat in dit onderdeel van het Breed Offensief (slechts) de wijze van de verstrekking van de voorzieningen en hulpmiddelen. In de verdere analyse hieronder maken we onderscheid tussen vervoersvoorzieningen, intermediaire hulpmiddelen en (niet-)meeneembare voorzieningen.

- In 94 procent van de geanalyseerde verordeningen, nadere regels en beleidsregels geeft de gemeente aan dat er **vervoersvoorzieningen** mogelijk zijn. In hun beleidstukken specificeren gemeenten vaak in beknopte termen enkele voorwaarden die gelden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een voorwaarde die stelt dat de persoon die de voorziening ontvangt niet zelfstandig kan reizen, dat het vervoer beperkt wordt tot woon-werkverkeer en dat de vergoeding afhangt van het aantal gewerkte uren. We komen ook gemeenten tegen die expliciet stellen dat de voorziening ook kan worden gebruikt om de proefplaatsing of de opleidingslocatie te bereiken. Sommige gemeenten noemen in de verordening ook voorbeelden van vervoersvoorzieningen, zoals aangepast vervoer, een kortingspas voor collectief vervoer of individuele taxi-voorzieningen.
- In 93 procent van de gevallen specificeert de gemeente dat er **intermediaire hulpmiddelen** voor mensen met een visuele of motorische beperking beschikbaar zijn. Het valt hierbij op dat gemeenten doorgaans geen voorwaarden voor de verstrekking ervan opnemen. Wel noemen gemeenten met enige regelmaat dat het college de omvang en noodzaak van de voorziening inschat en dat daarbij gekeken wordt naar de individuele behoefte van de persoon.
- In 90 procent van de geanalyseerde verordeningen noemen gemeenten dat er **(niet-)meeneembare voorzieningen** beschikbaar gesteld kunnen worden. In vergelijking met de intermediaire hulpmiddelen, formuleren gemeenten in het geval van (niet-)meeneembare voorzieningen vaker voorwaarden in de beleidsstukken zelf. Zo kan worden gesteld dat de voorziening minimaal zes maanden nodig is en dat de persoon die de voorziening ontvangt tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Daarnaast wordt met regelmaat gesteld dat de noodzaak van de voorziening om het werk uit te kunnen voeren aantoonbaar moet zijn.

Uit de interviews met gemeenten ontstaat de indruk dat gemeenten zich terughoudend opstellen ten aanzien van het aanspreken van **middelen uit de Participatiewet** om voorzieningen te financieren. Over het algemeen geven gemeenten aan dat ze in de praktijk vooral aansluiten bij bestaande regelingen en voorzieningen pas aanvullend inzetten wanneer andere financieringsbronnen niet toereikend zijn. Bij de beoordeling van aanvragen hanteren gemeenten doorgaans het principe van de “voorliggende voorziening”: eerst wordt onderzocht of de kosten of hulpmiddelen kunnen worden gedekt via andere wetten of instanties, zoals het UWV, de Wmo of sectorale cao's. Pas wanneer deze opties geen passende oplossing bieden, verstrekt de gemeente zelf een voorziening of hulpmiddel vanuit de Participatiewet. De gemeente moet immers de noodzaak onderzoeken en gemotiveerd beslissen.

Vervoersvoorzieningen worden vooral ingezet voor mensen met een beperking die niet zelfstandig van het woonadres naar de werkplek kunnen reizen. Gemeenten beoordelen eerst of er alternatieve regelingen bestaan (zoals via Wmo of werkgever) voordat zij zelf bekostiging overwegen. In geval van intermediaire hulpmiddelen (zoals werkplekaanpassingen of technische ondersteuning) is men vaak terughoudend en kijkt men of de werkgever of het UWV deze kosten kan dragen. In enkele gevallen ondersteunt de gemeente aanvullend of faciliteert de gemeente de aanvraagprocedure. De niet-meeneembare voorzieningen (zoals aanpassingen op een specifieke werkplek) worden meestal alleen verstrekt wanneer de voorziening in kwestie aantoonbaar noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie en andere financiering niet

mogelijk is. In de interviews stellen enkele gemeenten dat zij bewust geen nieuwe bepalingen over deze voorzieningen hebben opgenomen in de verordening, omdat de bestaande praktijk al goed functioneerde en grotendeels landelijk geregeld was.

Persoonlijke ondersteuning

Het Breed Offensief zorgt voor een verdere verduidelijking van wat er in het kader van het Breed Offensief kan worden verstaan onder persoonlijke ondersteuning van mensen met een beperking op de werkvloer. Zo stelt de aangepaste Participatiewet nu onder andere dat persoonlijke ondersteuning kan worden gegeven door een erkende deskundige die methodische ondersteuning biedt of door een interne werkbegeleider die de werknemer dagelijks op het werk begeleidt. De beleidsvrijheid van gemeenten concentreert zich op de eisen die de gemeente stelt aan de kwaliteit en deskundigheid van de persoonlijke ondersteuning, op de duur en intensiteit van de ondersteuning en op de wijze waarop gemeente voorziet dat de ondersteuning in natura als via subsidieverstreking wordt geboden. In 98 procent van de geanalyseerde verordeningen, nadere regels of beleidsregels wordt persoonlijke ondersteuning in de vorm van **jobcoaching** als mogelijke vorm van persoonlijke ondersteuning omschreven. Hierbij gaat het vrijwel altijd om een jobcoach die al in dienst is bij de gemeente of bij een derde partij wordt ingehuurd. Daarnaast kan het gaan om het verstrekken van een subsidie waarmee de werkgever en de werknemer zelf persoonlijke ondersteuning kunnen inhuren. Gemeenten stellen ook voorwaarden aan het inschakelen van jobcoaching. Ten eerste gaat het hier om eisen **aan het dienstverband**, waarbij gemeenten met name stellen dat er sprake moet zijn van een dienstverband van ten minste zes maanden. Ten tweede komen we bij enkele gemeenten voorwaarden tegen die, in onze eigen woorden, als **drempelverhogend** gezien kunnen worden. Enkele gemeenten stellen dat er geen kosten worden vergoed die op basis van het arbeidsrecht bij de werkgever terecht zouden moeten komen. Er zijn enkele gemeenten die bijvoorbeeld de voorwaarde stellen dat de voorziening niet uit andere, niet-gemeentelijke middelen kan worden betaald of dat de aanvraag voor de voorziening binnen 26 weken na ingangsdatum van de dienstbetrekking moet zijn ontvangen. Ten derde stellen veel gemeenten eisen aan de **doelgroep**. Sommige gemeenten stellen dat de persoon die de ondersteuning ontvangt tot de Participatiewet-doelgroep moet behoren, dat de persoon minimaal 18 (of soms 16) jaar oud moet zijn en dat de persoon zonder de ondersteuning niet aan het werk kan. Tot slot blijkt uit de automatische analyse dat verreweg de meeste gemeenten eisen stellen aan de **kwaliteit en/of planmatigheid** van de ondersteuning. Ongeveer de helft van de gemeenten stelt dat de in te zetten jobcoach een door Noloc geaccrediteerde opleiding moet hebben afgerond. Meer dan de helft van de gemeenten verwijst (ook) naar een afgeronde (relevante) hbo-opleiding en ongeveer een kwart verwijst (ook) naar registratie in een (beroeps)register zoals de lijst van erkende jobcoachingsleveranciers van UWV. Meerdere gemeenten stellen ook dat er bij de start van de inzet van de jobcoaching een plan van aanpak moet liggen. In onderstaande tabel worden de bevindingen ten aanzien van de voorwaarden die gemeenten voor de inzet van persoonlijke ondersteuning samengevat.

Tabel 2.2 Voorwaarden voor persoonlijke ondersteuning

Voorwaarden	Percentage
Persoon behoort tot PW-doelgroep	98,3%
Ondersteuningsnoodzaak: persoon kan niet werken zonder ondersteuning	95,9%
Minimumleeftijd genoemd (≥ 16 of ≥ 18 jaar)	75,9%
Dienstverband ≥ 6 maanden vereist	69,3%
Jobcoach heeft Noloc-geaccrediteerde opleiding	43,8%
Jobcoach heeft hbo-niveau / relevante opleiding	40,3%
Jobcoach moet in erkend register staan (bijv. UWV-register)	39,3%

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste gemeenten de **bestaande praktijk** grotendeels hebben voortgezet, waarbij zij vooral verduidelijkingen hebben aangebracht in hun verordening of beleidsregels in plaats van ingrijpende vernieuwingen. Over het geheel genomen valt op dat gemeenten onderscheid maken tussen interne begeleiding (binnen de organisatie van de werkgever) en externe jobcoaching door een gespecialiseerde partij. Ze streven naar maatwerk in intensiteit en duur van de ondersteuning. Ook zijn ze vaak terughoudend met extra regelgeving, omdat dit de uitvoerbaarheid zou belemmeren.

In de interviews wordt bij de meeste gemeenten jobcoaching uitgevoerd door externe re-integratiepartijen waarmee contracten of raamovereenkomsten bestaan. Een enkele gemeente vertelt dat wordt onderzocht of zij interne jobcoaches kan aanstellen, bijvoorbeeld om mensen met een arbeidsbeperking binnen de eigen organisatie te plaatsen (in het kader van de banenafpraak). De intensiteit van de ondersteuning varieert. Veel gemeenten werken met categorieën van ondersteuning – licht, middelzwaar of zwaar – op basis van de behoefte van de werknemer en de inschatting van de jobcoach of klantmanager. In de praktijk blijkt het echter lastig om een eenduidig afwegingskader te hanteren; men laat de beslissing daarom vaak bij de uitvoering.

Gemeenten verstrekken persoonlijke ondersteuning doorgaans via een subsidie aan de werkgever of door rechtstreekse bekostiging van een jobcoachorganisatie. Sommige gemeenten hebben er expliciet voor gekozen geen onderscheid te maken tussen ondersteuning in natura of via subsidie, om zo meer flexibiliteit te behouden. Een van de geïnterviewde gemeenten koos er bewust voor om de bepalingen over persoonlijke ondersteuning in de verordening te vereenvoudigen. In de oorspronkelijke VNG-modelverordening waren de artikelen over dit onderwerp sterk gedetailleerd en opgesplitst in meerdere onderdelen, waarin onderscheid werd gemaakt tussen ondersteuning in natura, ondersteuning via subsidie, verschillende vormen van jobcoaching en diverse aanvraagprocedures. De betrokken beleidsadviseur gaf aan dat deze opzet in de praktijk te versnipperd en juridisch te zwaar was voor uitvoerende medewerkers. In veel bepalingen werden volgens deze persoon bestaande wetsteksten herhaald ("zoals de ontvangstbevestiging van een aanvraag") en dit voegde daardoor weinig toe. Bovendien maakte het onderscheid tussen ondersteuning in natura en via subsidie de regeling onnodig complex.

Anderen hebben dit onderscheid juist wel vastgelegd, om beter te kunnen sturen op kosten en kwaliteit. Een paar gemeenten hanteren verschillende tarieven voor interne en externe begeleiding. Interne begeleiding (door een collega of leidinggevende) wordt dan langer vergoed dan begeleiding door een gecertificeerde jobcoach.

Integrale ondersteuning en voortzetting van ondersteuning

Het Breed Offensief regelt ten slotte dat gemeenten in hun lokale beleid integrale ondersteuning uitwerken. Daarnaast moeten gemeenten op basis van de wijzigingen uitwerken hoe zij ondersteuning voortzetten als er bijvoorbeeld sprake is van een overgang van school naar werk, van een uitkerings situatie naar werk, en van beschut werk naar regulier werk of andersom. In vergelijking met de andere wijzigingen uit het Breed Offensief lijken gemeenten in het kader van deze wijziging veel beleidsvrijheid te hebben. De wijzigingen uit het Breed Offensief bieden weinig richting voor het organiseren van integrale ondersteuning. Daar komt bij dat het vormgeven van integrale en voortgezette ondersteuning zich bij uitstek afspeelt in de beleidsuitvoering. De automatische analyse biedt dus ook in beperkte mate zicht op hoe de gemeente de integrale en voortgezette ondersteuning vormgeeft. In vergelijking met andere wijzigingen uit het Breed Offensief valt op dat een kleiner aantal gemeenten in hun verordening, beleidsregels of nadere regels aandacht hebben voor integrale samenwerking of voortgezette ondersteuning. In 81 procent van de gemeenten wordt **integrale ondersteuning en samenwerking** met andere domeinen in de gemeente of met andere organisaties uit het brede sociaal domein genoemd. Hierbij gaat het relatief vaak om samenwerking met het Wmo-domein (29 procent), de Participatiewet (20 procent) en de Jeugdwet (16 procent). Andere gemeenten stellen simpelweg dat er om tot integrale ondersteuning te komen, met andere wettelijke domeinen afstemming moet worden gezocht. Sommige gemeenten noemen ook samenwerking met andere gemeenten binnen de arbeidsmarktregio of met UWV.

83 procent van de gemeenten noemt (ook) **voortgezette ondersteuning** in de verordening, beleidsregels en nadere regels. Meer dan in het geval van de integrale ondersteuning werken gemeenten in hun beleidstukken voortgezette ondersteuning (in enige mate) uit. Zo noemen vrijwel alle gemeenten die voortgezette ondersteuning in hun verordening vermelden, ook een of meerdere transities die in de gemeente aandacht krijgen. Hier gaat het dan bijvoorbeeld om transitie van school naar werk, van ondersteund werk naar regulier werk en weer terug. Daarnaast noemen meerdere gemeenten de transitie van werken met een loonkostensubsidie naar werken zonder subsidie als belangrijk transitie-moment. Meerdere gemeenten noemen hierbij ook het belang van maatwerkvoorzieningen en begeleiding.

Gemeenten herkennen het belang van continuïteit in ondersteuning bij overgangsmomenten in een traject naar werk, bijvoorbeeld wanneer iemand overstapt van school naar werk, uit de bijstand doorstroomt naar een baan, of juist van regulier werk terugvalt op beschut werk. Een aantal gemeenten geeft aan dat de verplichting om in de verordening iets op te nemen over voortgezette ondersteuning voortkomt uit landelijke wetswijzigingen, zoals de regeling van school naar duurzaam werk. Die aanpassing is in verschillende gemeenten nog in ontwikkeling of recent opgenomen, maar de invulling verschilt per regio.

In meerdere gemeenten wordt benoemd dat jongeren die uitstromen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs bijzondere aandacht krijgen. Een voorbeeld hiervan komt uit een gemeente waar men werkt aan een regionale aanpak 'van school naar duurzaam werk', in nauwe samenwerking met scholen, het UWV en re-integratiepartners. Die gemeente heeft hiervoor een artikel in de verordening opgenomen en de uitvoering belegd bij klantmanagers die de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt begeleiden. In andere gemeenten wordt dit vooral uitvoerend geregeld, via samenwerkingsafspraken tussen de domeinen werk, jeugd en Wmo. Jongeren die extra begeleiding nodig hebben, worden via multidisciplinaire overleggen besproken. De gemeente biedt dan vervolgondersteuning (bijvoorbeeld een jobcoach, leerwerktraject of tijdelijk beschut werk) om te voorkomen dat iemand 'tussen wal en schip' valt na het verlaten

van school. Een beleidsmedewerker merkte op dat het hierbij vooral gaat om afstemming tussen domeinen: “Wmo-consulenten en klantmanagers werken in de wijk samen, ook met jeugdprofessionals. We proberen overgangen soepel te laten verlopen door al vroeg contact te leggen met scholen.”

Bij de overgang van bijstand naar regulier werk ligt de nadruk op het voorkomen van terugval. Veel gemeenten noemen dat ondersteuning (zoals jobcoaching) tijdelijk wordt voortgezet na de start van een baan, zodat iemand kan wennen aan het werkritme en begeleiding houdt. Dit kan via voortzetting van persoonlijke ondersteuning of een tijdelijk behoud van bepaalde voorzieningen (zoals vervoer of werkplekaanpassing). Sommige gemeenten hebben deze werkwijze niet expliciet vastgelegd in de verordening, maar hanteren interne richtlijnen of beleidsregels waarin staat dat begeleiding ‘zo lang als nodig’ kan worden verlengd. Een aantal gemeenten benadrukt dat dit maatwerk is: het hangt af van de persoon, de werkgever en de duur van het dienstverband. In een regio werd verteld dat begeleiding in principe doorloopt tot de loonwaardemeting stabiel is en de werknemer volledig functioneert; daarna wordt de ondersteuning afgebouwd.

3. De doorwerking van het Breed Offensief in de praktijk

Geïnterviewde gemeenten zien een groot deel van het Breed Offensief als technische wijzigingen die, bijvoorbeeld, weinig communicatie met inwoners vragen. Meer aandacht is er voor communicatie met werkgevers en interne medewerkers. Gemeenten hebben uitvoerend professionals naar aanleiding van het Breed Offensief nieuwe werkinstructies gegeven en waar nodig getraind. Gemeenten dragen meerdere aandachtspunten uit de praktijk aan.

3 De doorwerking van het Breed Offensief in de praktijk

In dit hoofdstuk gaan we in op de doorwerking van het Breed Offensief in de gemeentelijke praktijk. We beschrijven achtereenvolgens de wijze waarop gemeenten over het Breed Offensief hebben gecommuniceerd en welke gevolgen het Breed Offensief voor uitvoerend professionals had. We sluiten het hoofdstuk af met de aandachtspunten die gemeenten aandragen. De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews met gemeenten.

3.1 Hoe hebben gemeenten over het Breed Offensief gecommuniceerd?

De meeste gemeenten communiceren **beperkt en terughoudend** over beleidswijzigingen die voortvloeien uit het Breed Offensief. Men beschouwt deze wijzigingen vaak als technisch van aard, waardoor actieve externe communicatie niet altijd nodig of zinvol wordt geacht. De nadruk ligt vooral op interne communicatie richting medewerkers en uitvoeringsorganisaties, en op gerichte informatievoorziening aan werkgevers die met loonkostensubsidies of jobcoaching te maken hebben. Beleidswijzigingen worden besproken in teamoverleggen, verspreid via nieuwsbrieven of toegelicht in werkinstructies. Toch komen er tijdens de interviews enkele verschillen naar boven. Een aantal gemeenten heeft praktische naslagdocumenten ontwikkeld waarin alle instrumenten overzichtelijk staan opgesomd (bijvoorbeeld met informatie over doelgroep, duur en aanvraagprocedure). Deze documenten zijn bedoeld als intern handvat voor klantmanagers en beleidsadviseurs. Ook zijn er gemeenten die daarnaast intervisiebijeenkomsten of kennissessies organiseren om de nieuwe regels te bespreken, met name rond onderwerpen als loonkostensubsidie, proefplaatsing en persoonlijke ondersteuning. Deze sessies zijn op professionals gericht.

De communicatie vanuit gemeenten naar **inwoners** over het Breed Offensief is over het algemeen zeer beperkt. De meeste gemeenten geven aan dat de inhoud van de verordening “te technisch” is om breed te communiceren. Inwoners merken de gevolgen pas wanneer zij zelf een aanvraag doen of contact hebben met hun klantmanager. De verordening en bijbehorende beleidsregels worden uiteraard formeel openbaar gemaakt via publicatie, maar actieve voorlichting aan inwoners komt zelden voor. Enkele gemeenten hebben wel informatie op de gemeentelijke website geplaatst, maar erkennen dat die vaak moeilijk vindbaar of verouderd is. Een beleidsmedewerker zei hierover: “We hebben geen aparte sessie voor inwoners gehouden. Het is zo technisch. We hebben het wel openbaar gemaakt, maar inwoners hoeven niet alles te weten wat voor hen niet relevant is.” Een enkele gemeente maakte juist een uitzondering door de verordening in **toegankelijke taal** toe te lichten in een lokale krant of digitaal magazine, zodat inwoners konden zien welke instrumenten beschikbaar zijn voor re-integratie of ondersteuning. Dat werd als positief ervaren, maar kostte veel capaciteit.

Gemeenten geven verschillende redenen om inwoners niet breed of proactief te benaderen over de veranderingen binnen het Breed Offensief. De meeste maatregelen raken slechts een kleine, specifieke doelgroep en worden daarom vooral toegelicht via bestaande persoonlijke contactmomenten met klantmanagers of jobcoaches. Brede communicatie wordt bovendien als ongeschikt of zelfs onwenselijk gezien, omdat de doelgroep vaak kwetsbaar is en algemene berichten over ‘nieuwe regels’ tot verwarring, onzekerheid of onnodige stress kunnen leiden. Gemeenten vinden het daarom belangrijk om informatie zorgvuldig en op maat te verstrekken, bijvoorbeeld in een-op-eengesprekken of gerichte brieven.

Daarnaast wordt het ‘Breed Offensief’ zelf niet als publiekslabel gebruikt en sluiten sommige wijzigingen aan bij bestaand beleid. Daarom zagen gemeenten weinig noodzaak voor een aparte, brede informatiecampagne. In één arbeidsmarktregio worden inwoners wel via meerdere kanalen bereikt, maar ook daar is de communicatie ingebed in bestaande infrastructuur en niet specifiek rond het Breed Offensief georganiseerd.

De communicatie met **werkgevers** is bij de meeste gemeenten gericht dan die met inwoners. Veel gemeenten maken gebruik van het regionale werkgeversservicepunt (WSP) als belangrijkste communicatiekanaal. Aanpassingen in regels of aanvraagprocedures (zoals voor loonkostensubsidie of jobcoaching) worden daar verwerkt in formulieren, informatiepagina's of flyers. In enkele gemeenten zijn accountmanagers of werkgeversadviseurs actief betrokken bij de verspreiding van informatie. Zij informeren werkgevers persoonlijk of via nieuwsbrieven over wijzigingen, maar dat gebeurt vooral bij concrete veranderingen die hun samenwerking raken. De communicatie met de werkgevers verschilt per gemeente. Sommige gemeenten actualiseren de informatie op hun website en verwijzen werkgevers naar de WSP-website (“alle info is daar te vinden”). Andere erkennen dat de informatievoorziening voor werkgevers nog niet altijd actueel is en dat

verbeteringen nodig zijn (“we hebben al vaker gevraagd om de website te vernieuwen, maar het is nog niet opgepakt”). Een gemeente uit een samenwerkingsregio gaf aan dat het WSP wel functioneert als regionaal communicatieplatform, maar dat er nog te weinig gebruik wordt gemaakt van gezamenlijke campagnes om werkgevers te bereiken. Het lijkt erop dat grotere gemeenten (en met name de centrumgemeenten binnen een arbeidsmarktregio) over meer communicatieve capaciteit beschikken. Zij hebben vaak eigen communicatiemedewerkers, interne nieuwsbrieven en aparte webpagina’s over werk en participatie. Daardoor lijken zij actiever te communiceren over beleidswijzigingen, met name richting werkgevers via het werkgeversservicepunt (WSP) en sociale media. Daartegenover lijkt het dat kleinere gemeenten die onderdeel zijn van een gemeenschappelijke regeling meer leunen op centrale communicatiekanalen, zoals Werkzaak of regionale platforms. Zij communiceren vermoedelijk minder vaak rechtstreeks met inwoners of werkgevers en laten die rol grotendeels over aan de samenwerkingsorganisatie.

3.2 Welke gevolgen hebben de beleidswijzigingen voor professionals van de gemeente?

De invoering van het Breed Offensief heeft in diverse gemeenten geleid tot (enkele) aanpassingen in de werkwijze, taakverdeling en communicatie. Professionals ervaren de maatregelen meer als een verfijning of formalisering van bestaande praktijken dan als een geheel nieuw beleid. Veel gemeenten geven aan dat zij “dit al zo deden”, maar dat de wetgeving en de verordening nu meer uniformiteit en duidelijkheid brengen. De beleidswijzigingen hebben invloed gehad op de manier van werken, vooral in termen van administratieve afstemming (bijv. rond loonkostensubsidie en loonwaardemeting); samenwerking met werkgevers en externe jobcoaches; en de behoefte aan meer kennis over nieuwe instrumenten en regelingen. Vooral bij de invoering van de verordeningplicht en de aanpassing van regels rond loonkostensubsidie (LKS) moesten uitvoerende teams processen en formulieren aanpassen.

Professionals moesten leren omgaan met nieuwe [aanvraagprocedures](#), aangepaste loonwaardemetingen en de registratie van proefplaatsingen. In sommige gemeenten leidde dit tot meer administratieve druk in de beginfase, vooral omdat de nieuwe werkinstructies en systemen nog niet waren uitgewerkt. Andere gemeenten merkten juist dat de verordening hielp om procedures te stroomlijnen, doordat er minder grijze gebieden waren.

Een beleidsadviseur vatte het als volgt samen: “Voor de uitvoering veranderde er niet veel inhoudelijk, maar we moesten alles opnieuw inregelen en uitleggen. Dat kost tijd, maar zorgt uiteindelijk voor meer duidelijkheid.”

De invoering van het Breed Offensief wordt door veel gemeenten aangegrepen om meer te investeren in [opleiding, training en intervisie](#), vooral rondom thema’s als de omgekeerde toets, mensgericht werken en maatwerk. Mogelijk hebben de veranderingen professionals bewuster gemaakt van hun discretionaire ruimte: ze moeten vaker afwegen wat in een individuele situatie passend is. Dat vraagt om meer reflectie en samenwerking tussen afdelingen. Een aantal gemeenten noemt dat klantmanagers in het begin onzeker waren over de grenzen van hun bevoegdheden (“wanneer mag ik afwijken van de standaard?”). Intervisiegroepen en casusbesprekingen helpen om hier gezamenlijke richtlijnen voor te ontwikkelen.

Daarnaast moeten professionals nu vaker over de grenzen van hun eigen afdeling heen werken. Vooral bij [integrale ondersteuning](#) (wanneer een inwoner tegelijk te maken heeft met Wmo, jeugd en werk) vraagt dit om meer onderlinge afstemming. In gemeenten waar al integrale teams bestaan, sluit het Breed Offensief hier goed op aan. In andere gemeenten verloopt deze samenwerking nog meer zoekend. Ook de samenwerking met externe partijen, zoals werkgeversservicepunten, jobcoachorganisaties en sociaal ontwikkelbedrijven, is geïntensiveerd.

Verder benadrukken meerdere gemeenten in de interviews dat de wijzigingen leidden tot een grotere behoefte aan [kennisdeling](#). Beleidswijzigingen moesten worden vertaald naar praktische werkinstructies, en medewerkers moesten op de hoogte worden gebracht van nieuwe regelingen en formulieren. Daarom zijn in veel gemeenten kennisessies, workshops of nieuwsbrieven georganiseerd. Het lijkt erop dat de mate waarin dit goed verliep, sterk samenhangt met de omvang en organisatiekracht van de gemeente: grotere gemeenten konden eigen trainingen ontwikkelen, terwijl kleinere gemeenten dit vaak via de gemeenschappelijke regeling of regionale partners organiseerden.

De gevolgen van het Breed Offensief voor professionals verschillen afhankelijk van de omvang van gemeenten. Centrumgemeenten hebben doorgaans meer capaciteit voor kennisdeling en interne communicatie. Zij organiseren regelmatig trainingen, intervisie en themabijeenkomsten, en hebben beleidsadviseurs die de vertaling naar uitvoering ondersteunen. De veranderingen worden daar ervaren als een verbreding van de professionele rol.

Kleinere gemeenten binnen samenwerkingsverbanden zijn meer afhankelijk van regionale afspraken en centrale communicatie vanuit de uitvoeringsorganisatie (zoals Werkzaak of een sociaal werkbedrijf). Daar ligt de nadruk op praktische werkinstructies en minder op brede reflectie of professionalisering.

Gemeenten die al eerder werkten met de **omgekeerde toets of mensgerichte benaderingen** beschouwen de wijzigingen als bevestiging van bestaande werkwijzen, terwijl gemeenten die daar minder bekend mee waren de aanpassingen juist zagen als aanleiding om “meer met maatwerk te doen”.

3.3 Welke aandachtspunten dragen gemeenten aan?

Vrijwel alle gemeenten noemen dat de wetgeving op zich helder is, maar dat de **praktische doorwerking** complex en tijdrovend is. Gemeenten voelen zich soms “laat geïnformeerd” en missen duidelijkheid en samenhang tussen de verschillende landelijke regels (zoals de Participatiewet in balans, de banenafpraak en het Breed Offensief). Een van de meest genoemde punten is de late beschikbaarheid van modelverordeningen en handreikingen. Gemeenten moesten vaak al starten met het opstellen van beleid, terwijl de definitieve kaders nog niet bekend waren. Dit vertraagde het besluitvormingsproces en leidde ertoe dat gemeenten vaak pas na de wettelijke ingangsdatum hun verordening konden vaststellen. “Het is wel een heel stroperig proces geweest dat heel traag op gang kwam (gestart eind 2022 en afgerond begin 2025). Het is wenselijk toekomstige wijzigingen strakker vorm te geven qua termijnen en verwachtingen.” [...] “Het was handiger geweest als er vanuit het ministerie in een vroegtijdig stadium een soort stappenplan was gekomen met wat er van gemeenten wordt verwacht, wanneer en met uniforme input.”

Een tweede punt is dat gemeenten de regelgeving rondom participatie en arbeidsbeperkingen **overmatig complex** vinden. Er zijn veel parallelle wetwijzigingen en uitzonderingen, waardoor het moeilijk is om beleid coherent te houden. Een beleidsadviseur gaf aan: “Er lopen zoveel wetgevingstrajecten parallel aan elkaar. We moeten echt streven naar begrijpelijker wetgeving. Maak ruimte voor maatwerk, maar maak het niet steeds ingewikkelder.” Ook wordt genoemd dat de verhouding tussen landelijke en gemeentelijke verantwoordelijkheden niet altijd helder is, bijvoorbeeld bij de samenwerking tussen gemeenten en het UWV rond loonkostensubsidie of jobcoaching.

Ten derde dragen gemeenten aan dat **landelijke doelstellingen** (zoals het vergroten van kansen voor mensen met een arbeidsbeperking) breed worden onderschreven door gemeenten, maar dat de sturing op resultaten soms te verschillend is op nationaal en lokaal niveau. Waar landelijk wordt gerekend in termen van aantallen plaatsingen of taakstellingen, stellen gemeenten meer te kijken naar duurzaamheid en maatwerk. Dat spanningsveld zorgt er soms voor dat beleidskeuzes anders uitpakken in de praktijk. Gemeenten ervaren ruimte om maatwerk te bieden, maar vinden het soms moeilijk die ruimte te combineren met landelijke rapportageverplichtingen en financiële kaders.

Ten vierde noemen gemeenten aandachtspunten in relatie tot **domeinoverstijgende, integrale ondersteuning** tussen kaders zoals de Participatiewet, Wmo, Jeugdwet, en het onderwijsdomein. Bij integrale ondersteuning is vaak onduidelijk wie verantwoordelijk is voor begeleiding of financiering, zeker bij jongeren of bij mensen die langdurig begeleiding nodig hebben. Een gemeente formuleerde het zo: “We willen niet dat iemand zijn baan verliest omdat hij in het verkeerde vakje valt. Dat lukt steeds beter, maar het vraagt nauwe samenwerking tussen afdelingen.” Gemeenten vragen om duidelijkere landelijke afspraken over financiering en taakverdeling bij integrale casussen.

Tot slot stellen gemeenten dat landelijke instanties zoals het UWV, Divosa, VNG en Stimulansz waardevolle **informatie** bieden, maar dat deze informatie niet altijd op hetzelfde moment of in dezelfde lijn komt. Sommige gemeenten gaven aan dat het moeilijk was te bepalen welke adviezen of factsheets leidend waren.

4. Conclusies

Het onderzoek leidt tot zes conclusies:

- Gemeenten zijn aan de slag gegaan met het implementeren van de maatregelen uit het Breed Offensief
- In grote lijnen maken gemeenten soortgelijke keuzes in het kader van het Breed Offensief
- Voorbeeldverordeningen worden gewaardeerd en goed gebruikt
- De beleidsinhoudelijke keuzes van gemeenten zijn in beperkte mate aan inwoners gecommuniceerd
- De beleidsinhoudelijke wijzigingen uit het Breed Offensief zijn aan werkgevers gecommuniceerd en hebben voor uitvoerend professionals meerdere gevolgen gehad.
- Gemeenten dragen meerdere aandachtspunten aan

4 Conclusies

De bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken leiden tot de volgende zes conclusies.

Gemeenten zijn aan de slag gegaan met het implementeren van de maatregelen uit het Breed Offensief

Ons onderzoek laat zien dat gemeenten na de inwerkingtreding van de maatregelen uit het Breed Offensief volop aan de slag zijn gegaan met de lokale implementatie ervan. Van vrijwel alle gemeenten hebben we in dit onderzoek een verordening, beleidsregels of nadere regels kunnen vinden waarin de maatregelen uit het Breed Offensief zijn verwerkt. In enkele gemeenten hebben we geen verordeningen, beleidsregels of nadere regels kunnen vinden waarin de maatregelen uit het Breed Offensief zijn opgenomen. Uit gesprekken met deze gemeenten blijkt dat zij veelal kort na de periode waarin wij verordeningen verzamelden hun verordening aanpasten. De manier waarop in gemeenten hun beleid aanpassen verschilt. Zo zien we in gemeenten die in een gemeenschappelijke regeling samenwerken dat er veel regionale afstemming moet plaatsvinden om tot een breed gedragen verordening te komen. Daarnaast zijn er verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de mate waarin interne en externe stakeholders werden betrokken in de beleidsvoorbereidende fase. Zo zijn er gemeenten waar uitgebreide afstemming plaatsvond met collega-beleidsadviseurs, interne juristen en cliënten- of participatieraden. Andere gemeenten beperkten de consultatie tot advies van de gemeenteraad of cliëntenraad, waardoor het proces sneller, maar minder participatief verliep. De mate waarin uitvoerend professionals, zoals jobcoaches, Wmo-consulenten of accountmanagers, bij de totstandkoming van lokaal beleid werden betrokken varieerde ook. Dit beïnvloedde hoe gedetailleerd de praktische uitvoeringsaspecten in de uiteindelijke verordening zijn opgenomen.

In grote lijnen maken gemeenten soortgelijke keuzes in het kader van het Breed Offensief

Gemeenten maakten in grote lijnen soortgelijke keuzes als het gaat om het lokaal uitwerken van de maatregelen uit het Breed Offensief. Bijvoorbeeld ten aanzien van het volgen van het werkproces voor het aanvragen van loonkostensubsidie zien we weinig variatie. Verreweg de meeste gemeenten kiezen immers voor het preferente werkproces. En ook, bijvoorbeeld, ten aanzien van de initiële lengte van de proefplaatsing, het beschikbaar stellen van voorzieningen en de nadere uitwerking van persoonlijke ondersteuning lopen gemeenten niet sterk uiteen. Tegelijkertijd legden gemeenten in hun nadere uitwerking wel degelijk hun eigen accenten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het stellen van voorwaarden aan het beschikbaar stellen van proefplaatsingen, waarbij gemeenten veelal een combinatie van voorwaarden kiezen die ze passend vinden. Een andere manier waarop gemeenten hun eigen accenten leggen is via de eisen die ze aan persoonlijke ondersteuning (jobcoaching) stellen. Veel gemeenten vragen Noloc-registratie, volgens anderen voldoet een passende hbo-opleiding.

Voorbeeldverordeningen worden gewaardeerd en goed gebruikt

Zowel de VNG-modelverordening als de omgekeerde verordening van Stimulansz worden door gemeenten gezien als waardevolle handvatten om lokale regelgeving vorm te geven. De VNG-modelverordening wordt door veel gemeenten als juridische basis gebruikt en biedt houvast bij het vertalen van landelijke wetgeving naar uitvoerbaar lokaal beleid. Tegelijkertijd geldt voor de VNG-modellen dat de tijdige beschikbaarheid (vaak buiten de invloedssfeer van de VNG) een belangrijk aandachtspunt is. De omgekeerde verordening van Stimulansz wordt vooral gewaardeerd vanwege de onderliggende filosofie van mensgericht werken en maatwerk. Gemeenten zien de juridische houdbaarheid van deze verordening echter als beperkter en gebruiken deze daarom eerder als inspiratiebron in de uitvoering dan als formele juridische grondslag.

De beleidsinhoudelijke keuzes van gemeenten zijn in beperkte mate aan inwoners gecommuniceerd

In de meeste gemeenten is de communicatie met inwoners over de beleidswijzigingen minimaal. Gemeenten zien de aanpassingen die voortvloeien uit het Breed Offensief als technisch van aard en voelen weinig noodzaak om deze breed onder de aandacht te brengen. Voor onderdelen zoals loonkostensubsidie is dat logisch: inwoners merken de veranderingen doorgaans pas wanneer ze een aanvraag indienen of begeleiding ontvangen. Voor andere onderdelen van het Breed Offensief is de beperkte mate van communicatie opvallender, bijvoorbeeld rond de geëxpliciteerde mogelijkheden voor werkgevers en burgers om voorzieningen aan te vragen. Meer bekendheid onder inwoners kan ertoe leiden dat ze zelf initiatief nemen voor bijvoorbeeld proefplaatsingen, voorzieningen of hulpmiddelen. Hoewel schaarse middelen begrijpelijk leiden tot terughoudendheid, kan gerichtere communicatie bijdragen aan kansvergroting en betere benutting van bestaande instrumenten.

De beleidsinhoudelijke wijzigingen uit het Breed Offensief zijn aan werkgevers gecommuniceerd en hebben voor uitvoerend professionals meerdere gevolgen gehad

Omdat werkgevers, in vergelijking met inwoners, vaker te maken kregen met de doorwerking van de maatregelen uit het Breed Offensief hebben gemeenten werkgevers actief benaderd. Werkgevers zijn, waar relevant, gericht geïnformeerd over wijzigingen in werkprocessen, aanvraagroutes en ondersteuning. Vaak werkten gemeenten hierbij samen met de regionale werkgeversservicepunten. Ook voor uitvoerend professionals heeft het Breed Offensief veranderingen met zich meegebracht. Zij moesten nieuw beleid toepassen, processen aanpassen, nieuwe aanvraagprocedures hanteren en in sommige gevallen hun professionele ruimte anders invullen. Gemeenten hebben daarom geïnvesteerd in handreikingen, werkinstructies, scholing en intervisie om de doorwerking in de uitvoering te borgen. De implementatie vroeg tijd en aandacht, maar heeft er in veel gemeenten toe geleid dat processen nu eenduidiger en transparanter zijn ingericht. Veel gemeenten organiseerden hun activiteiten richting uitvoerend professionals in samenhang met andere beleidsinitiatieven zoals Simpel Switchen en de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur.

Gemeenten dragen meerdere aandachtspunten aan

Gemeenten dragen meerdere aandachtspunten aan in relatie tot (de implementatie van) het Breed Offensief. De belangrijkste punten betreffen de tijdigheid van informatie en modelverordeningen, de afstemming tussen verschillende landelijke uitvoeringskaders en de eenduidigheid van richtlijnen. Gemeenten ervaren dat meerdere wettelijke trajecten parallel lopen, waardoor het soms lastig is om consistent beleid te voeren. Daarnaast stellen gemeenten dat integrale ondersteuning complex blijft, zeker wanneer er samenwerking tussen meerdere domeinen (Participatiewet, Wmo, Jeugdwet, onderwijs) vereist is. Tot slot wordt landelijke sturing soms als weinig flexibel ervaren in verhouding tot de lokale behoefte aan maatwerk.

Bijlagen

Bijlagen: Verantwoording AI en analysekader

Bijlage 1 – Verantwoording AI

Voor dit onderzoek is een tweestaps-analysmethode toegepast die bestond uit (1) geautomatiseerde tekstverwerking en normalisatie van gemeentelijke verordeningen en (2) systematische classificatie met behulp van een Large Language Model (LLM). Deze gecombineerde aanpak maakte het mogelijk om inhoudelijke beleidscriteria uit omvangrijke, hetero-geen geformatteerde documenten op een reproduceerbare en consistente wijze te extraheren. De uiteindelijke classificaties zijn door een onderzoeker gevalideerd om de interpretatieve betrouwbaarheid te borgen.

1 Textminingstap: Extractie en normalisatie

De textminingfase had als doel de inhoud van de (veelal omvangrijke) PDF-verordeningen te converteren naar genormaliseerde, doorzoekbare tekst, en vervolgens de specifieke fragmenten te isoleren die relevant zijn voor de onderwerpen *proefplaatsing* en *jobcoaching*. Hiermee werd een robuuste basis gecreëerd voor een daaropvolgende geautomatiseerde inhoudsanalyse. Het bronmateriaal bestond uit gemeentelijke verordeningen en uitvoeringsregels in PDF-formaat, afkomstig uit diverse gemeenten. De documenten varieerden substantieel in digitale kwaliteit—van machineleesbare PDF's tot documenten met beperkte interne structuur of inconsistent gebruik van layouts. Dit vereiste een robuuste tekstextractiemethode. Voor de automatisering is gebruikgemaakt van Python, waarbij de volgende bibliotheken zijn ingezet:

- **PyPDF2** voor pagina-gewijze extractie van tekst uit PDF-bestanden;
- **zipfile** voor batchgewijze verwerking van documenten;
- **regex (re)** voor patroonherkenning en tekstcleaning;
- **unicodedata** voor normalisatie van diakritische tekens.

Wanneer PyPDF2 problemen ondervond met het verwerken van ruwe bytes, werd automatisch overgeschakeld op een BytesIO-wrapper.

Om de diversiteit in schrijfwijzen, bestandskwaliteit en opmaakverschillen te reduceren, werd een systematisch normalisatieproces toegepast: herstel van afgebroken woorden, vervanging van regelafbrekingen door spaties, reductie van meervoudige whitespace tot enkelvoudige spaties; conversie naar lowercase; verwijdering van accenten via NFKD-normalisatie. Deze stappen zorgden ervoor dat inhoudelijke patronen (zoals “geaccrediteerd”, “onbetaald”, “intentieverklaring”) betrouwbaar konden worden herkend ongeacht documentstijl of typografische variatie. Omdat de verordeningen doorgaans zeer veel voor dit onderzoek irrelevante passages bevatten, is een fragmentselectiestrategie toegepast. Met reguliere expressies werd gezocht naar kernbegrippen zoals: “proefplaats”, “proefplaatsing”, “jobcoach”, “jobcoaching”. Rond deze trefwoorden werd een tekstfragment geselecteerd binnen een vooraf gedefinieerd tekenvenster. Deze fragmentatie verkleinde de hoeveelheid ruis in de dataset en verbeterde de prestatie en coherentie van de latere LLM-analyse.

3. Classificatiestap met een Large Language Model (LLM)

De tweede analysetrap bestond uit het automatisch classificeren van verordeningen aan de hand van vooraf gedefinieerde categorieën. Deze categorieën waren ontleend aan wettelijke kaders (Participatiewet), beleidsdocumentatie en elementen van het Breed Offensief. Voor zowel *proefplaatsing* als *jobcoaching* werden inhoudelijke beoordelingscriteria geformuleerd en omgezet in duidelijke, eenduidige classificatieregels. De classificatiestap had als doel op een consistente manier vast te stellen of specifieke beleidsvoorwaarden – bijvoorbeeld *geen verdringing*, *intentieverklaring werkgever*, *Noloc-geaccrediteerde jobcoach* – expliciet of impliciet aanwezig waren in de betreffende verordeningsteksten. Voor deze stap is gebruikgemaakt van: OpenAI GPT-4.1 (2024). Het door ons ontwikkelde model ontving per document de volgende elementen:

- **Het genormaliseerde tekstfragment** (zoals hierboven beschreven).
- **Een instructieprompt** waarin werd vastgelegd welke categorieën gedetecteerd moesten worden, hoe elke categorie gedefinieerd was, dat uitsluitend tekstuele bewijsvoering in het fragment gebruikt mocht worden en de gewenste vorm van de output.
- **Het verwachte outputformaat** (JSON).

Het gebruik van een LLM was noodzakelijk vanwege de variatie in formulering tussen gemeenten, contextafhankelijke criteria (bijv. “geen verdringing”, “kans op werk vergroten”), wettelijke voorwaarden die impliciet kunnen zijn geformuleerd en juridische nuance die niet door eenvoudige keywordmatching kan worden gedetecteerd. Een regelgebaseerde methode (regex) alleen zou onvoldoende zijn geweest om alle nuances betrouwbaar te herkennen. De LLM-aanpak bood extra semantische interpretatie, terwijl de voorafgaande textmining zorgde voor consistentie en reproduceerbaarheid.

4. Validatie door een onderzoeker

De door het LLM gegenereerde classificaties zijn steekproefsgewijs gecontroleerd door een onderzoeker van Regioplan. De onderzoeker vergeleek de modeluitkomsten met de originele verordeningsteksten. Hiermee is zowel de betrouwbaarheid als de interpretatieve nauwkeurigheid van de dataset geborgd.

Bijlage 2 – Analyse kader

Gemeentegrootte
Wel/geen samenwerkende sociale dienst
Provincie
Wel of geen openbaar beschikbare verordening
Wel of geen openbaar beschikbare beleidsregels
Wel of geen openbaar beschikbare nader regels
Datum van publicatie
Publicatie na of voor 1 juli 2023
Wel of niet gebruiken van VNG-verordening
Wel of niet een omgekeerde verordening naar voorbeeld van Stimulansz
Administratief proces loonkostensubsidie (LKS)
Voorwaarden voor proefplaats
Duur proefplaats
Duur persoonlijke ondersteuning
Intensiteit persoonlijke ondersteuning
Voorwaarden persoonlijke ondersteuning
De wijze waarop het college zorgt dat persoonlijke ondersteuning zowel in natura als middels subsidie kan worden gerealiseerd
Kwaliteitseisen externe deskundige
Borging van de kwaliteitseisen externe deskundige
Inrichten en inzetten integrale ondersteuning
Inrichten en inzetten voortgezette ondersteuning
Ondersteuning in de vorm van vervoersvoorziening
Ondersteuning in de vorm van intermediaire voorziening bij motorische of visuele handicap
Ondersteuning in de vorm van (niet-)meeneembare voorziening

Regioplan

Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT