



Eindrapport

Decentralisatie van arbeidstoeleiding in drie landen: inzichten voor Vlaanderen

Marieke van Genugten
Klaartje Peters
Duco Bannink
Johan de Kruijf
Bart Voorn

Maart 2024



Datum 18 maart 2024
Eindrapport Decentralisatie van arbeidstoeleiding in drie landen: inzichten
inzichten voor Vlaanderen

In opdracht van VDAB

Contactpersoon Marieke van Genugten
Afdeling Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Heyendaalseweg 141
6525 AJ Nijmegen
E marieke.vangenugten@ru.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoekdesign: driedelige casestudy	10
1.3.1 Dataverzameling	11
1.3.2 Toepassing in de Vlaamse context	13
1.4 Opbouw rapport	13
2 Situering van arbeidstoeleiding in de drie landen en Vlaanderen	15
2.1 Demografie, economie en werkzaamheids-, werkloosheids- en activiteitsgraad	15
2.1.1 Demografie en economie	15
2.1.2 Werkzaamheid, werkloosheid, activiteit en vacaturegraden	18
2.1.3 Conclusie	25
2.2 Socialezekerheidsstelsels	26
2.2.1 Typering socialezekerheidsstelsels	26
2.2.2 Positionering sociale verzekeringen en voorzieningen	28
2.2.3 Inhoud inkomensregelingen sociale zekerheid	29
2.3 Lokale bestuurssystemen	31
2.4 De financiële dimensie	33
2.4.1 Uitgaven sociale zekerheid	33
2.4.2 Uitgaven arbeidsparticipatie	36
2.5 Conclusie	37
Referenties	38
3 Decentralisatie van arbeidstoeleiding in Denemarken	45
3.1 Decentralisatieproces	45
3.1.1 Decentralisatie in 2007-2009	45
3.1.2 Hervormingen op het gebied van werk in de jaren 2015-2019	47
3.2 Decentralisatiepraktijk	48
3.2.1 Taken, bevoegdheden en democratische legitimiteit	48
3.2.2 Financiering en verdeling van risico's	52
3.2.3 Monitoring, benchmarking en toezicht	55
3.2.4 Interacties tussen betrokken actoren	59
3.2.5 Decentrale beleidsvrijheid	63
3.3 Evaluatie van de decentralisatie	64
Referenties	70
4 Decentralisatie van arbeidstoeleiding in Nederland	75
4.1 Decentralisatieproces	75

4.2	Decentralisatiepraktijk	77
	4.2.1 Doelgroepen	77
	4.2.2 Instrumenten	79
	4.2.3 Bevoegdheden, beleidsvrijheid, financiering, toezicht, interacties	79
4.3	Evaluatie van de decentralisatie	83
	Referenties	90
5	Decentralisatie van arbeidstoeleiding in Noorwegen	91
5.1	Decentralisatieproces	91
5.2	Decentralisatiepraktijk	93
	5.2.1 Organisatie van de NAV	94
	5.2.2 Bevoegdheden en democratische legitimatie	95
	5.2.3 Toezicht en verantwoording	97
	5.2.4 Overige interacties: verticaal en horizontaal	99
	5.2.5 Financiering	103
	5.2.6 Decentrale beleidsvrijheid	104
5.3	Evaluatie van de decentralisatie	106
	5.3.1 Terugblik op het decentralisatieproces	106
	5.3.2 Mate van doelrealisatie	107
	5.3.3 Verklaringen voor mate van doelrealisatie	109
	Referenties	110
6	Lessen voor Vlaanderen	113
6.1	Inleiding	113
6.2	Decentralisatiepraktijken drie landen	113
	6.2.1 Denemarken	114
	6.2.2 Nederland	115
	6.2.3 Noorwegen	117
	6.2.4 Samenvattend	118
6.3	Conclusie decentralisatiepraktijken drie landen	121
6.4	Inzichten voor Vlaanderen	122
	6.4.1 Inzichten over de decentralisatiepraktijk	122
	6.4.2 Inzichten over het decentralisatieproces	125
	Referenties	127
	Bijlage A	129

Samenvatting

In dit rapport presenteren we de resultaten van een landenvergelijkend onderzoek naar de decentralisatie van arbeidstoeleiding in Denemarken, Nederland en Noorwegen met als doel om inzichten voor Vlaanderen te formuleren.

Deze resultaten zijn gebaseerd op deskresearch van beleidsdocumenten, rapporten, evaluaties, wetenschappelijk onderzoek en (open) databestanden en daarnaast semigestructureerde interviews met sleutelpersonen die werkzaam zijn bij de nationale overheid, de PES (indien van toepassing op verschillende niveaus), gemeenten, beroeps- of brancheverenigingen, sociale partners, en enkele (wetenschappelijke) experts. In de deskresearch en semigestructureerde interviews hebben we ons gericht op (i) de situering van arbeidsmarktbeleid in de drie landen en Vlaanderen, (ii) het decentralisatieproces, (iii) de decentralisatiepraktijk, en (iv) de mate van doelrealisatie van de decentralisatie in de drie landen.

De uitgebreide situering van het arbeidsmarktbeleid in de drie genoemde landen en Vlaanderen (hoofdstuk 2) laat zien dat Vlaanderen ten opzichte van de drie andere landen een relatief lage arbeidsdeelname kent van zowel de groep 55-64 jarigen als de groep 15-24 jarigen. Cijfers over inkomens in huishoudens laten daarnaast zien dat er relatief veel eenverdieners zijn in België. Als we de sociale zekerheidsstelsels in de vier landen typeren volgens de wetenschappelijke literatuur, zijn Noorwegen en Denemarken te kwalificeren als sociaaldemocratische verzorgingsstaten. België en Nederland, in iets mindere mate, behoren van oudsher tot de 'conservatief-corporatistische' verzorgingsstaten. Voor België gaat dat nog steeds sterk op; voor Nederland is dat minder geworden in de afgelopen twintig jaar. Een derde onderdeel van de situering betreft de verhouding tussen nationaal en lokaal bestuur. De lokale autonomie in Denemarken en Noorwegen is relatief groot. In Nederland is die minder, en dat geldt nog meer voor Vlaanderen. De schaalverschillen tussen gemeenten in de verschillende landen zijn verder groot: Vlaamse gemeenten zijn gemiddeld aanzienlijk kleiner dan die in Noorwegen en Nederland, en zeker Denemarken, waar nauwelijks meer kleine gemeenten bestaan. Tot slot leiden we – met enige voorzichtigheid – uit de verzamelde data af dat de uitgaven voor werkloosheid en arbeidstoeleiding in Denemarken beduidend hoger lijken te liggen dan in de beide andere landen. De gegevens zijn echter erg moeilijk te vergelijken, vanwege de verschillende stelsels en de beperkte beschikbaarheid van data.

Kijkend naar de drie landen, stellen we vervolgens vast dat de decentralisatie rond arbeidstoeleiding heel verschillend vorm heeft gekregen. De term decentralisatie is passend in Denemarken en Nederland; in Noorwegen moet van deconcentratie worden gesproken.

Denemarken kent een stelsel van decentrale beleidsuitvoering door sterke gemeenten, met daaromheen een sterke bemoeienis vanuit de landelijke politiek en veel centrale sturing en centraal toezicht. We zouden de Deense casus (hoofdstuk 3) willen karakteriseren als 'gereguleerde decentralisatie'. De landelijke overheid stuurt op landelijk bepaalde doelen, en ook gedetailleerd op de wijze waarop gemeenten aan arbeidstoeleiding werken. Daar komt bij dat er een ingewikkeld systeem van financiële prikkels voor gemeenten is opgetuigd in de loop van de jaren. De landelijke sturing en toezicht leggen een grote druk op gemeenten en leiden tot een beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Desalniettemin leveren gemeenten maatwerk aan hun cliënten in de arbeidstoeleiding. Het doel om te komen tot één lokaal toegangspunt voor alle werkzoekenden en werkgevers met vacatures is bereikt. Tot voor kort werden daar ook alle categorieën werkzoekenden bediend. Daartoe wordt door de gemeentelijke jobcenters samengewerkt met andere gemeentelijke afdelingen, verantwoordelijk voor onder meer zorg en maatschappelijke ondersteuning. Ook zijn de jobcenters in de afgelopen 15 jaar meer aandacht gaan

besteden aan de dienstverlening aan werkgevers. Dat neemt niet weg dat de werkgevers zich er sinds de start van de decentralisatie in 2004 op landelijk niveau tegen zijn blijven verzetten.

De algemene vraag of de arbeidstoeleiding in Denemarken door de decentralisatie effectiever en efficiënter is geworden, is niet te beantwoorden op basis van dit onderzoek. Niet alleen ontbreekt daarvoor het benodigde evaluatie-materiaal, maar de situatie vóór de decentralisatie en die daarna kunnen niet op een zinvolle manier worden vergeleken.

In **Nederland** zien we een systeem van decentrale beleidsuitvoering door gemeenten, gestuurd door een stelsel van financiële prikkels en een beleidsinzet door de nationale overheid die erop is gericht om te voorkomen dat de decentrale eenheden die prikkels ontwijken. We hebben dit 'prikkel-gestuurde decentralisatie' genoemd (hoofdstuk 4).

De nationale overheid is ruim 25 jaar lang bezig geweest om de gemeenten aan te zetten tot een sterkere inzet op arbeidstoeleiding in de bijstand, waarbij de gemeenten meer konden inspelen op individuele omstandigheden en omstandigheden in de lokale arbeidsmarkt, maar dat is niet gelukt. Gemeenten hebben goed zicht op de uitkeringsgerechtigden, en voldeden in al die jaren wel aan de doelstelling van de nationale overheid om de hoeveelheid bijstandsuitkeringen te beperken, maar ze vergrootten niet de arbeidsparticipatie en droegen dan ook niet bij aan een algemene beperking van sociale lasten. In de Participatiewet van 2015 is de spanning tussen doelstelling (risicodragende financiering van de uitkeringslasten) en achterliggende behoefte (brede inzet op maatschappelijke ondersteuning en werk) blijven bestaan, maar er zijn wel ruimere mogelijkheden ontstaan om sociale dienstverlening en beleid gericht op arbeidstoeleiding te verbinden en de afwentelingsmogelijkheden van de gemeenten zijn afgenomen. De decentrale arbeidstoeleiding komt, in weerwil van bijna dertig jaar hervorming van het bijstandsbeleid, echter nog steeds moeilijk van de grond. De reden dat de financiële prikkels in dit opzicht niet goed hebben gewerkt zit vooral in de weerbarstige aard van het cliëntenbestand dan wel in de overweging van gemeenten dat de moeilijk toeleidbare cliënten teveel inspanningen vergen. De op dit moment gevoerde discussie over herziening van de Participatiewet is erop gericht gemeenten op dit punt bij te sturen, onder meer door de versterking van de inzet op maatschappelijke participatie (in plaats van uitsluitend arbeidstoeleiding).

Het beeld voor Nederland is kortom: er is ruim 25 jaar ingezet op het aanscherpen van de inzet op arbeidstoeleiding, maar dat is uiteindelijk niet gelukt. Wat wel is gelukt is het feit dat er geen belangrijke doelgroepen buiten de inkomensvoorziening vallen en dat de verschillende typen cliënten in de door de gemeente uitgevoerde bijstandsregeling zijn samengevoegd. Daarnaast is er een gestage beweging naar een sterkere integratie van de beleidsdomeinen van inkomensondersteuning en sociale dienstverlening waarvan vooralsnog onzeker is of die succesvol zal zijn.

In **Noorwegen** heeft de decentralisatie van arbeidstoeleiding op een andere manier vorm gekregen, met een stelsel van gedeconcentreerde beleidsuitvoering door geïntegreerde eenheden van de nationale en lokale overheid. We karakteriseren dit als 'deconcentratie in decentraal geïntegreerde eenheden' (hoofdstuk 5). De hervorming in Noorwegen leidde tot één nieuwe nationale administratieve organisatie, de NAV, voor uitkeringsverstrekking, arbeidstoeleiding en lokale sociale dienstverlening. Elke gemeente kreeg een 'one-stop-shop', het lokale NAV-kantoor (sommige kleinere kantoren zijn later opgegaan in intergemeentelijke NAV-kantoren), waarin arbeidstoeleiding en lokale sociale dienstverlening zijn belegd. Deze kantoren zijn een partnerschap tussen de nationale en lokale overheid. Arbeidstoeleiding is een verantwoordelijkheid van de nationale overheid; lokale sociale dienstverlening een verantwoordelijkheid van gemeenten.

Op basis van het beschikbare evaluatieonderzoek kan worden vastgesteld dat sinds de hervorming geen duidelijke efficiencyverbeteringen zijn gerealiseerd. In de begintijd was er een negatief effect op de

arbeidsparticipatie en de gebruiksvriendelijkheid van de dienstverlening, maar dat verdween na enkele jaren. De gebruiksvriendelijkheid is verbeterd, maar de integraliteit van dienstverlening en verhoging van arbeidsparticipatie onder de groep mensen die langdurig afhankelijk is van uitkeringen of bijstand vormen nog altijd een uitdaging. Er zijn wel verschillen in doelgroepen: met name cliënten met sociale bijstand worden beter geholpen en er vallen minder mensen tussen wal en schip. De afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor de autonomie van lokale NAV-kantoren. Doel is om ten behoeve van cliënten met multi-problematiek meer voor elkaar te krijgen qua integratie van arbeidstoeleiding en lokale sociale dienstverlening. Vooral kleinere kantoren slagen hierin, omdat de lijnen korter zijn.

Hoewel kortom niet alle doelen van de hervorming zijn behaald en het model verschillende belemmeringen kent, zijn er ook positieve resultaten en is er in Noorwegen dan ook steun voor het huidige model te beluisteren.

Op basis van de landenstudies trekken we de **hoofdconclusie** dat we niet kunnen stellen dat decentralisatie van verantwoordelijkheden op het vlak van arbeidstoeleiding tot een verhoging van de arbeidsparticipatie leidt. Dat is deels het gevolg van het gebrek aan betrouwbare gegevens; het niveau van arbeidsparticipatie is niet goed in verband te brengen met het proces van decentralisatie – ook al lijkt het proces in Noorwegen voor specifieke doelgroepen wel positief te zijn uitgekapt. Deels echter moeten we constateren dat in alle drie de landen nog steeds een harde kern bestaat van mensen die langdurig zonder werk zijn. Met enige voorzichtigheid kan worden vastgesteld dat andere, gedeelde doelen van de decentralisatie in de drie landen tot op zekere hoogte wel zijn gerealiseerd, zoals één toegang in Denemarken en Noorwegen en een (beweging naar) integrale dienstverlening voor werkzoekenden in alle drie de landen en de integratie van doelgroepen van de bijstandsvoorziening in Nederland. Decentralisatie lijkt hiervoor geen voldoende voorwaarde, maar draagt hier wel aan bij. Anders gezegd: decentralisatie leidt er niet zonder meer toe dat de verbinding en integratie van arbeidstoeleiding met andere, sociale dienstverlening op lokaal niveau van de grond komt.

Naast deze algemene conclusies hebben we enkele **specifiekere inzichten** geïdentificeerd die relevant zijn voor Vlaanderen, over zowel de praktijk van decentralisatie als het decentralisatieproces (hoofdstuk 6):

- Decentralisatie van arbeidstoeleiding vraagt om een zekere schaal van gemeenten en/of decentrale uitvoeringsorganisaties
- Decentralisatie vraagt om een goed ingericht ICT- en informatiesysteem met goede aansluiting landelijk-lokaal
- Een decentraal stelsel vereist enige mate van centrale sturing en toezicht, maar dat beperkt de noodzakelijke lokale ruimte
- Centrale sturing via financiële prikkels werkt niet altijd zoals bedoeld
- De doelgroep van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is overal een probleem; stelselverandering zoals decentralisatie heeft dit niet opgelost
- Decentralisaties (en hervormingen in het algemeen) krijgen pas vorm tijdens de implementatie
- Decentralisaties zijn vaak een langdurig en gradueel proces, waarin soms ook veranderingen worden teruggedraaid
- Hervorming gaat gepaard met hervormingskosten
- Goed evalueren van de effecten van de decentralisatie vereist commitment vooraf en onafhankelijkheid

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

In dit rapport presenteren we de resultaten van een landenvergelijkend onderzoek naar de decentralisatie van arbeidstoeleiding in Denemarken, Nederland en Noorwegen. Aanleiding voor dit onderzoek is de verwachting van de Vlaamse overheid dat een versterking van de rol en bevoegdheden van lokale besturen kan bijdragen aan het halen van de ambitieuze doelstellingen die de regering zich heeft gesteld op het terrein van arbeidsmarkt en werkgelegenheid. En daarnaast het advies van de Commissie decentralisatie om in het domein Werk en Sociale economie nader te kijken naar de mogelijkheden van – en de potentiële synergieën met – lokale besturen met betrekking tot hun rol op de arbeidsmarkt, onder andere inzake toeleiding en begeleiding, naar het voorbeeld van Nederland en andere Noord-Europese landen.

Op basis van vooronderzoek door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) is dit onderzoek afgebakend naar Denemarken, Nederland en Noorwegen. In deze drie landen is vanuit eenzelfde overtuiging in de afgelopen 15 à 20 jaar een vergelijkbare beweging gemaakt. De analyse van de beweegredenen, de uitvoering en de resultaten van die decentralisatieoperaties kan de basis gaan vormen voor het ontwerpen van een beleidskader en een aansturingsproces om arbeidstoeleiding in Vlaanderen te versterken.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die we in dit rapport beantwoorden, ordenen we langs drie typen vragen: beschrijvende, evaluatieve en adviserende onderzoeksvragen.

Het **beschrijvende deel** van het onderzoek zal zich richten op de volgende onderzoeksvragen:

- A. Situering van arbeidstoeleiding in de drie landen en Vlaanderen
 - 1. Hoe zien de demografie en economie eruit?
 - 2. Hoe hebben de werkzaamheids-, werkloosheids- en activiteitsgraad zich ontwikkeld in de afgelopen 15 jaar¹?
 - 3. Welke wet- en regelgeving zijn van kracht op het vlak van sociale zekerheid en werkloosheid die verband houden met 'werk' (en op het vlak van 'welzijn' en 'gezondheid' voor zover dat verband houdt met 'werk')?
 - 4. Hoe ziet het lokale bestuurssysteem eruit?
 - 5. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de drie landen en Vlaanderen qua situatie?

- B. Decentralisatieproces rondom arbeidstoeleiding in de drie landen
 - 6. Welke aanleiding was er voor de decentralisatie?
 - 7. Welke doelstellingen c.q. beweegredenen liggen ten grondslag aan de decentralisatie?

¹ Om onderzoeksmatige redenen verdient het de voorkeur om niet verder dan 15 jaar terug te gaan in de tijd. Deze periode begint ruwweg bij de Europese staatsschuldencrisis (eurocrisis) die eind 2009 uitbrak binnen de eurozone (en ook weerslag had op de arbeidsmarkt in Denemarken en Noorwegen) en eindigt met de periode van arbeidstekorten in de nasleep van de coronacrisis.

8. Welke actoren en welke aanpalende beleidsdomeinen waren betrokken bij het decentralisatieproces?
- C. Decentralisatiepraktijk rondom arbeidstoeleiding in de drie landen
9. Welke bevoegdheden hebben lokale besturen op het vlak van 'werk' en aanpalende beleidsdomeinen?
 10. Op welk schaalniveau zijn bevoegdheden belegd en hoe is democratische legitimatie van dat schaalniveau geborgd?
 11. Welke mate van beleidsvrijheid hebben lokale besturen in termen van doelen en middelen?
 12. Welke financierings- en risicomodellen worden gehanteerd?
 13. Welke interacties vinden plaats tussen lokale besturen, centrale overheid, de PES, aanpalende beleidsdomeinen, en andere relevante actoren?
 14. Hoe verloopt de communicatie en informatie-uitwisseling tussen lokale besturen en de PES?
 15. Hoe ziet het toezicht eruit?
 - a. Hoe worden resultaten in kaart gebracht/gemeten?
 - b. Hoe wordt de kwaliteit bewaakt (bijvoorbeeld m.b.v. incentives/sancties) en door wie?
 16. Hoe vindt kennisdeling (o.a. over resultaten en successen) tussen lokale besturen plaats? Kostprijs van decentralisatiepraktijk
 17. Wat zijn de kosten van arbeidstoeleiding?

Het **evaluatieve deel** van het onderzoek zal zich richten op de volgende onderzoeksvragen:

- D. Gevolgen van decentralisatiepraktijk in de drie landen
18. In hoeverre worden de doelstellingen c.q. beweegredenen van de decentralisatie behaald in de drie landen?
 19. Welke verklaringen voor de mate van doelrealisatie kunnen we vinden in de beschreven decentralisatiemodellen?

Het **adviserende deel** van het onderzoek zal zich richten op de volgende onderzoeksvraag:

- E. Lessen uit decentralisatieproces en -praktijk voor Vlaanderen
20. Welke lessen kunnen we trekken uit de decentralisatieprocessen en -praktijken in de drie landen voor de decentralisatie van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid?

1.3 Onderzoeksdesign: driedelige casestudy

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we een casestudy uitgevoerd binnen de drie landen, Denemarken, Nederland en Noorwegen. De selectie van deze drie landen is voorbereid door de opdrachtgever op basis van desk research van bestaande decentralisatiemodellen. De geselecteerde landen kennen decentralisatiemodellen die op belangrijke punten verschillen. Deze verschillen zitten 'm op het eerste gezicht in het schaalniveau waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor beleid en uitvoering zijn belegd en in de verbinding met aanpalende beleidsdomeinen (waarvoor de verantwoordelijkheden ook weer anders belegd kunnen zijn). Met de onderzoeksvragen die we hebben geformuleerd, hebben we deze verschillen en overeenkomsten diepgaander kunnen onderzoeken. Hoewel de term decentralisatie passender is voor het gekozen model in het ene land dan in het andere land, hanteren we in het rapport steeds deze term. In het slothoofdstuk zullen we ten behoeve van de vergelijking een nadere typering geven die de verschillen tussen de modellen expliciteert.

Bij een casestudy waarin landen de cases zijn, is het ten behoeve van de validiteit van de onderzoeksbevindingen van belang om stil te staan bij de vraag in hoeverre de bevindingen op caseniveau met elkaar kunnen worden vergeleken en er lessen kunnen worden getrokken voor een vierde case, namelijk Vlaanderen. Als onderzoekers hebben we ervaring met landenvergelijkend onderzoek en daarin zijn ook de geselecteerde landen betrokken. We hebben eerder vergelijkend onderzoek gedaan tussen Nederland en Noorwegen (Torsteinsen & Van Genugten 2016) en Nederland en Vlaanderen (Wayenberg et al. 2022). Ook hebben we eerder gepubliceerd over het trekken van lessen (voor Nederland) uit bestuurlijke hervormingen in Denemarken (Peters 2014). De afgelopen jaren heeft daarnaast intensieve samenwerking plaatsgevonden met onderzoekers van het Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent over ontwikkelingen in het lokaal bestuur in ons beider landen (Verhelst en Peters 2022; Verhelst et al. 2019). Uit die onderzoeken hebben we geleerd dat het van groot belang is gevoelig te zijn voor de verschillen in situering. Die betreffen zowel het beleidsdomein als het bestuursstelsel (zie de onderzoeksvragen onder A). De bevindingen onder C en D beschouwen we daarom tegen die achtergrond, en bij het trekken van lessen voor de Vlaamse case onder onderdeel E hebben we oog voor die verschillen in situering.

1.3.1 Dataverzameling

Voor de dataverzameling binnen de cases hebben we gebruikgemaakt van verschillende methoden.

Allereerst is dat **desk research** van beleidsdocumenten, rapporten, evaluaties, wetenschappelijk onderzoek en (open) databestanden om tot een beantwoording van het merendeel van de beschrijvende en evaluatieve onderzoeksvragen te komen. Voor de Nederlandse case hadden we die bronnen vooraf al goed in beeld. Voor Denemarken en Noorwegen vergde dit meer tijd. Voor deze laatste twee landen hebben we ook een korte digitale gespreksronde nodig gehad om beschikbare bronnen in beeld te krijgen. We hebben hierbij gebruikgemaakt van het netwerk dat we zelf of via onze collega's hebben in die landen. Een deel van de bronnen is door vertaalmachines vertaald.

Twee onderzoeksvragen lichten we er hier apart uit. Voor de onderzoeksvragen A1 en A2 (demografie en economie; werkzaamheids-, werkloosheids- en activiteitsgraad) hebben we getracht gegevens over werkgelegenheid uit de beschikbare databestanden zo veel mogelijk te harmoniseren. Er zijn verschillen in pensioenleeftijd tussen de betrokken landen en daarnaast ook verschillen in afbakeningen van de beroepsbevolking. Voor wat betreft de beroepsbevolking zijn we uitgegaan van de leeftijdscategorie 15-64, voor zover mogelijk rekening houdend met geslachtsvraagstukken,² leeftijdscohorten en wetgeving voor specifieke doelgroepen. Bij de interpretatie van de data in de onderzochte periode hebben we daarnaast rekening gehouden met twee crises, namelijk de Europese staatsschuldencrisis (2009-2012) en de coronacrisis (2020-2022) die beide invloed hebben gehad op de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en arbeidsmarkttoeleiding.

De tweede methode van dataverzameling is **semigestructureerde interviews**. De semigestructureerde interviews waren nodig om de onderzoeksvragen te beantwoorden die niet op basis van desk research beantwoord konden worden. We hebben interviews afgenomen met sleutelpersonen die werkzaam zijn bij de nationale overheid, de PES (indien van toepassing op verschillende niveaus), gemeenten (waaronder voormalige leidinggevenden), de beroepsvereniging van gemeentelijke leidinggevenden in het sociaal domein, belangenorganisaties van gemeenten, sociale partners, onderzoekers (van universiteiten, onderzoeksinstituten en de nationale rekenkamer) en enkele (wetenschappelijke) experts. Voor Nederland kon het aantal interviews beperkt blijven vanwege reeds bestaande kennis binnen het team van onderzoekers. Voor Denemarken en Noorwegen waren meer interviews nodig. In Denemarken zijn 11

² Het kenmerk gender zit niet in de Eurostatdatabase.

interviews afgenomen met 12 respondenten. In Noorwegen zijn 12 interviews afgenomen met 15 respondenten. In Tabel 1 is een geanonimiseerd overzicht gegeven van de respondenten met wie een semigestructureerd interview is afgenomen.

Tabel 1. Respondenten in de drie landen

Denemarken	Nederland	Noorwegen
Ministerie van werkgelegenheid: 1 interview	Oud-directeur van verschillende sociale diensten in grote steden (G40); nu werkzaam als adviseur voor een groot adviesbureau in hetzelfde domein	Ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie: 1 interview over hervorming en 1 interview met twee medewerkers over activerend arbeidsmarktbeleid
STAR (agentschap): 1 interview met de centrale organisatie	Voorzitter van de Toetsingscommissie Vangnet Participatiewet; tevens hoogleraar Bestuurskunde	NAV centraal agentschap: 1 interview met twee medewerkers
STAR (agentschap): 1 interview met 2 vertegenwoordigers van 1 van de 3 regionale kantoren (directeur en adviseur)	Directeur SAM, de beroepsvereniging voor professionals in het publiek sociaal domein	NAV regionaal kantoor: 1 interview
Landelijke werkgeversfederatie: 1 interview	Procesmanager Werk, Participatie en Arbeidsmarkt bij Divosa, de vereniging voor leidinggevenden in het gemeentelijk sociaal domein	NAV lokaal kantoor: 3 interviews met leiders van 3 kantoren verspreid over het land en verschillend qua omvang
Gemeenten: 3 interviews bij 2 gemeenten (beide middelgroot): 1 interview met de CEO (gemeentesecretaris), 1 interview met de commissievoorzitter (schep), 1 interview met manager jobcenter.		Gemeenten: 4 interviews bij gemeenten variërend in omvang (rond 3000, 25000 en 80000 inwoners): 2 interviews met hoofden van de afdeling sociale dienstverlening, gezondheidszorg en werk in twee gemeenten en 2 interviews met de CEO (gemeentesecretaris) en adviseur van de CEO van een gemeente
Onderzoekers en experts: 4 interviews (waarvan 2 per mail) met onderzoekers van onderzoeksinstituut en universiteit, waarvan 1 financieel expert (die als ambtenaar verantwoordelijk was voor ontwerp financiële systematiek)		Twee wetenschappelijke experts die in verschillende fasen van de hervorming betrokken waren bij de evaluatie van de hervorming en ook ander onderzoek doen binnen dit domein
Vereniging van Deense gemeenten KL: 1 interview		

1.3.2 Toepassing in de Vlaamse context

Het doel van het onderzoek is de oplevering van relevante kennis en aanbevelingen voor de Vlaamse overheid en lokale besturen. Om te zorgen dat bij de dataverzameling en -analyse voldoende oog is voor deze toepassing, zijn in de aanpak van het onderzoek de volgende twee elementen ingebracht:

1. De VDAB heeft een **stuurgroep** ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de VDAB zelf, het departement Werk en Sociale Economie (DWSE), het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), de belangenbehartiger van lokale besturen, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) en de SERV. Concreet hebben de deelnemers van de stuurgroep versies van dit rapport meegelezen en op een viertal ingeplande momenten met de onderzoekers gesproken over (de voortgang van) het onderzoeksproces en de onderliggende stukken. Daarbij hebben de deelnemers ook stukken tussentijds becommentarieerd en input geleverd voor de samenstelling van de expertsessies (zie hieronder). De feedback van de stuurgroep is door de onderzoekers meegenomen in het onderzoeksproces en het opstellen van dit rapport.
2. Tijdens het onderzoeksproces zijn daarnaast **twee expertsessies** met Vlaamse experts georganiseerd, om de bevindingen vanuit de buitenlandse cases te bespreken en te spiegelen aan de Vlaamse context. De inbreng van de Vlaamse experts in de expertsessies hielp de onderzoekers om in de semigestructureerde interviews voor de buitenlandse cases de juiste vragen te stellen (de onderzoeksvragen onder C en E) en om tot een zorgvuldig beargumenteerd advies te kunnen komen voor Vlaanderen (vraag 20 onder F)

1.4 Opbouw rapport

In Hoofdstuk 2 geven we een situering van arbeidstoeleiding in de drie onderzochte landen en Vlaanderen. Dat betekent dat we in dit hoofdstuk de vragen 1 tot en met 5 onder A beantwoorden. Daarnaast nemen we in dit hoofdstuk ook vraag 17 onder C mee over de kosten van arbeidsparticipatie in Denemarken, Nederland en Noorwegen.

De drie daaropvolgende hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn de landenhoofdstukken waarin we per onderzocht land antwoord geven op de beschrijvende vragen over het decentralisatieproces en de decentralisatiepraktijk. Dit zijn de vragen 6 tot en met 16 onder B en C. Daarnaast beantwoorden we de evaluatieve vragen 18 en 19 onder D. Omdat er zowel in proces als in praktijk belangrijke verschillen zijn tussen de landen hebben we in die hoofdstukken de volgorde van de onderzoeksvragen losgelaten, maar wel voor een zelfde opbouw in decentralisatieproces en -praktijk en evaluatie van de decentralisatie gekozen.

Hoofdstuk 6 tot slot bevat het adviserend deel van het onderzoek waarin we op basis van het onderzoek in de drie landen, de inbreng van de stuurgroep en experts en gelet op de verschillen in situering lessen trekken voor Vlaanderen. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 20 onder E.

2 Situering van arbeidstoeleiding in de drie landen en Vlaanderen

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag: welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de drie landen en Vlaanderen qua situering? Hierbij behandelen we vier onderwerpen: de cijfermatige gegevens over demografie, economie en werkzaamheids-, werkloosheidsgraad en activiteitsgraad (§2.1), de socialezekerheidsstelsels (§2.2), de lokale bestuurssystemen (§2.3), en de financiële dimensies van sociale zekerheid en arbeidstoeleiding (§2.4).

2.1 Demografie, economie en werkzaamheids-, werkloosheids- en activiteitsgraad

2.1.1 Demografie en economie

In alle vier de landen in onze studie hebben er serieuze demografische ontwikkelingen plaatsgevonden. Deze schetsen wij hieronder, beginnend met een algemeen beeld.

Tabel 2 toont de bevolking, het geaggregeerd reëel (prijspeilgecorrigeerd) Bruto Binnenlands Product (BBP) en het reëel Bruto Binnenlands Product per inwoner in de vier landen. Denemarken, Noorwegen en Vlaanderen zijn relatief vergelijkbaar in inwonertallen; Nederland is beduidend groter. Denemarken en Vlaanderen zijn tevens relatief vergelijkbaar in BBP, al valt de economische groei en het BBP per inwoner in Denemarken beduidend hoger uit dan in Vlaanderen. Opvallend zijn het hoge BBP per inwoner van Noorwegen en ook de Noorse bevolkingsgroei, welke beide substantieel hoger zijn dan in de andere landen. In Noorwegen is de winning van fossiele brandstoffen een belangrijke bron van inkomsten. Verder valt op dat economische groei gemeten als de groei van het BBP in Vlaanderen in de onderzoeksperiode orde van grootte van 10%-punt achterblijft ten opzichte van de andere drie landen.

Tabel 2. Algemene informatie over demografie en economie

Land	Bevolking			Bruto Binnenlands Product (BBP) (x 1 mln €, prijspeilgecorrigeerd)			BBP per inwoner (prijspeilgecorrigeerd)		
	2011	2021	verschil (%)	2011	2021	verschil (%)	2011	2022	verschil (%)
Denemarken	5.660.628	5.840.045	3,2	247.880	380.618	53,5	43.790	65.174	48,8
Nederland	16.655.799	17.475.415	4,9	650.359	958.549	47,4	39.047	54.851	40,5
Noorwegen	4.920.305	5.391.369	9,6	360.552	551.408	52,9	73.278	102.276	39,6
Vlaanderen	6.306.638	6.653.062	5,5	216.565	296.131	36,7	34.339	44.510	29,6

Noot: Peildatum inwonertal = 1 januari. Meer recente informatie over inwonertallen is beschikbaar - over BBP nog niet - en daarom is 2021 als eindjaar gekozen van deze verkenning.

Bron: Data voor Denemarken, Nederland en Noorwegen afkomstig van Eurostat (2023a). Data vanuit Vlaanderen afkomstig van Nationale Bank van België Online Statistieken (2023) voor de informatie over het BBP en StatBel (2023) voor informatie over bevolking.

In termen van arbeid uitgesplitst naar sector zijn de landen grotendeels vergelijkbaar qua sectoren waarin mensen werkzaam zijn (zie Tabel 3). In Nederland is een relatief hoog aantal mensen werkzaam in de

horeca en in zakelijke diensten; in Noorwegen is een relatief hoog aantal mensen werkzaam in de delfstoffenwinning en in de bouwsector; en Denemarken en Vlaanderen hebben een relatief hoog aantal mensen werkzaam in de industriële sector. De landen ontlopen elkaar echter niet veel.

Tabel 3. Arbeid naar bedrijfstak

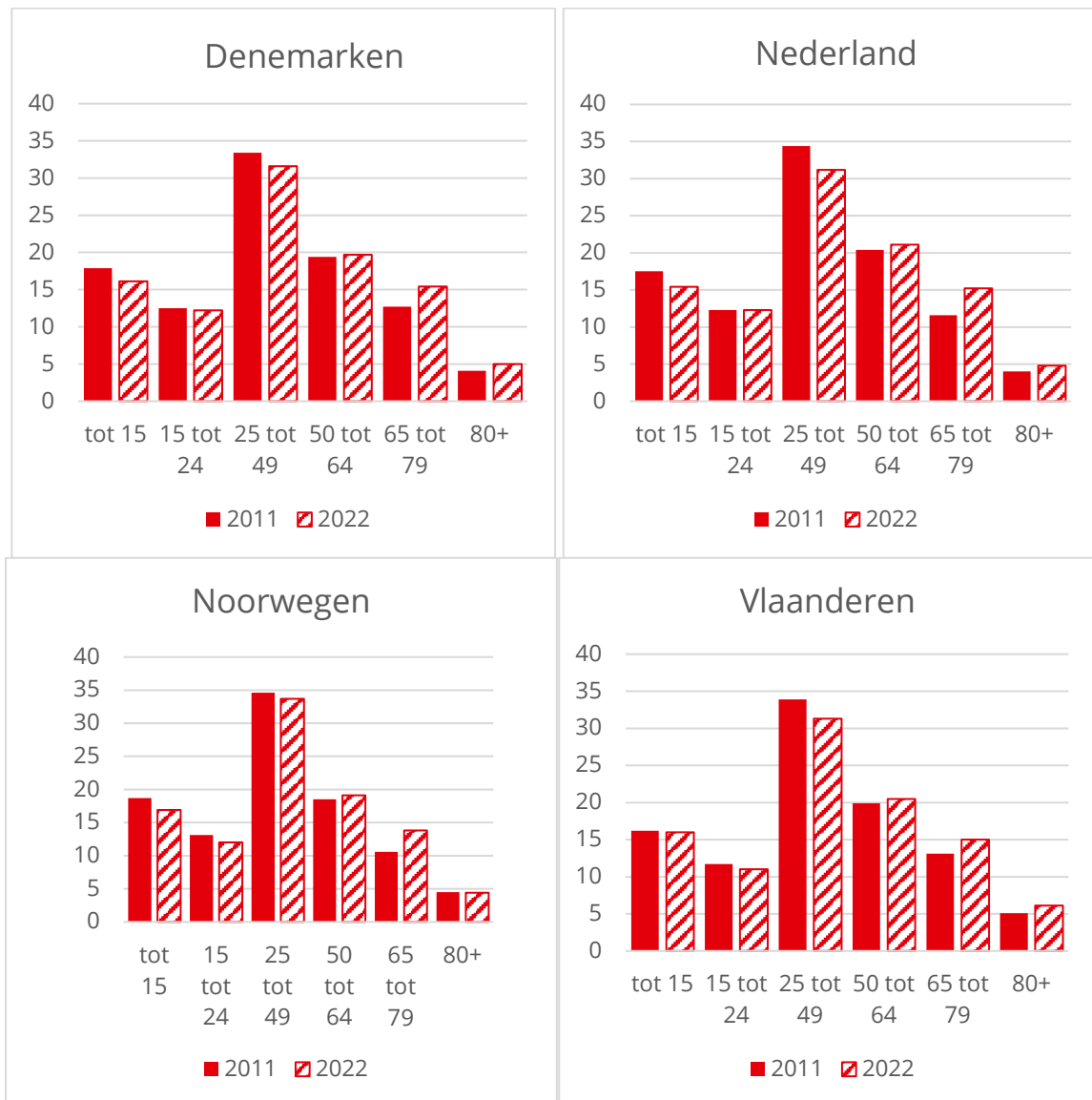
Bedrijfstak	Land			
	Denemarken	Nederland	Noorwegen	Vlaanderen
Delfstoffenwinning	4.337 (0,2%)	8.471 (0,1%)	62.882 (2,5%)	605 (<0,1%)
Industrie	312.919 (12,0%)	733.681 (9,1%)	223.066 (8,9%)	357.173 (12,5%)
Energievoorziening	12.975 (0,5%)	29.645 (0,4%)	13.618 (0,5%)	10.041 (0,4%)
Waterbedrijven en afvalbeheer	11.970 (0,5%)	36.577 (0,5%)	9.978 (0,4%)	15.322 (0,5%)
Bouwnijverheid	192.358 (7,3%)	507.931 (6,3%)	261.119 (10,4%)	217.890 (7,6%)
Handel	472.533 (18,1%)	1.581.762 (19,5%)	372.434 (14,9%)	396.633 (13,9%)
Vervoer en opslag	137.042 (5,2%)	426.141 (5,3%)	139.756 (5,6%)	129.794 (4,5%)
Horeca	118.803 (4,5%)	459.146 (5,7%)	100.124 (4,0%)	90.766 (3,2%)
Informatie en communicatie	118.881 (4,5%)	341.359 (4,2%)	100.795 (4,0%)	90.586 (3,2%)
Verhuur en handel van onroerend goed	35.428 (1,4%)	78.347 (1,0%)	31.895 (1,3%)	46.620 (1,6%)
Specialistische zakelijke diensten	172.917 (6,6%)	721.940 (8,9%)	143.627 (5,7%)	216.349 (7,6%)
Overige zakelijke diensten	149.600 (5,7%)	1.028.219 (12,7%)	128.644 (5,1%)	275.352 (9,6%)
Totale tewerkstelling	2.617.600 (100%)	8.101.400 (100%)	2.504.100 (100%)	2.863.100 (100%)

Noot: De cijfers zijn het totaal aantal werkzame inwoners, leeftijd 20 t/m 64 in het jaar 2020 per sector, met tussen haakjes het percentage per sector van de gehele werkzame bevolking. Structurele bedrijfsstatistieken zijn op Europees niveau niet beschikbaar voor landbouw, bosbouw en visserij, financiële diensten, openbaar bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg.

Bron: Eurostat (2020, 2023b).

In dit hoofdstuk identificeren wij de beroepsbevolking van een land als het percentage van de bevolking met een leeftijd tussen de 15 en 64 jaar³, naar de definities van de International Labour Organization (2024). Wij identificeren de toekomstige instroom (geen rekening houdend met migratie) als de leeftijdsgroep van 0 tot 14 jaar, en de toekomstige uitstroom (absent migratie) als de leeftijdsgroep van 50 tot 64 jaar. Vergrijzing vindt plaats als de hoeveelheid vijftenzestigplussers stijgt. Zie Figuur 1 voor ontwikkelingen die in verschillende leeftijdscategorieën in de vier landen hebben plaatsgevonden.

³ In dit hoofdstuk verwijzen wij steeds naar cijfers over werk in de leeftijdscategorie 15-64 jaar. Wij kiezen ervoor om deze categorie te beginnen bij 15 jaar om een zo groot mogelijke groep in de vergelijking mee te nemen. Relevante context daarbij is dat er in Denemarken en Nederland, en in mindere mate Noorwegen, meer studenten naast of tijdens de studie werkzaam zijn dan in Vlaanderen. Vanwege uiteenlopende pensioenleeftijden in de verschillende landen kiezen we de 64-jarige leeftijd als eindpunt van de vergelijking. Verder kijken wij expliciet naar aantallen werkzame, werkloze of (in)actieve aantallen mensen, en niet naar voltijdsequivalenten. Als gevolg lijken cijfers rond werkzaamheid, werkloosheid en activiteit in de door ons gepresenteerde cijfers iets rooskleuriger voor landen met een hoog aantal werkenden in deeltijd en werkende jongeren (bv. Nederland) dan voor landen met een lager aantal werkenden in deeltijd en werkende jongeren (bv. Vlaanderen). Hiermee dient bij de interpretatie van de cijfers rekening te worden gehouden.



Figuur 1. Demografische ontwikkelingen in de vier landen

Noot: Peildatum = 1 januari.

Bronnen: Data voor Denemarken, Nederland en Noorwegen afkomstig van Eurostat (2023a). Data vanuit Vlaanderen afkomstig van StatBel (2023). Voor zover bij de auteurs bekend zijn de gebruikte methodologieën tussen deze twee studies gelijk.

De demografische ontwikkelingen in Noorwegen relatief gezien het meest rooskleurig geweest. Tussen 2011 en 2022 is de beroepsbevolking daar met 2 procentpunten gegroeid. Ook het instroom-uitstroomsaldo wijst op groei (migratie niet meegerekend) van de beroepsbevolking met zo'n drie procentpunt over de komende vijftien jaar. Dat is voor Noorwegen een ingrijpende demografische verandering. Dat wil niet zeggen dat in Noorwegen geen zorgen bestaan over een steeds meer vergrijzende bevolking (bv. Sogstad, Hellesø, & Skinner, 2020), omdat tussen 2011 en 2022 het aandeel 65-plussers in de bevolking wel met 3 procentpunten is gegroeid. Maar vergeleken met andere landen lijkt de Noorse wetenschappelijke literatuur zich minder zorgen te maken over demografische ontwikkelingen.

Dat beeld is iets anders in Denemarken, Nederland en Vlaanderen, die alle een stagnerende of mild groeiende beroepsbevolking laten zien, gepaard met een flinke vergrijzingsgolf. In zowel Denemarken als Nederland is de beroepsbevolking tussen 2011 en 2022 met één procentpunt gegroeid, terwijl deze in

Vlaanderen één procentpunt is gedaald. Het saldo instroom-uitstroom ligt in alle landen nog tussen de 0 en 1 procentpunt, wat wijst op relatieve stagnatie in de komende 15 jaar, als migratie buiten beschouwing blijft. Tegelijkertijd is in al deze landen het aandeel 65-plussers met tussen de 3 procentpunten (Vlaanderen) en 4 procentpunten (Denemarken en Nederland) toegenomen tussen 2011 en 2022. Daarom zie je zorgen over demografische ontwikkelingen in deze landen ook meer terug in de wetenschappelijke literatuur (Oksuzyan et al., 2020; Ince Yenilmez, 2015). Deze zorgen lijken overigens vooral aan het begin van deze eeuw te worden belicht (Bengtsson & Scott, 2011; Castles, 2002; Pammolli, Riccaboni & Magazzini, 2012; Razin & Sadka, 2005; Vartianen, 2017).

2.1.2 Werkzaamheid, werkloosheid, activiteit en vacaturegraden

Hoe hebben werkzaamheids-, werkloosheids-, activiteits- en vacaturegraden zich ontwikkeld in de afgelopen 10-15 jaar? Wij richten ons op al deze percentages in de vier landen. Deze zijn gemeten in geharmoniseerde Europese arbeidsmarktenquêtes. In lijn met deze enquêtes definiëren wij:

- de werkzaamheidsgraad als het percentage werkende personen in de totale bevolking van 15 tot en met 64 jaar,
- de werkloosheidsgraad als het percentage werklozen in de beroepsbevolking van 15 tot en met 64 jaar,
- de activiteitsgraad als de beroepsbevolking gedeeld door de totale bevolking van 15 tot en met 64 jaar,
- de vacaturegraad als het aantal vacatures ten opzichte van het totale aantal arbeidsplaatsen.

Tabellen 3a t/m c schetsen de ontwikkeling van werkzaamheidsgraden in de vier landen, tabellen 4a t/m c schetsen werkloosheidsgraden, en tabellen 5a t/m c schetsen activiteitsgraden onder alle inwoners (a), onder vrouwen (b) en onder mannen (c). In de tabellen is voor Vlaanderen ook een geografische splitsing gemaakt.

Voor werkzaamheid is zichtbaar dat deze in het afgelopen decennium is toegenomen (Tabel 4a). Dit is voor alle landen zichtbaar. Opvallend is echter dat Noorwegen, met een al bijzonder hoge werkzaamheidsgraad in 2009, afwijkt van deze internationale trend. Belangrijk in deze interpretatie is wel dat alle landen in 2009-2012 te maken hadden met een opeenvolgende financiële crisis en monetaire (Euro-)crisis, waardoor deze stijging in werkzaamheid in de periode daarna ook wel verwacht is.

Verder valt op dat in alle landen deze werkzaamheidsgroei in zowel de vrouwelijke (Tabel 4b) als mannelijke (Tabel 4c) bevolking terug te zien is, met over het algemeen de meeste groei onder de vrouwelijke bevolking. In Nederland en Vlaanderen geldt dat de groei in de werkzaamheidsgraad van de vrouwelijke bevolking sneller is gestegen dan voor de mannelijke bevolking. In Denemarken en Noorwegen zijn de werkzaamheidsgraad van de vrouwelijke en mannelijke bevolking ongeveer vergelijkbaar (in Denemarken met een behoorlijke groei in beide groepen; in Noorwegen zonder significante groei voor beide groepen).

Tabel 4a. Werkzaamheidsgraad in de vier landen (15-64 jaar)

Land (gewest)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	73,5	71,8	71,6	71,0	70,7	71,1	72,0	72,7	73,3	74,1	75,0	74,4	75,5	76,8
Nederland	74,6	73,9	74,2	74,4	73,6	73,1	74,1	74,8	75,8	77,2	78,2	77,8	80,1	81,8
Noorwegen	76,4	75,3	75,3	75,7	75,4	75,2	74,8	74,3	74,0	74,8	75,3	74,7	76,3	77,7
België	61,6	62,0	61,9	61,8	61,8	61,9	61,8	62,3	63,1	64,5	65,3	64,7	65,3	66,5
Vlaanderen	65,8	66,3	66,2	65,9	66,2	66,4	66,4	66,5	67,5	69,4	70,3	69,4	70,0	71,5

Tabel 4b. Werkzaamheidsgraad in de vier landen (vrouwen, 15-64 jaar)

Land (gewest)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	70,9	69,5	68,6	68,5	68,3	68,0	58,7	69,8	70,5	71,3	72,0	71,4	72,6	74,5
Nederland	68,5	68,3	68,9	69,4	69,0	68,1	69,2	70,1	71,3	72,8	74,1	73,9	76,6	78,1
Noorwegen	74,4	73,3	73,4	73,8	73,5	73,4	73,0	72,8	72,4	72,6	73,1	72,7	74,3	75,4
België	56,0	56,5	56,7	56,8	57,2	57,9	58,0	58,1	58,7	60,7	61,7	61,0	61,8	63,2
Vlaanderen	60,5	61,4	61,3	61,0	61,7	62,3	62,9	62,5	63,1	65,9	66,8	66,0	67,0	68,5

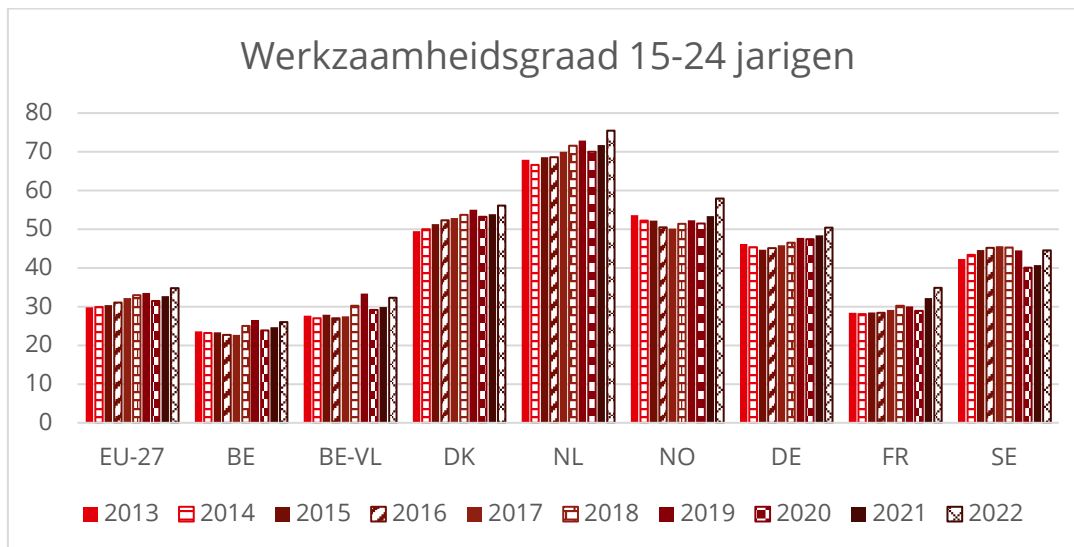
Tabel 4c. Werkzaamheidsgraad in de vier landen (mannen, 15-64 jaar)

Land (gewest)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	76,1	74,1	74,4	73,6	73,2	74,1	75,2	75,5	76,0	76,9	78,0	77,3	78,4	79,0
Nederland	80,7	79,5	79,3	79,3	78,2	78,1	79,0	79,6	80,4	81,6	82,2	81,6	83,6	85,4
Noorwegen	78,3	77,3	77,1	77,6	77,3	77,0	76,5	75,7	75,6	76,9	77,4	76,6	78,2	80,0
België	67,2	67,4	67,1	66,9	66,4	65,8	65,5	66,5	67,5	68,2	68,9	68,4	68,7	69,8
Vlaanderen	70,9	71,1	70,9	70,7	70,7	70,3	69,7	70,4	71,9	72,8	73,8	72,7	72,9	74,4

Noot: De werkzaamheidsgraad is het percentage werkende personen in de totale bevolking. Gerapporteerd is werkzaamheid in de bevolking van 15 tot en met 64 jaar.

Bronnen: Vlaamse data zijn gebaseerd op een eigen berekening op basis van Eurostat (2024d). Voor de andere landen zijn de data direct uit Eurostat (2024a) overgenomen.

De werkzaamheidsgraad in de leeftijdsgroep 25-54 is in de hier onderzochte landen min of meer op vergelijkbaar niveau. In België en Vlaanderen is de werkzaamheidsgraad in de groepen 15-24 en 55-64 duidelijk lager dan in de onderzochte landen en ook in vergelijking met andere omringende landen (zie Figuur 2). Voor de leeftijdsgroep 15-24 is dat te verklaren door het beduidend lagere aandeel mensen dat werken en studeren combineert in België en Vlaanderen, dan in Denemarken, Noorwegen en Nederland. Voor de leeftijdsgroep 55-64 is een deel van de verklaring te vinden in de pensioenleeftijd die in België pas vanaf 2025 stijgt naar 66 jaar, terwijl in Denemarken, Nederland en Noorwegen de pensioenleeftijd in 2024 op 67 jaar ligt.



Figuur 2. Werkzaamheidsgraad 15-24 jarigen in procenten van de leeftijdsgroep

Bron: Eurostat (2023b), bewerking auteurs.

Tabel 4d toont de werkzaamheidsgraad uitgesplitst naar leeftijdsgroepen en opleidingsniveau en Figuur 3 laat werkzaamheidsgraad naar opleidingsniveau in de leeftijdsgroep 15-24-jarigen zien. Onderwijsniveau heeft ook een grote impact op werkzaamheid. Werkzaamheid onder hoogopgeleiden was vergelijkbaar in de vier landen. Opvallend hier is vooral de relatief hoge werkzaamheidsgraad onder kortopgeleiden in Nederland⁴ en de relatief lage werkzaamheid in zowel kort- als middel-opgeleiden in België, waar Vlaanderen het weer iets beter doet dan het Belgische gemiddelde.

Tabel 4d. Werkzaamheidsgraad in de vier landen, 2022, uitgesplitst naar leeftijdsgroep en opleidingsniveau

Land / gewest	Leeftijdsgroep			Opleidingsniveau		
	15-24	25-54	55-64	Kort	Middel	Hoog
Denemarken	56,1	84,6	72,9	55,6	80,7	88,2
Nederland	75,5	86,8	73,1	67,9	83,1	89,1
Noorwegen	57,9	84,5	74,5	56,8	79,6	88,9
België (geheel)	26	81,8	56,6	35,1	65	85
Vlaanderen	32,3	87,1	59,5	38,6	70,6	87

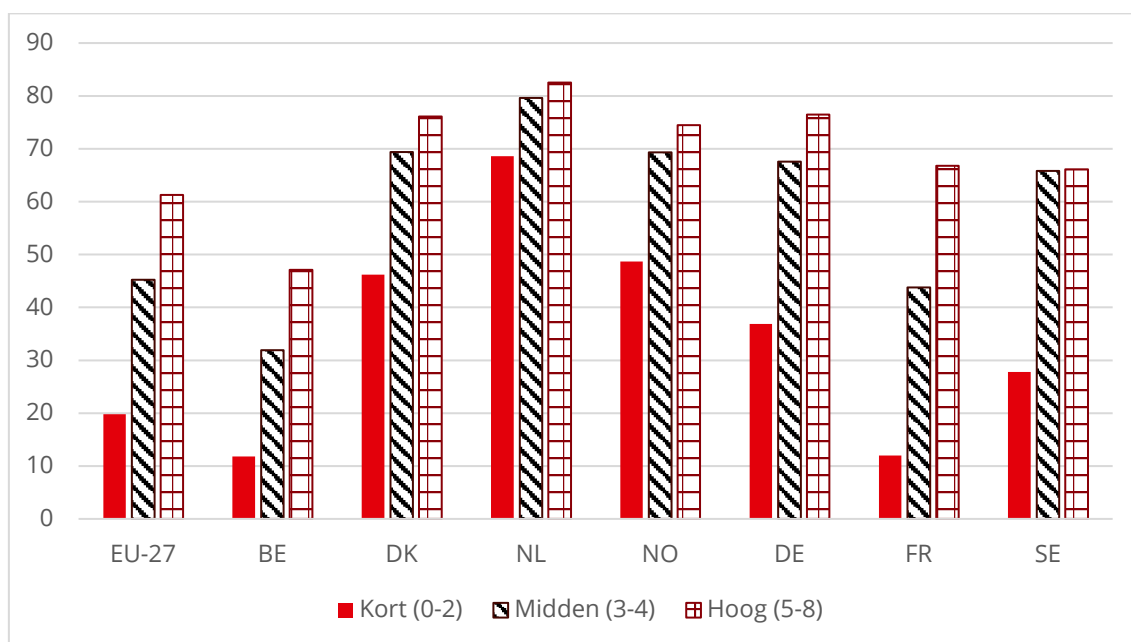
Noot: Gerapporteerd is de werkzaamheidsgraad (leeftijden 15-64) in 2022. Opleidingsniveau volgt de classificatie in ISCED (2011). Kortgeschoolden zijn personen die maximaal een diploma hebben van het lager secundair onderwijs. Middelgeschoolden zijn personen die een diploma behaald hebben van het hoger secundair onderwijs, maar geen diploma van het hoger onderwijs. Hooggeschoolden hebben een diploma van het hoger onderwijs.

Bronnen: Vlaamse data zijn afkomstig van StatBel (2023b). De andere data zijn afkomstig uit Eurostat (2023b).

EU-cijfers (beschikbaar vanaf 2021) laten zien dat voor alle opleidingsniveaus de werkzaamheidsgraad in België duidelijk lager ligt dan in de omringende landen. Mogelijk spelen hier wettelijke beperkingen een rol, maar dat valt buiten het bereik van dit onderzoek. Beschikbare Europese documenten laten in ieder geval

⁴ De Nederlandse arbeidsmarkt is zeer flexibel en kent allerlei vormen van korte contracten en schijnzelfstandige jobs. Dat leidt ertoe dat ook kort opgeleiden (deeltijd) werk kunnen vinden. Bovendien is er in sommige sectoren (landbouw, transport en distributie) werk voor kortgeschoold personeel dat vaak uit andere EU-landen wordt geworven (Commissie-Borstlap, 2020; Commissie-van Zwol, 2024).

zien dat vormen van bijstand⁵ in Denemarken pas worden verstrekt vanaf 30 jaar of eventueel eerder als iemand voldoende is opgeleid (European Commission, 2023b p. 49). In Nederland geldt het inzetten van het instrument opleiden eveneens, met als leeftijdsgrens 27 (artikel 10f Participatiewet). Bijstand wordt ook bij het inzetten van het instrument opleiden wel verstrekt indien de aanvrager aan alle overige eisen voldoet. Voor aanvragers van bijstand onder 22 jaar gelden daarnaast lagere uitkeringen (European Commission, 2023c, p. 32). Voor Noorwegen en België zijn geen leeftijdsgrenzen vermeld (European Commission, 2023a en 2023d). Wel vermeldt het jaarverslag van NAV dat sturen op werkgerichte activering voor jongeren onder 30 jaar tot de prioriteiten behoort (NAV, 2023, p. 27) (zie ook Hoofdstuk 5) en dat 75% van de geregistreerden uit deze doelgroep binnen 8 weken ofwel bezig is met werkgerichte activering ofwel een medische behandeling ondergaat. In een ouder rapport van Pedersen (2015, pp 14-15) staat dat Noorwegen speciale programma's kent om juist aan degenen die vroegtijdig het onderwijs verlaten trajecten aan te bieden zodat ze voldoende startkwalificaties hebben.

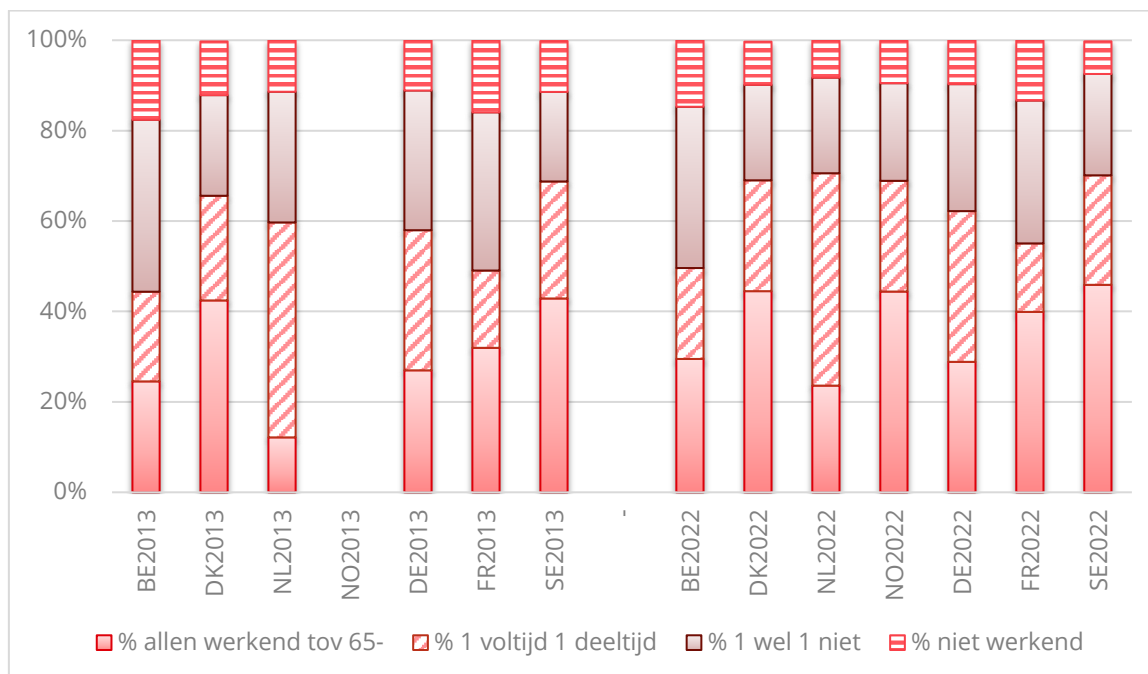


Figuur 3. Werkzaamheidsgraad 15-24 jarigen in 2022 naar opleidingsniveau als percentage van de leeftijdsgroep
Bron: Eurostat (2023c), bewerking auteurs.

De gegevens over werkzaamheidsgraad zeggen vooral iets over individuen. In een artikel van Vansteenkiste en Sourbron (2022, p. 11) staat dat het overgrote deel van de huisvrouwen in Vlaanderen die nu geen werk hebben ook geen job wensen. Jara-Tamayo en Popova (2021) deden een studie naar werkzaamheid in huishoudens en armoede voor de EU-landen. De in dat onderzoek gebruikte onderliggende Europese statistieken laten zien dat het aantal (meerpersoons) huishoudens waar maar één volwassene werkt in België en Frankrijk structureel duidelijk hoger ligt dan in Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen en Zweden (Eurostat, 2023d). Figuur 4 laat de werkzaamheidsgraad in relatie tot de huishoudenssamenstelling voor de genoemde landen zien. Een mogelijke verklaring zit in fiscale behandeling van huishoudens, wellicht in combinatie met marginale opbrengsten. Zo liet een onderzoek van Jongen et al., (2018, p. 13) zien dat de verschillen in belastingdruk tussen eenverdieners en meerverdieners in België vrij klein zijn en in Nederland en in mindere mate Noorwegen groot zijn. Ook de maatschappelijke waardering van eenverdiener-

⁵ In EU documenten (European Commission, 2023a, b, c, d) wordt de term 'social assistance' gebruikt voor inkomensvoorzieningen voor burgers die geen andere bron van inkomsten hebben. In het Noors heet dit 'sosialhjelp', in het Deens kontanthjælp (NAV, 2023, p. 19; Nordic Co-operation, z.j.) We hebben dit vertaald naar bijstand in deze tekst. In de Vlaamse context spreekt men meestal van leefloon.

huishoudens kan een rol spelen. Jongen et al. (2018, p. 14) zeggen daarover dat waardering voor evenverdienerhuishoudens in Nederland sterk is afgenomen.



Figuur 4. Werkenden en niet-werkenden in huishoudens in 2013 en 2022

Bron: Eurostat (2023d), bewerking auteurs.

Cijfers over werkloosheidsgraden (Tabel 5a t/m c) vertonen een soortgelijk patroon als die voor werkzaamheid van de beroepsbevolking in algemene zin. Ook hier is een gestage verbetering (in deze graadverlaging) te observeren in de vier landen (Tabel 5a). Al geldt ook hier Noorwegen als uitzondering, waar de werkloosheidsgraad schommelt tussen de 3,5 en 5% en lager is dan in de andere landen.

Er zijn geen grote verschillen zichtbaar in veranderingen in werkloosheidspercentages tussen vrouwen en mannen tussen 2009 en 2022 in de vier landen (zie Tabel 5b en 5c).

Tabel 5a. Werkloosheid (gehele bevolking, 15-64 jaar)

Land / gewest	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	6,5	7,9	7,9	8,0	7,6	7,1	6,5	6,2	6,0	5,3	5,1	5,8	5,1	4,5
Nederland	4,4	5,1	5,0	5,9	7,3	7,5	6,9	6,1	4,9	3,8	3,4	3,9	4,2	3,5
Noorwegen	3,2	3,6	3,3	3,2	3,5	3,6	4,4	4,8	4,3	3,9	3,8	4,5	4,5	3,3
België	8,0	8,4	7,2	7,6	8,5	8,6	8,6	7,9	7,1	6,0	5,4	5,6	6,3	5,6
Vlaanderen	5,0	5,2	4,3	4,6	5,1	5,1	5,2	4,9	4,4	3,5	3,2	3,5	3,9	3,2

Tabel 5b. Werkloosheid (15-64 jaar, in vrouwelijke beroepsbevolking)

Land / gewest	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	5,7	6,9	7,7	7,9	7,8	7,3	6,6	6,5	6,2	5,4	5,4	6,1	5,2	4,5
Nederland	4,9	5,6	5,4	6,3	7,4	7,8	7,3	6,5	5,3	4,0	3,4	4,0	4,5	3,8
Noorwegen	2,6	3,0	3,0	2,7	3,3	3,3	4,1	4,0	3,8	3,6	3,5	4,2	4,3	3,2
België	8,1	8,6	7,2	7,4	8,2	8,0	7,8	7,6	7,1	5,6	5,0	5,4	5,9	5,3
Vlaanderen	5,0	5,1	4,4	4,5	5,0	5,0	4,6	4,7	4,8	3,3	3,1	3,6	3,5	3,0

Tabel 5c. Werkloosheid (15-64 jaar in mannelijke beroepsbevolking)

Land / gewest	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	7,3	8,8	8,1	8,1	7,4	7,0	6,3	5,8	5,8	5,1	4,9	5,5	5,1	4,5
Nederland	3,9	4,6	4,6	5,5	7,3	7,2	6,6	5,6	4,5	3,7	3,4	3,7	4,0	3,2
Noorwegen	3,6	4,2	3,5	3,7	3,7	3,8	4,7	5,5	4,7	4,2	4,1	4,8	4,8	3,5
België	7,8	8,2	7,2	7,7	8,7	9,1	9,2	8,1	7,2	6,3	5,8	5,8	6,7	5,9
Vlaanderen	5,0	5,2	4,2	4,6	5,1	5,2	5,7	5,0	4,0	3,5	3,3	3,5	4,3	3,4

Noot: De werkloosheidsgraad is het percentage niet-werkende personen in de beroepsbevolking. Gerapporteerd is werkloosheid in de bevolking van 15 tot en met 64 jaar.

Bronnen: Vlaamse data zijn gebaseerd op een eigen berekening op basis van Eurostat (2024d). Voor de andere landen zijn de data direct uit Eurostat (2024b) overgenomen.

Tabel 5d toont de werkloosheidsgraad uitgesplitst naar leeftijdsgroepen en opleidingsniveau.

Tabel 5d. Werkloosheidsgraad in de vier landen, 2022, uitgesplitst naar leeftijdsgroep en opleidingsniveau

Land / gewest	Leeftijdsgroep			Opleidingsniveau		
	15-24	25-54	55-74*	Kort	Middel	Hoog
Denemarken	10,6	3,6	2,9	6,2	3,8	3,6
Nederland	7,6	2,5	3,1	3,6	2,9	2,6
Noorwegen	10,0	2,4	1,2	5,3	2,5	1,9
België (geheel)	16,4	4,9	3,6	12,5	6,1	3,1
Vlaanderen	11,0	2,5	2,1*	6,4	3,4	1,8

Noot: Gerapporteerd is de werkloosheidsgraad in 2022. In de categorie opleidingsniveau gaat het om werkloosheid van personen met de leeftijd van 20-64. Opleidingsniveau volgt de classificatie in ISCED (2011). Kort geschoolden zijn die personen die maximaal een diploma hebben van het lager secundair onderwijs. Midden geschoolden zijn personen die een diploma behaald hebben van het hoger secundair onderwijs, maar geen diploma van het hoger onderwijs. Hoog geschoolden hebben een diploma van het hoger onderwijs. In de categorie leeftijdsgroep is werkloosheid gemeten tussen de leeftijden van 15 tot 74. Voor Vlaanderen zijn alleen gegevens beschikbaar tot 64 jaar.

Bronnen: Vlaamse data zijn afkomstig uit StatBel (2023b) en voor de rest zijn de data afkomstig van Eurostat (2023b).

Onder de verschillende leeftijdsgroepen valt op dat alle landen lage werkloosheidsgraden hebben in de groep van 25-54 jaar, waar Vlaanderen het nadrukkelijk beter doet dan België als geheel. Opvallend is verder de hoge werkloosheid in België als geheel in de leeftijdsgroepen 15-24 en 55-64. Voor Vlaanderen gaat dit niet op. Verder valt de lage werkloosheid in Nederland onder 15- tot 24-jarigen en in Noorwegen voor 55-74 jarigen op.

Onderwijsniveau beïnvloedt werkloosheid ook. In alle vier de landen neemt werkloosheid af naarmate het opleidingsniveau toeneemt. Ook hier zijn de problemen voor het niet-Vlaamse deel van België in het begeleiden van kortopgeleiden tot de arbeidsmarkt goed zichtbaar.

De vacaturegraad (het aantal vacatures ten opzichte van het totale aantal arbeidsplaatsen) laat een vergelijkbaar beeld zien (Tabel 6). Hierin is te zien dat zowel Nederland als Vlaanderen (en België als geheel) het afgelopen decennium te kampen hadden met een oplopend aantal vacatures en tekorten op de arbeidsmarkt. In Denemarken en Noorwegen was het aantal vacatures stabiel. De afgelopen twee jaar zijn in alle landen deze tekorten op een duidelijk hoger niveau dan de jaren ervoor.

Tabel 6. Vacaturegraden in de vier landen

Land / gewest	Vacaturegraad									
	2014-Q1	2015-Q1	2016-Q1	2017-Q1	2018-Q1	2019-Q1	2020-Q1	2021-Q1	2022-Q1	2023-Q1
Denemarken	1,5	1,5	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	2,2	3,6	2,9
Nederland	1,4	1,6	2,0	2,3	2,8	3,2	2,6	3,0	4,9	4,7
Noorwegen	2,4	2,2	2,0	2,1	2,4	2,6	2,5	2,6	3,5	4,3
België	2,2	2,1	2,6	3,2	3,5	3,6	3,2	3,5	4,8	4,7
Vlaanderen	2,2	2,2	2,8	3,5	3,8	4,0	3,3	3,8	5,5	5,2

Noot: Het jaar 2014 is als startjaar genomen omdat sindsdien cijfers over Vlaanderen beschikbaar zijn.

Bronnen. Data afkomstig van Eurostat (2023g), StatBel (2023c) en Statistics Denmark (2023a).

Uit de activiteitsgraden van de vier landen (Tabel 7a t/m c) valt af te lezen dat deze stabiel zijn geweest in Denemarken en Noorwegen, en in Nederland en Vlaanderen (en in België als geheel) gegroeid zijn (Tabel 7a). Dat komt met name door een recente groei in de activiteit van vrouwen in Nederland, Vlaanderen, en België als geheel, terwijl deze in Denemarken en Noorwegen (die in 2009 al hogere vrouwelijke activiteitsgraden hadden) stabiel zijn gebleven (Tabel 7b). Activiteit van de mannelijke bevolking is in alle landen gestaag gegroeid (Tabel 7c). Ook hier valt op dat de cijfers over Vlaanderen en België in de gehele periode ten minste 5%-punt lager liggen dan bij de andere drie landen.

Tabel 7a. Activiteitsgraad (gehele bevolking, 15-64 jaar)

Land / gewest	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	78,7	78,0	77,8	77,2	76,6	76,6	76,9	77,5	77,9	78,2	79,1	79,0	79,6	80,4
Nederland	78,1	77,9	78,1	79,0	79,4	79,0	79,6	79,7	79,7	80,3	80,9	80,9	83,7	84,7
Noorwegen	78,9	78,1	77,8	78,2	78,2	78,0	78,2	78,0	77,3	77,9	78,3	78,2	79,9	80,4
België	66,9	67,7	66,7	66,9	67,5	67,6	67,6	67,6	68,0	68,6	69,0	68,6	69,7	70,5
Vlaanderen	69,1	69,8	69,2	69,0	69,8	70,0	70,0	70,0	70,6	71,8	72,7	71,9	72,8	73,8

Tabel 7b. Activiteitsgraad (15-64 jaar, in vrouwelijke bevolking)

Land / gewest	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	75,2	74,6	74,6	74,4	74,0	73,4	73,6	74,7	75,1	75,3	76,1	76,0	76,6	78,1
Nederland	72,0	72,3	72,9	74,0	74,4	73,8	74,7	75,0	75,2	75,8	76,7	77,0	80,2	81,1
Noorwegen	76,4	75,5	75,7	75,8	76,0	75,9	76,1	75,9	75,2	75,4	75,7	75,8	77,7	77,8
België	60,9	61,8	61,1	61,3	62,3	63,0	63,0	62,9	63,2	64,3	64,9	64,5	65,7	66,8
Vlaanderen	63,6	64,7	64,1	63,9	65,0	65,6	66,0	65,6	66,3	68,2	68,9	68,5	69,4	70,6

Tabel 7c. Activiteitsgraad (15-64 jaar in mannelijke bevolking)

Land / gewest	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denemarken	82,1	81,3	81,0	80,0	79,0	79,7	80,2	80,2	80,7	81,1	82,0	81,8	82,6	82,7
Nederland	84,1	83,3	83,2	83,9	84,3	84,2	84,6	84,4	84,2	84,7	85,1	84,8	87,1	88,3
Noorwegen	81,3	80,6	79,9	80,6	80,2	80,1	80,3	80,1	79,3	80,2	80,7	80,4	82,1	82,9
België	72,8	73,4	72,3	72,5	72,7	72,4	72,2	72,3	72,8	72,8	73,1	72,6	73,7	74,2
Vlaanderen	74,6	75,0	74,1	74,1	74,4	74,2	74,0	74,2	74,9	75,5	76,4	75,3	76,2	77,0

Noot: De activiteitsgraad is het percentage van de beroepsbevolking in de totale bevolking. Gerapporteerd is activiteit in de bevolking van 15 tot en met 64 jaar.

Bronnen: Vlaamse data zijn gebaseerd op een eigen berekening op basis van Eurostat (2024d). Voor de andere landen zijn de data direct uit Eurostat (2024c) overgenomen.

Uitgesplitst naar nationaliteit (Tabel 8) zien we dat in nagenoeg alle landen de werkzaamheidsgraad voor inwoners met de nationaliteit⁶ van het land zelf en met een nationaliteit van een ander EU-land gelijk zijn. De werkzaamheidsgraad voor inwoners met een niet-EU nationaliteit loopt in alle landen behoorlijk achter, waarbij de verschillen in Denemarken aanzienlijk kleiner zijn dan in de andere landen.

De werkloosheid van inwoners met een nationaliteit van buiten de EU is in alle landen beduidend hoger dan de werkloosheid van inwoners met een Europese nationaliteit. Opvallend is dat de werkloosheidsgraad in Denemarken van inwoners met een andere EU-nationaliteit beduidend hoger ligt dan van inwoners met de Deense nationaliteit. Opvallend hoog is de werkloosheid in België (en in mindere mate Vlaanderen) van inwoners met een nationaliteit van buiten de EU.

Ook de activiteitsgraad van inwoners met een nationaliteit buiten de EU ligt in alle landen beduidend lager. In Denemarken is dit in mindere mate het geval. Ook valt op dat in Noorwegen en Denemarken de activiteitsgraad van inwoners met de Deense nationaliteit lager ligt dan die van inwoners met de nationaliteit van een ander EU-land.

Tabel 8. Werkloosheidsgraad naar nationaliteit

Land / gewest	Werkzaamheid			Activiteitsgraad			Werkloosheidsgraad		
	Rapporte- rend land	EU ex. Rapporte- rend land	Niet-EU	Rapporte- rend land	EU ex. Rapporte- rend land	Niet-EU	Rapporte- rend land	EU ex. Rapporte- rend land	Niet-EU
Denemarken	77,2	79,1	69,0	80,5	86,2	76,6	4,1	8,3	9,9
Nederland	82,4	82,3	61,2	85,3	85,0	67,4	3,4	3,2	9,2
Noorwegen	77,9	83,0	66,5	80,3	86,5	72,4	3,0	4,0	8,1
België (geheel)	67,4	68,8	46,4	71,0	73,4	56,0	5,0	6,3	17,2
Vlaanderen	72,3	72,1	50,4	74,4	74,9	57,7	2,9	3,9	12,7

Noot: Data zijn van het jaar 2022. Gerapporteerd wordt over de bevolking van 15 tot en met 64 jaar. In het geval van Vlaanderen wordt België, niet Vlaanderen, als het rapporterende land gezien.

Bronnen: Vlaamse data zijn gebaseerd op een eigen berekening op basis van Eurostat (2024d). Voor de andere landen zijn de data direct uit Eurostat (2024a, 2024b, 2024c) overgenomen.

2.1.3 Conclusie

Uit deze verkenning ontstaat over het algemeen een beeld van vier landen die vergelijkbaar zijn op veel vlakken. De landen zijn economisch succesvol, hebben vergelijkbare sectorale verdelingen en kampen in verschillende maten met gedeelde uitdagingen op de arbeidsmarkt, waarbij Noorwegen wel duidelijk met minder problemen kampt dan de andere drie landen. Demografisch is zichtbaar dat Denemarken, Nederland en Vlaanderen alle te maken hebben gehad met flinke vergrijzing en krimp van de beroepsbevolking relatief aan de gehele bevolking. Die uitstroom is blijvend, maar een krimp van de beroepsbevolking is de komende jaren waarschijnlijk niet meer aan de orde vanwege een even grote instroom. Deze uitdaging van vergrijzing was en is in Noorwegen niet aan de orde. Economisch is zichtbaar dat werkloosheid in alle landen laag en dalend is, werkzaamheid hoog en stijgend, en de activiteitsgraad stabiel in sommige landen (Denemarken en Noorwegen) en stijgend in Nederland en Vlaanderen, vooral vanwege stijgende activiteit onder de vrouwelijke populatie.

Het reële BBP is in alle landen flink gestegen, tussen de 30% (Vlaanderen) en 50% (Denemarken). Er is dus sprake van economische groei, al zijn de oplopende vacaturegraden in Nederland en Vlaanderen wel een

⁶ Nationaliteit is een beperkte indicator omdat het niets zegt over het geboorteland van een persoon of van de ouders (zie bijvoorbeeld CBS (2023)). Betere gegevens over werkloosheid en nationaliteit/geboorteland hebben we niet gevonden.

punt van zorg, in combinatie met de arbeidstekorten die in de afgelopen twee jaar in alle vier de landen zijn ontstaan. In zowel werkloosheids- als werkzaamheidsstatistieken is verder zichtbaar dat alle landen moeite hebben met het betrekken van jongeren en lager opgeleiden bij de arbeidsmarkt, al laat Nederland daar beduidend betere cijfers zien.

In algemene zin valt op dat België en Vlaanderen lagere percentages van aan werk gekoppelde indicatoren (werkzaamheid, activiteitsgraad, werk en meerpersoonshuishouden, jongeren) kent dan de drie andere landen.

2.2 Socialezekerheidsstelsels

In deze paragraaf schetsen we de socialezekerheidsstelsels van de vier landen als institutionele context voor wat er zich specifiek op het vlak van decentralisatie van werk heeft voorgedaan en hoe dit in de praktijk werkt in de hiernavolgende landenhoofdstukken. We beginnen met een systeemanalyse, daarna volgt een paragraaf over de positionering van de stelsels in de verschillende landen. We sluiten deze paragraaf af met een korte inhoudelijke beschrijving van de verschillende relevante regelingen waar arbeidstoeleiding van belang is.

2.2.1 Typering socialezekerheidsstelsels

Al in 1990 schreef Esping-Andersen een typering van verzorgingsstaten die heel algemeen werd gebruikt. Hij onderscheidde drie 'worlds of welfare capitalism,' zoals de titel van het boek zei. Het ging om een Angelsakische wereld, met verzorgingsstaten die Esping-Andersen (1990) kenschetste als 'liberaal-residueel,' een Scandinavische wereld met 'sociaal-democratische' verzorgingsstaten en een continentaal-Europese wereld met 'conservatief-corporatistische' verzorgingsstaten. Esping-Andersen stelde zich twee belangrijke vragen over sociale zekerheid. Hij stelde: bij de ontwikkeling van sociale zekerheid ging het nooit om de uitkering op zich, maar om wat die uitkering *doet*. En wat uitkeringen potentieel doen, zo betoogde Esping-Andersen, zijn twee dingen. Het eerste is 'de-commodificatie', mensen losmaken van de dwang van de markt, in dit geval de arbeidsmarkt. Het tweede is 'de-stratificatie', het compenseren voor, of althans buiten beschouwing laten, van ongelijkheden.

Esping-Andersen verklaart de aard van deze verzorgingsstaten als uitkomst van maatschappelijke strijd. Daar waar arbeid sterk is, zien we hoge niveaus van de-commodificatie. Daar waar verschillende sociale groepen alle sociale risico's ondervinden, zien we hoge niveaus van de-stratificatie. Daar waar arbeid sterk is, maar er juist belangrijke verschillen bestaan in de sociale risico's die sociale groepen ondervinden, zien we wel hoge niveaus van de-commodificatie, maar selectieve toegang tot die programma's van de-commodificatie.

Bannink en Hoogenboom (2007) classificeerden de 'worlds' die Esping-Andersen onderscheidde op de genoemde twee hoofdkenmerken, en wel als volgt in Tabel 9.

Tabel 9. *Systeem- en voorzieningsinclusie in de drie werelden van Esping-Andersen (bron: Bannink & Hoogenboom 2007, p. 22, table 1).*

		'systeem-inclusie'	
		universeel	selectief
'voorzienings-inclusie'	universeel	sociaaldemocratisch <i>de-commodificerend</i> <i>neutraal t.a.v. status</i>	conservatief-corporatistisch <i>de-commodificerend</i> <i>vooraf stratificerend</i>
	selectief	liberaal-residueel <i>niet de-commodificerend</i> <i>achteraf stratificerend</i>	

In een liberaal-residuele verzorgingsstaat, zijn uitkeringen residueel (vullen aan tot het sociaal minimum, maar niet daarboven) en heeft weliswaar iedereen toegang tot die uitkeringen (systeem-inclusie is universeel), maar geldt dat de geleverde voorzieningen op zichzelf niet sterk bijdragen aan sociale inclusie (voorzienings-inclusie is selectief). Hierom werkt zo'n systeem niet 'de-commodificerend.' Zo'n systeem biedt weinig ondersteuning die burgers in staat stelt los van hun positie op de arbeidsmarkt toch een goed leven te leiden. Het brengt met zich mee dat zo'n systeem ook 'stratificerend' werkt, dus sociale ongelijkheden in de hand werkt, maar dat gebeurt 'achteraf.' Het gebeurt niet door uitsluiting van voorzieningen voor specifieke groepen, maar door de ontoereikende aard van de wel degelijk universeel aangeboden voorzieningen. Deze wereld is ontstaan in een patroon van sociale strijd waarin arbeid zwak was en sociale groepen geen gedeelde risico's ondervonden. We zien dat de staat hier een belangrijke rol heeft gekregen als vormgever en uitvoerder van dit als algemeen, maar beperkt in reikwijdte, gedefinieerde belang.

In de sociaaldemocratische verzorgingsstaten in Scandinavië zagen Bannink en Hoogenboom zowel een hoog niveau van systeeminclusie als een hoog niveau van voorzieningsinclusie. Iedereen had toegang tot sociale zekerheid en de geboden sociale zekerheid was adequaat, ook boven het minimale niveau. Hierdoor werkt het systeem zowel de-commodificerend als de-stratificerend, het draagt eraan bij dat sociale posities gelijkjer worden, onafhankelijk van de marktpositie van verschillende potentiële werknemers. Deze wereld is ontstaan in een patroon van sociale strijd waarin arbeid sterk was en bovendien brede coalities kon vormen met andere sociale groepen die ook sociale risico's ondervonden. Esping-Andersen noemt voor Scandinavië een brede coalitie van arbeiders en boeren en een vrij zwakke industriële sector. We zien dat de staat hier een belangrijke rol heeft gekregen als vormgever en uitvoerder van dit als algemeen gedefinieerde belang.

In de conservatief-corporatistische verzorgingsstaten van continentaal-Europa, waar ook België toe behoort, zagen we een hoog niveau van voorzieningsinclusie, dus hoge uitkeringen voor diegenen die daar recht op hebben, maar een gedifferentieerde systeeminclusie, dus belangrijke verschillen in het recht op en dus de toegang tot dezelfde uitkeringen. Een voorbeeld van zo'n systeem is dat er belangrijke verschillen bestaan tussen collectieve werkloosheidsverzekeringen voor mensen met een specifiek arbeidsverleden en sociale voorzieningen voor mensen die een ander arbeidsverleden hebben. Dit kan zich ook uiten in sectorale verschillen. Zo'n stelsel werkt sterk de-commodificerend voor ingesloten werknemers, zij kunnen goed terugvallen op een uitkering als ze niet werken; maar het werkt niet de-commodificerend voor niet-ingesloten werknemers, zij vallen terug op een lage, veel minder toereikende uitkering vanwege een sociale voorziening. Dat betekent dat zo'n systeem dan ook sterk stratificerend werkt, en wel 'vooraf': het gebeurt door het patroon van in- en uitsluiting van de toegang tot de inkomensvoorziening. Deze wereld is ontstaan in een patroon van sociale strijd waarin arbeid in specifieke sectoren sterk was en tot coalitievorming met werkgevers kon komen (soms ook andersom, het initiatief lag ook bij werkgevers), waardoor in sommige sectoren corporatistische verhoudingen ontstonden. Hierbij werd niet direct een gedeeld risico met andere sectoren gevoeld en andere delen van de arbeidsmarkt en samenleving raakten zodoende veel minder sterk

georganiseerd. We zien hier dat niet zozeer de staat, maar juist door corporatistische actoren gevormde verbanden een belangrijke rol hebben gekregen bij de beleidsbepaling en beleidsuitvoering.

In de volgende paragraaf bespreken we de betekenis hiervan voor de verzorgingsstaten in de landen die we in deze studie onderzoeken.

2.2.2 Positionering sociale verzekeringen en voorzieningen

De geschiedenis van het inkomenscompensatiebeleid leidde tot het patroon dat we nu nog kennen in Vlaanderen en in de twee Scandinavische landen die we in deze studie onderzoeken; in het derde land dat we onderzoeken, Nederland, zagen we sterke verandering in de governance-verhoudingen rond het inkomenscompensatiebeleid sinds de jaren negentig. In de Scandinavische landen zagen we iets anders, namelijk een sterk groeiende nadruk op activerend arbeidsmarktbeleid.

In Denemarken en Noorwegen zien we sociaaldemocratische verzorgingsstaten, die sterk statelijk zijn georganiseerd met een patroon van geografische (niet: functionele) decentralisatie. De sociale verzekeringen en voorzieningen worden alle uitgevoerd met een sterke statelijke rol. Er zijn wel verschillende systemen, onder meer op basis van arbeidsverleden en type cliënt, zo zijn er afzonderlijke regelingen voor werklozen en niet-werkenden. Maar die systemen, inclusief de bijbehorende arbeidstoeleiding, worden in belangrijke mate uitgevoerd in geïntegreerde geografisch gedecentraliseerde organisaties. Dat patroon is in zichzelf niet veranderd.

Wel veranderd is de groeiende nadruk op activerend arbeidsmarktbeleid (Taylor-Gooby, 2004). Die nadruk was bijzonder geprononceerd in de Scandinavische landen. Denemarken maakte rond de eeuwwisseling internationaal gezien goede sier met het zogenaamde flexicurity-model: een flexibele arbeidsmarkt (met weinig baanzekerheid), gecombineerd met genereuze voorzieningen (sociale zekerheid) en een stevig activeringsbeleid. De wereldwijde economische crisis van 2008, die in Denemarken leidde tot hoog oplopende werkloosheid en een versobering van voorzieningen, leidde ertoe dat het Deense flexicurity-model internationaal zijn glans wat verloor (Bredgaard & Madsen, 2018). De Deense overheid en de sociale partners beschouwen flexicurity echter nog steeds als de kern van het landelijke arbeidsmarktbeleid (DA, FH & Ministry of Employment, 2021).

Nederland was altijd al een mengvorm van corporatistische, sociaaldemocratische en liberale elementen. Sinds de jaren negentig zien we een stevige beweging weg van de corporatistische elementen. De rol van het maatschappelijk middenveld in de sociale verzekeringen is sinds die tijd sterk afgenomen. Verzekeringen en voorzieningen worden uitgevoerd in aparte systemen. De sociale voorzieningen (vergelijkbaar met bijstand en leefloon), inclusief arbeidstoeleiding was altijd al een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dit gold ook voor werklozen met niet-opgebouwd of uitgeput sociaal verzekeringsrecht (WWV, RWW) en voor zelfstandigen. Sinds de jaren negentig zien we de integratie van alle typen sociale voorziening in een enkele bijstandsuitkering die wordt uitgevoerd door de gemeente, met daarbij een toenemende gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de arbeidstoeleiding. Dit wordt gefinancierd door de nationale overheid, maar de vorm van die financiering is erg relevant. Dat werken we verder uit in Hoofdstuk 4. De sociale verzekeringen voor werknemers werden tot de jaren negentig en vroege 2000's in bipartiete, functioneel gedecentraliseerde 'bedrijfsverenigingen' uitgevoerd, onder tripartiete toezicht; sinds de Parlementaire Enquêtecommissie-Buurmeijer (1993) en de 'Paarse' kabinetten (waarin de sociaaldemocratische PvdA en de liberale VVD een coalitie vormden) zien we een sterke beweging naar statelijke uitvoering en statelijk toezicht van de sociale verzekeringen. De financiering vindt nog wel plaats via premies, dus apart van de algemene belastingen.

In Vlaanderen zien we een sterk corporatistisch patroon. Er is een belangrijke rol voor het maatschappelijk middenveld en een sterk doorgevoerde functionele decentralisatie en decentralisatie op basis van denominatie. Sociale verzekeringen en voorzieningen worden uitgevoerd in aparte systemen. Zo wordt het leefloon (sociale voorziening) geografisch gedecentraliseerd uitgevoerd door gemeenten en gefinancierd door de federale overheid. Als er arbeidsverplichtingen zijn, volgt inschrijving bij het Arbeidsbureau. OCMW voert daarnaast andere diensten uit, alle rond maatschappelijke participatie in ruime zin. Bij de sociale verzekeringen werkt het anders. De RVA beoordeelt aanvragen en financiert, maar "uitbetalingsdiensten" van de sociale verzekeringen worden verricht in naar denominatie gescheiden uitvoeringssystemen (drie vakbonden en een publieke dienst). Er is tripartiete arbeidsvoorziening in de RVA en daarnaast een systeem voor arbeidstoeleiding onder meer door VDAB, dat gewestelijk en publiek is georganiseerd.

Een aantal vraagstukken is van belang om het functioneren van stelsels van decentrale arbeidstoeleiding goed te begrijpen, het centrale onderwerp van dit rapport. We geven hier over die vraagstukken een kort, voorlopig beeld, en werken dat verder uit in de hoofdstukken over de drie onderzochte landen.

Financiering: wat is de rol van de gemeente, hoe wordt die gefinancierd en waar gaan die middelen naartoe? Wordt de decentrale actor gefinancierd voor het verstrekken van uitkeringen en/of voor het leveren van ondersteuning bij arbeidstoeleiding? En op welke manier: via een fonds, vooraf gebudgetteerd, of op declaratiebasis? Dat is van belang voor de vraag waar het risico van beleidsfalen en -succes ligt en daarmee voor de vraag hoe de prikkelwerking van de financiering verloopt. Voor Nederland zien we juist op dit punt een sterke inzet van de nationale overheid op het versterken van de prikkelwerking, maar heel recent ook een beweging waarin de onbedoelde effecten van die sterke inzet meer op de politieke agenda komen. Voor Denemarken en Noorwegen geldt dat de gemeenten een sterke eigen financiële basis hebben, waarbij in Denemarken sterk aanvullende regulering plaatsvindt. In Noorwegen vindt een groot deel van de uitvoering plaats in gedeconcentreerde statelijke organen, waarbij de financiering dan ook binnen die organen blijft.

Doelgroepen: in Nederland zien we dat de gemeentelijke overheid een steeds verder geïntegreerde set doelgroepen bedient, waarbij ook langdurig werklozen (met uitgeput recht op werkloosheidsverzekering), maar ook niet-werkenden en arbeidsongeschikten (met niet-toereikend of uitgeput recht op arbeidsongeschiktheidsverzekering) zijn opgenomen. In Denemarken en Noorwegen zien we dat de decentrale of gedeconcentreerde instanties alle doelgroepen inclusief zelfstandigen die zich daar voordoen bedienen voor arbeidstoeleiding.

Domeinen: naast doelgroepen zijn ook beleidsdomeinen relevant: wat doen decentrale uitvoerders voor de ingesloten doelgroepen? In Nederland, Denemarken en Noorwegen zien we dat deze de inkomensvoorziening en de arbeidstoeleiding verzorgen en dat daarbovenop in alle gevallen ook andere domeinen van sociale dienstverlening betrokken worden. In Nederland en Noorwegen zien we dat het verband tussen arbeidstoeleiding en andere domeinen van sociale dienstverlening recent steeds sterker wordt.

2.2.3 Inhoud inkomensregelingen sociale zekerheid

In deze paragraaf staan de hoofdlijnen van regelingen voor inkomen wanneer iemand een beroep op sociale zekerheid wil doen centraal. Achtereenvolgens komen ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, en bijstand aan bod. De belangrijkste bron voor deze paragraaf is het rapport van Drijvers et al. (2021), aangevuld met publicaties van het Noorse ministerie van arbeid (2023) en landendocumenten van de Europese Commissie (2023a, b, c, d) en het ESPN netwerk (Kvist, 2019; Oostveen & Anderson, 2019; Pacolet, 2019).

Langdurig zieken of mensen met een beperking kunnen deels nog arbeidscapaciteit hebben. In het Vlaamse⁷ systeem zijn uitkeringen rondom langdurige ziekte en arbeidsongevallen onderdeel van het stelsel van verzekering voor medische kosten. In de andere landen zijn het regelingen los van de medische zorg. De regelingen zijn in Vlaanderen, Denemarken⁸ en Noorwegen gericht op de gehele beroepsbevolking, in Nederland alleen op werknemers. De financiering van de regelingen is in Nederland gebaseerd op premies voor werknemers en algemene belastingen voor jonggehandicapten; in Denemarken volledig vanuit de belastingen waarbij gemeenten in de loop van de tijd een steeds groter aandeel betalen. In Noorwegen is de financiering op basis van premies en in Vlaanderen op basis van een combinatie van premies en bijdragen uit de algemene belastingen. Volgens Drijvers et al. (2021) is er in Vlaanderen in geval van langdurige ziekte en arbeidsongevallen beperkte aandacht voor inzetten op activering, terwijl in Denemarken en Nederland sterke nadruk op activering ligt. Meer specifiek geldt voor Nederland dat voor re-integratie van langdurig zieken afzonderlijke premie bij werkgevers wordt geheven. In het Noorse stelsel is eveneens sprake van nadruk op activering. Er is een afzonderlijke regeling [Arbeidsavklaringspenger] (NAV, 2023a, p. 8; NMLSI⁹, 2023, pp. 17-18) gericht op levensonderhoud gedurende de periode dat sprake is van actieve begeleiding om weer terug te keren op de arbeidsmarkt.

In geval van werkloosheid geldt in Noorwegen een universele verzekering met premiefinanciering (aangevuld door de staat) voor de hele beroepsbevolking. Randvoorwaarde is dat ten minste 50% van het aantal arbeidsuren verloren is gegaan en dat de betrokkene is ingeschreven als werkzoekende. In Denemarken is sprake van vrijwillige verzekering. Actief inschrijven als verzekerde bij een erkende verzekeraar is vereist en de verzekerde betaalt een premie. De doelgroep is de beroepsbevolking vanaf 25 jaar. Naast de premies zijn er bijdragen uit (lokale) belastingen met een complex verdeelsysteem rondom risico-verevening (zie voor details de tekstbox over werkloosheid in Hoofdstuk 3). Voor Nederland geldt dat werknemers verzekerd zijn en dat de werkgevers de daarvoor benodigde premies betalen. Een verlies van 5 uur werk is voldoende voor een uitkering. Er zijn twee werkloosheidsfondsen: een voor de private sector en een voor de overheid (UWV, 2023, p. 50). Beide fondsen werken met een nagenoeg stabiele premie. Tekorten in economisch slechte tijden worden gecompenseerd door overschotten in goede jaren. Ook de Vlaamse regelingen richten zich op werknemers en in bepaalde gevallen ook zelfstandigen. De financiering (federaal gezien) is ongeveer voor de helft vanuit werkgevers en werknemers en de andere helft vanuit de algemene belastingen (Pacolet, 2019, p. 30)

De laatste uitkeringsvorm is een bijstandsuitkering voor degenen voor wie op geen enkele andere wijze in inkomen wordt voorzien; in Vlaanderen 'leefloon' genoemd. In Denemarken (vanaf 30 jaar, tenzij er sprake is van een afgeronde beroepsopleiding), Nederland (in combinatie met een eis tot startkwalificatie tot 27 jaar) en Noorwegen spelen gemeenten een belangrijke rol bij dit type regelingen. Er zijn inkomens- en vermogenstoetsen (op huishoudensniveau EC, 2023b, p. 49 en EC, 2023c, p. 32). De financiering komt uit algemene belastingen. In Denemarken wordt de bijdrage aan de financiering door de gemeente met de tijd hoger, opnieuw met een ingewikkelde afrekensystematiek. In Nederland wordt vooraf een landelijk budget verdeeld en is de gemeentelijke bijdrage gebaseerd op een vaste regel van ongeveer 10% van de totale gemeentelijke uitgaven. Het Noorse systeem is ingebed in het bredere verzekeringsstelsel en kent eveneens een inkomens- en vermogenstoets. Inhoudelijk is het meer maatwerk omdat het ook over bijvoorbeeld schuldhelpverlening kan gaan. Gemeenten hebben de vrijheid om bij de hoogte van de ondersteuning af te wijken van de landelijke standaard. Er geldt een activeringsplicht in geval iemand een beroep op de Noorse bijstand doet (NAV, 2023b).

⁷ Drijvers et al. (2021, p. 11-12) hebben in hun onderzoek het accent gelegd op Vlaanderen.

⁸ In gevallen waar geen sprake is van beroepsziekte of arbeidsongeval werkt de regeling pas vanaf 40 jaar tenzij er geen herstel mogelijk is (European Commission, 2023b, p. 39).

⁹ NMLSI: Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion

In de documenten die wij over Denemarken, Nederland en Noorwegen hebben bestudeerd en de interviews die we hebben afgenomen, hebben we geen aanwijzingen gevonden voor activerend arbeidsmarktbeleid voor mensen die (nog) niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (niet-beroepsactieven). Voor Denemarken geldt dat er op basis van de eerdergenoemde arbeidsmarktenquêtes wel cijfers beschikbaar zijn over de (omvang van de) diverse groepen niet-beroepsactieven.¹⁰ In de politieke en maatschappelijke discussie komt met name de groep van niet-beroepsactieven met een partner-met-inkomen soms aan de orde, en dan met name de rechten die zij hebben op een bijstandsuitkering (niet) en andere gemeentelijke financiële bijdragen of toeslagen (interview ministerie van werkgelegenheid). In Nederland wordt deze groep aangeduid als NUG-ers, niet-uitkeringsgerechtigden. De Inspectie constateerde in 2019 dat een belangrijk deel van deze groep niet weet dat men recht op ondersteuning heeft, terwijl bovendien gemeenten ertoe neigen het recht op ondersteuning te miskennen (zie verder §4.3). In een van de interviews met het ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie in Noorwegen werd aangegeven dat de groep van niet-beroepsactieven geen specifieke beleidsaandacht krijgt en dat er nauwelijks zicht is op (de omvang van) deze groep. Fiscale regels hebben wij niet onderzocht, maar fiscaal verschillende behandeling van huishoudens met een inkomen tegenover huishoudens met meer dan een inkomen duiden er wel op dat er prikkels kunnen zijn om al dan niet actief te worden op de arbeidsmarkt. Het eerder genoemde onderzoek in §2.1.2 van Jongen et al. (2018) laat zien dat dit thema internationaal gezien relevant is.

2.3 Lokale bestuurssystemen

Naast inzicht in het domein van werk is het relevant voor de situering en mogelijkheden tot decentralisatie rekening te houden met verschillen tussen de landen die verband houden met het lokale bestuursstelsel. Zo wijkt het lokale bestuursstelsel van de onderzochte landen af van het lokale bestuursstelsel van Vlaanderen; en ook tussen de drie landen zijn er verschillen. Om de lokale bestuursstelsels van de vier landen te typeren, gebruiken we een van de meest recente typologieën om lokale bestuursstelsels in Europa te classificeren (Schwab et al., 2017). Deze typologie bouwt voort op een eerdere classificatie van lokale bestuursstelsels van Kuhlmann en Wollmann (2014; 2019). Volgens deze typologie kent Vlaanderen een Napoleontische bestuurstraditie, Nederland een combinatie van een Napoleontische en Noord-Europese bestuurstraditie, terwijl Denemarken en Noorwegen juist een Noord-Europese bestuurstraditie kennen (John 2001; vgl. Heinelt et al., 2018; Kuhlmann & Wayenberg, 2016; Wayenberg et al., 2022).

In het kader van decentralisatie is met name de institutionele (functionele) dimensie relevant. Hoe groot is het takenpakket van gemeenten als gekeken wordt naar de verdeling van functies tussen het centrale, regionale en lokale niveau? En beschikken lokale besturen over (financiële) autonomie om taken te behartigen? Voordat we dat doen geven we een overzicht van de aantallen gemeenten, hun grootte en het aantal inwoners ten opzichte van de totale bevolking (zie Tabel 10). Dat zegt iets over wat Wayenberg et al. (2022) bestuurscapaciteit noemen. Opvallend is dat in Vlaanderen maar een kwart van de bevolking in de groep grootste gemeenten woont, terwijl dat in de andere landen nagenoeg de helft of zelfs meer is. Ook is in Vlaanderen het relatieve aandeel van de bevolking in de kleinste gemeenten duidelijk hoger dan in de andere landen.

¹⁰ Op Danmarks Statistik zijn onder meer onderscheiden 'thuisblijvende ouder of partner', 'gepensioneerd', 'scholier of student' etc.

Tabel 10. Aantal gemeenten naar grootteklasse en aandeel in totale bevolking 2023 (bron: statistiekbureaus)

	Vlaanderen	Denemarken	Noorwegen	Nederland
# gemeenten tot 20.000 inwoners	196	9	291	66
% bevolking in 0-20k gemeenten	35%	2%	28%	5%
# gemeenten 20k-50k inwoners	91	49	45	184
% bevolking in 20k-50k gemeenten	40%	30%	24%	34%
# gemeenten vanaf 50.000 inwoners	13	40	20	92
% bevolking in gemeenten vanaf 50k inwoners	25%	68%	48%	61%

Vlaanderen met een Napoleontische bestuurstraditie heeft 300 gemeenten met gemiddeld 20.000 inwoners. Vlaanderen kent een zogenaamd 'gefusioniseerd bestuursstelsel' waarin taken niet expliciet op verschillende niveaus zijn belegd (Wayenberg et al., 2022). Ook politiek gezien is er sprake van weinig autonomie. De afgelopen twee decennia zijn er wel hervormingen geïntroduceerd die de autonomie en verantwoordelijkheden van lokale besturen hebben uitgebreid (Vos & Voets, 2022; Wayenberg, 2006). De financiële middelen en bestuurskracht om deze extra taken effectief aan te pakken, groeiden echter niet mee. Dit betekent dat lokale besturen in Vlaanderen nog steeds een vrij afhankelijke positie hebben ten opzichte van de hogere (o.a. het federale, Vlaamse/regionale, provinciale) niveaus. Daarnaast werken lokale besturen in Vlaanderen op vrijwel alle domeinen van lokale beleidsvoering samen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Naast deze intergemeentelijke netwerken bestaan er tal van andere samenwerkingsverbanden met een veel complexere structuur. Deze laatste zijn er vaak gekomen op initiatief van de Vlaamse overheid, omdat ze een oplossing bieden voor het gebrek aan bestuurskracht op lokaal niveau (Wayenberg et al., 2022).

Het Nederlandse bestuursstelsel kan getypeerd worden als een combinatie van een Napoleontische en Noord-Europese bestuurstraditie (John, 2001; vgl. Heinelt et al., 2018; Wayenberg et al., 2022) wat tot uitdrukking komt in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Nederland heeft 342 gemeenten met gemiddeld ongeveer 60.000 inwoners. Er is al jaren sprake van schaalvergroting door herindelingen waardoor het aantal gemeenten sinds 1995 met bijna 300 is afgenomen (CBS, z.j.). Nederlandse lokale overheden hebben enerzijds autonomie om binnen hun eigen grenzen taken op zich te nemen en regels te stellen en er zijn de afgelopen decennia veel taken gedecentraliseerd, waaronder taken op het terrein van sociale dienstverlening, jeugdzorg en ruimtelijke ordening. Anderzijds voeren gemeenten veel van die taken uit in opdracht van de nationale overheid en de provincies (zogenaamde medebewindstaken, waaronder de bijstand en Participatiewet) en oefenen die hogere overheden toezicht uit op de uitvoering van die medebewindstaken. Nederlandse gemeenten hebben hierbij een beperkte financiële autonomie (zie ook Ladner et al., 2021), die als gevolg van de decentralisaties van taken die vaak gepaard gingen met bezuinigingen, verder is afgenomen (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020). Dit betekent al met al een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen lokale en hogere overheden, waardoor de interbestuurlijke relaties gekenmerkt worden door coördinatie en onderhandeling (Schaap, 2019). Daarnaast participeren gemeenten in Nederland gemiddeld genomen in 33 (in)formele samenwerkingsverbanden (Ministerie van Binnenlandse Zaken [BZK] 2021). Deze samenwerking wordt aangegaan op alle domeinen waarin gemeenten actief zijn, maar komt het meest voor in het fysieke domein, zorg en welzijn, en economie (Ministerie van BZK, 2021). Samenwerking is vaak vrijwillig, maar in sommige gevallen verplicht. Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van de omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's en de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's). De indeling van de samenwerkingsverbanden is niet in alle gevallen gelijk. Voor het domein van werk zijn er 35 arbeidsmarktregio's ingericht die vraag en aanbod op elkaar moeten afstemmen. De indeling van die arbeidsmarktregio's konden gemeenten zelf bepalen (*Kamerstukken II*, 2011/12, 33161, nr. 3, p. 16)

Denemarken en Noorwegen behoren tot de Noord-Europese bestuurstraditie en kennen lokale overheden met een politiek en functioneel sterke positie binnen het bestuursstelsel (Wayenberg & Kuhlmann, 2018)

en relatief veel autonomie (Ladner et al., 2021). Noorwegen heeft 356 gemeenten met een gemiddeld aantal inwoners van ongeveer 15.000, terwijl Denemarken 98 gemeenten heeft met gemiddeld ruim 60.000 inwoners. In beide landen hebben zich herindelingsprocessen voorgedaan, waarbij het aantal gemeenten en het aantal regio's is teruggebracht. Met name in Denemarken heeft vanaf 2004 een grote herindelingsoperatie plaatsgevonden die het aantal gemeenten tot ongeveer een derde terugbracht. In Noorwegen gebeurde dat in 2019/2020 toen het aantal gemeenten daalde van 426 naar de huidige 356.

Deense en Noorse lokale overheden zijn vrij om taken op zich te nemen die zij in het belang achten van hun eigen gemeenschap en die niet reeds belegd zijn bij een andere overheid. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw zijn lokale overheden in beide landen verantwoordelijk geworden voor een steeds groter aantal taken (Baldersheim et al., 2019). Het takenpakket van Deense lokale overheden en de beleidsvrijheid die zij daarbinnen hebben is iets ruimer dan van Noorse lokale overheden (Ladner et al., 2021). Ook hun financiële autonomie is relatief groot, hoewel de financiële autonomie van Noorse lokale overheden kleiner is dan die van Deense lokale overheden (Baldersheim et al., 2019). Ladner et al. (2019) noteren dat Deense gemeenten meer dan 60% van de publieke uitgaven van het land voor hun rekening nemen. De OECD zet Denemarken ook consequent bovenaan de lijstjes van financiële autonomie (Ladner et al., 2019, p. 59). Het verschil tussen Denemarken en Noorwegen is te wijten aan de beperktere autonomie van Noorse lokale overheden om lokale inkomstenbelastingtarieven te bepalen; deze worden grotendeels bepaald door het parlement (Blom-Hansen et al. 2010). In de interbestuurlijke verhoudingen hebben lokale overheden in Noorwegen een sterkere positie ten opzichte van de centrale overheid dan in Denemarken (Baldersheim et al., 2019) waar gemeenten en nationale overheid jaarlijks onderhandelen over de financiële middelen (zie verder §3.2.2) en een uitgebreid systeem van toezicht bestaat (§3.2.3). In de loop van de afgelopen 10 à 15 jaar is het toezicht door de nationale overheid op gemeenten fors toegenomen. Ladner et al. (2019, p. 187-188) spreken van een 'raadselachtige tegenstelling' met de verder zeer sterke lokale autonomie van Deense gemeenten. Intergemeentelijke samenwerking is in deze landen een minder wijdverbreid, maar ook opkomend, fenomeen. In Noorwegen hebben lokale overheden gemiddeld 14 samenwerkingsovereenkomsten met andere lokale overheden, vooral op het vlak van ondersteunende diensten en eerstelijns gezondheidszorg (Blom-Hansen et al., 2010).

2.4 De financiële dimensie

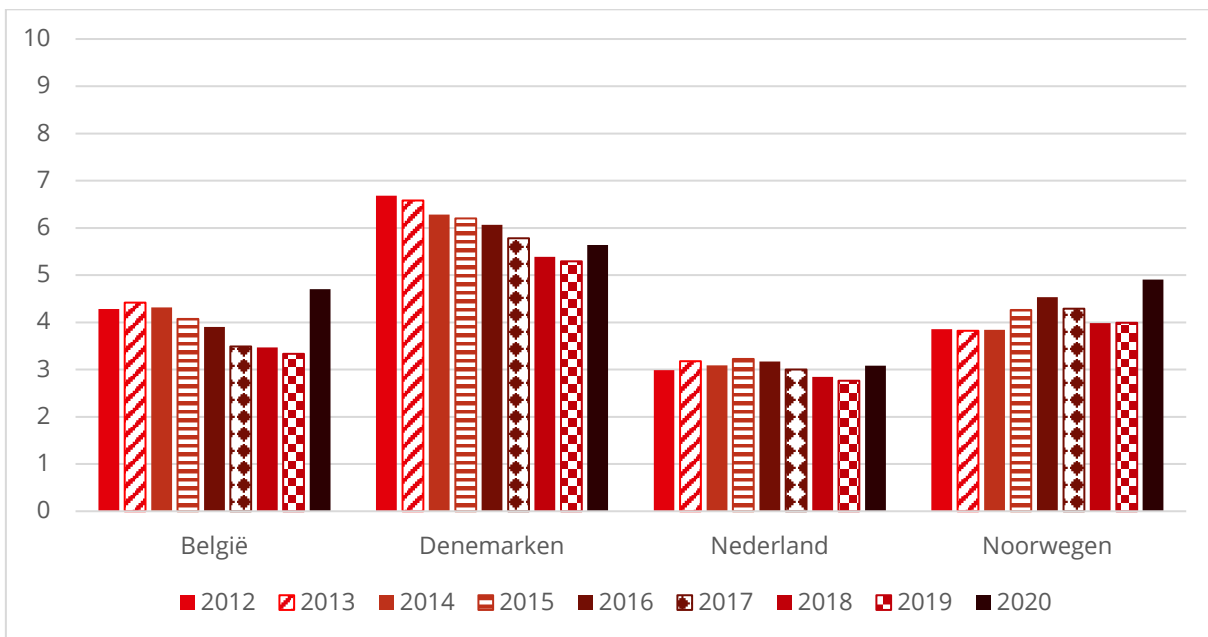
In deze laatste inhoudelijke paragraaf staan we stil bij het financieel belang van sociale zekerheid en arbeidstoeleiding in de economie van de verschillende landen. Het doel is een algemeen beeld te schetsen van uitgaven die te maken hebben met werkloosheid en arbeidsmarkt ten opzichte van de totale economie. In een tweede deelparagraaf is het doel meer zicht te krijgen op de kosten van arbeidstoeleiding in de verschillende landen.

2.4.1 Uitgaven sociale zekerheid

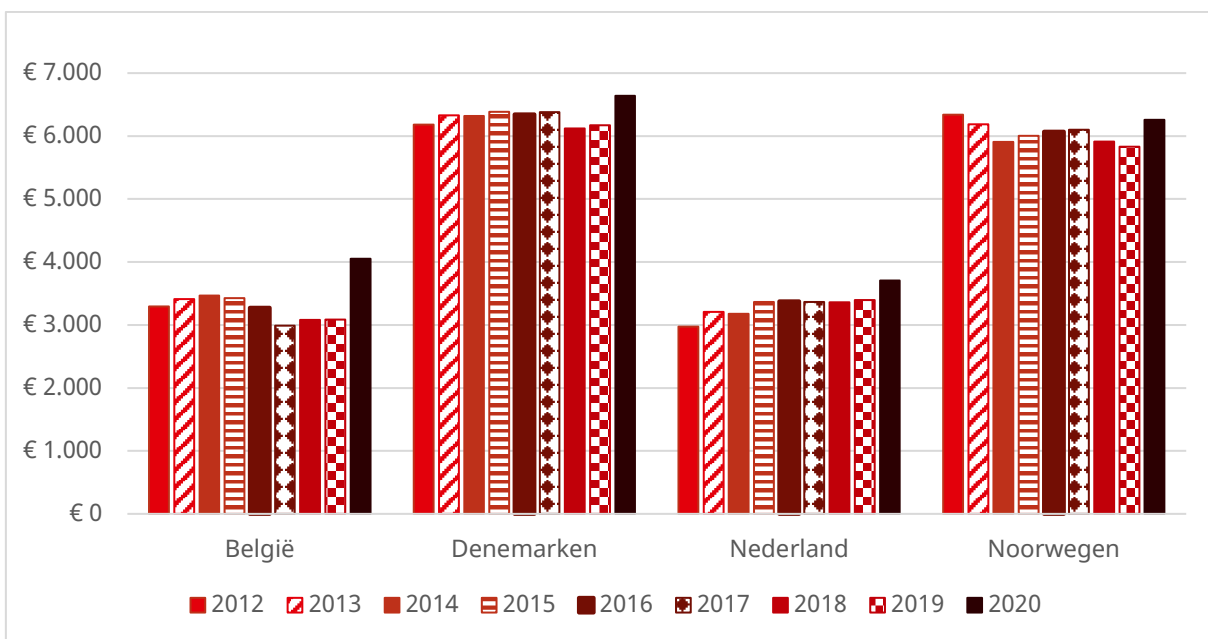
Dit onderzoek richt zich op vraagstukken rondom toeleiding tot de arbeidsmarkt en inkomensvoorzieningen die verband houden met werkloosheid of onvoldoende inkomen door arbeidsbeperkingen en ziekte. In deze paragraaf schetsen we een algemeen beeld van de relatieve omvang van de middelen die voor de genoemde doelstellingen worden uitgegeven. De bron voor die gegevens ligt Eurostat. Onder de noemer 'Social Protection' zijn negen deelonderwerpen genoemd, uiteenlopend van ouderdomspensioenen tot bijdragen aan huisvesting en uitkeringen voor weduwen en wezen.

Voor dit onderzoek zijn de deelonderwerpen 'unemployment' en 'disability' in de gegevensverzameling opgenomen. Op basis van de kennis over Nederland, waar de bijstand (Participatiewet) niet onder deze

twee deelonderwerpen lijkt te zijn opgenomen, is verder gezocht. Gezien de omvang van de post 'Social exclusion, not elsewhere classified' in de Nederlandse gegevens van Eurostat is de conclusie getrokken dat de uitgaven voor bijstand onder dat deelonderwerp lijken te vallen. Dat heeft er toe geleid dat genoemd deelonderwerp voor de analyse van de kosten voor werkloosheid en arbeidsmarkt zijn meegenomen. Op basis van deze keuze zijn twee invalshoeken gebruikt, te weten aandeel van de uitgaven voor werkloosheid en arbeidsmarkt ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product en daarnaast dezelfde gegevens per hoofd van de bevolking tussen 15 en 64 jaar. Die laatste keuze is gemaakt aangezien deze bevolkingsgroep in principe beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en ook vanuit fiscaal oogpunt een belangrijke doelgroep is. Dat leidt tot de inzichten in de figuren 5 en 6.



Figuur 5. Uitgaven werkloosheid en arbeidsmarkt als percentage BBP (bewerkingen van Eurostat 2023e)



Figuur 6. Uitgaven werkloosheid en arbeidsmarkt per inwoner 15-64 jaar (bewerkingen Eurostat 2023e en Eurostat 2023f)

Vergelijkbare gegevens over Vlaanderen zijn niet te achterhalen. Pacolet (2019, p. 14) benoemt dat overdrachten vanuit de verschillende regelingen hem noodzaken een schatting te maken van hoe de financiering van de verschillende deeldomeinen van sociale zekerheid in België is opgebouwd. Op Statistiek Vlaanderen zijn veel gegevens over personen die beroep doen op sociale zekerheid te vinden, maar geen gegevens over uitgaven. De informatie van de Nationale Bank van België (2023) levert wel uitgesplitste gegevens naar gemeenschappen, maar dan blijkt dat het merendeel van de uitgaven is verantwoord onder de noemer 'Wettelijke sociale verzekeringsinstellingen zijn verantwoord' zonder uitsplitsing naar de gemeenschappen.

Gegevens zijn slechts tot 2020 beschikbaar. Verder dienen gegevens over 2020 met enige terughoudendheid te worden gebruikt aangezien dat het eerste jaar van de COVID-19 epidemie was, waarbij overheden in brede zin de economie hebben ondersteund. In figuur 7 is een verfijning van de gegevens van figuur 6 opgenomen waarbij de uitgaven per hoofdgroep (arbeidsbeperking, werkloosheid en sociale uitsluiting als benadering van bijstand) zijn weergegeven.

Wat opvalt is dat de twee Scandinavische landen per inwoner tussen 15 en 64 jaar veel hogere uitgaven kennen dan Nederland en België. Dat is vooral terug te zien in de uitgaven die verband houden met arbeidsbeperkingen die bijna twee keer het niveau van België en Nederland bereiken. De verklaring hiervoor zit in belangrijke mate in de keuzes die zijn gemaakt rondom ziekte. In België wordt inkomensverlies bij ziekte via de ziektekostenverzekering (ziekenfondsen) opgevangen.¹¹ In Nederland is inkomensverlies bij ziekte de eerste twee jaar de verantwoordelijkheid van de werkgever en dit komt daarmee niet in de statistiek terecht. In Noorwegen en Nederland zijn de uitgaven voor werkloosheid relatief laag terwijl in België tot en met 2019 een daling van uitgaven voor werkloosheid zichtbaar is naar een met Denemarken vergelijkbaar niveau.

¹¹ In de Europese statistiek omvatten ziektekosten ook de kosten van medische hulp en die zijn in deze analyse buiten beschouwing gebleven waardoor voor België een deel van de uitgaven buiten beeld blijft.



Figuur 7. Uitgaven werkloosheid en arbeidsmarkt, uitgesplitst per hoofdgroep per inwoner 15-64 jaar (bewerkingen Eurostat 2023e en Eurostat 2023f)

2.4.2 Uitgaven arbeidsparticipatie

In deze deelparagraaf ligt het accent op de kosten van arbeidsparticipatie zelf. De verschillende uitvoeringsstructuren maken een goede vergelijking van kosten van arbeidstoeleiding tussen landen ingewikkeld. Voor alle drie de landen is op basis van statistische informatie wel een indicatie te geven, maar met het nodige voorbehoud en zeker niet als graadmeter voor efficiëntie tussen verschillende landen. Zo

geldt voor Nederland dat kosten van arbeidstoeleiding op lokaal niveau niet zijn af te splitsen van de kosten voor wat 'beschut werk' heet. Beschut werk gaat over het bieden van arbeidsplaatsen voor mensen die wegens een vorm van beperking, meestal in combinatie met een gebrek aan startkwalificaties, nauwelijks kans maken op een gewone job. In Denemarken zijn de kosten van de jobcenters juist weer wel afzonderlijk zichtbaar.

De beschikbare gegevens zijn ontleend aan de statistieken over de gemeentelijke financiën in de verschillende landen. Waar nodig zijn ze bewerkt naar kosten per inwoner (bevolking van 15-64 jaar) enerzijds omdat absolute bedragen weinig zeggingskracht bieden en anderzijds een koppeling naar BBP door geldstromen tussen gemeenten en nationale overheid moeilijk te maken is.

Voor Denemarken is een gedetailleerd overzicht van lasten van gemeenten per inwoner en per functie beschikbaar (Statistics Denmark, 2023b). Over de interpretatie van die gegevens is overleg geweest met het Deense bureau voor statistiek. Gemeenten maken in 2022 zelf per inwoner tussen 15 en 64 jaar ongeveer DKK 2.200 (€ 295)¹² kosten voor begeleiding naar werk en geven daarnaast circa DKK 1.800 (€ 240) uit voor met name beoordeling welke functies iemand kan vervullen.

In Nederland geldt voor de toeleiding naar werk in geval van werkloosheid dat die kosten ten laste van de landelijke uitvoeringsorganisatie UWV komen en onderdeel zijn van de totale uitvoeringskosten. Ook is bekend dat voor re-integratie van mensen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid jaarlijks ongeveer € 92 mln. aan diensten is ingekocht (UWV, 2023, p. 15). Dat komt neer op ongeveer € 8 per inwoner tussen 15 en 64 jaar. Voor degenen die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen (met name bijstand en mensen met een beperking) kan op basis van statistische informatie per inwoner en functie wel een indicatie worden gegeven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.j.). Voor werkgerelateerde uitgaven komt dat in 2022 neer op circa € 75 per inwoner tussen 15 en 64 jaar aan personele lasten voor gemeenten en daarnaast nog eens € 220 voor bijkomende kosten en taken die door derden worden uitgevoerd. Het merendeel daarvan komt terecht bij samenwerkingsverbanden die op regionaal niveau voor beschut werk zorgen.

In Noorwegen staat de samenwerking van gemeenten met de NAV centraal. Binnen de NAV-organisatie houden zich 628 FTE (persoonlijke communicatie, NAV, 1 september 2023) direct bezig met arbeidstoeleiding. Dat is ongeveer 6% van de formatie. In de jaarcijfers 2022 van de NAV (NAV, 2023a, p. 26) is aangegeven hoeveel middelen voor arbeidsmarktmaatregelen zijn uitgegeven. Het gaat om een bedrag van 10,2 miljard NOK, herleid naar uitgaven per inwoner tussen 15 en 64 is dat ongeveer 2.900 NOK (€ 255). Uit de statistiek van gemeenten zijn directe kosten voor arbeidstoeleiding te vinden, de personeelskosten die eraan zijn gekoppeld echter niet. In totaal gaat het om ongeveer 3 miljard NOK (SSB, 2023) programmakosten, ofwel per inwoner tussen 15 en 64 ongeveer 850 NOK (€ 75).

De Deense gegevens lijken het meest volledig omdat gemeenten de integrale verantwoordelijkheid voor arbeidstoeleiding hebben. Uitgaven in Nederland en Noorwegen zijn vanwege ontbrekende gegevens zeker een onderschatting. In beide gevallen ligt het wel herleidbare kostenniveau boven de € 300 per inwoner tussen 15 en 64 jaar.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een globaal beeld van de context van arbeidsmarktbeleid geschetst. In de eerste plaats aan de hand van demografische gegevens om ontwikkelingen rondom bijvoorbeeld werkgelegenheid maar

¹² Wisselkoers 3-1-2024: DKK € 0,134, NOK € 0,0883. [<https://beurs.fd.nl/rente-valuta/>]

ook vergrijzing te schetsen. Vanuit het perspectief van arbeidsaanbod vallen drie zaken op. In de eerste plaats de relatief lage arbeidsdeelname van de groep 55-64 jarigen in Vlaanderen ten opzichte van de drie andere landen. In de tweede plaats de eveneens relatief lage arbeidsdeelname van de groep 15-24 jarigen in Vlaanderen en België, waarbij Belgische cijfers laten zien dat dit voor alle opleidingsniveaus geldt. Ten derde valt op dat Belgische cijfers over inkomens in huishoudens laten zien dat er relatief veel eenverdieners in België zijn. Deze bevindingen lijken erop te wijzen dat er culturele of financiële drempels zijn die toetreden tot of actief blijven op de arbeidsmarkt minder aantrekkelijk maken dan in de andere landen het geval is.

Vervolgens is aandacht besteed aan de inbedding van sociale zekerheidsstelsels in de politiek-bestuurlijke cultuur van de verschillende landen. Dat steunt op de theorie van Esping-Andersen (1990) over verschillende typen verzorgingsstaten. Het beeld dat uit die analyse naar voren komt is dat Noorwegen en Denemarken ook nu nog zijn te kwalificeren als sociaal democratische verzorgingsstaten. Nederland in iets mindere mate en België behoren van oudsher tot de 'conservatief-corporatistische' verzorgingsstaten. Voor België gaat dat nog steeds sterk op; voor Nederland is dat gaan schuiven, waarbij de rol van de lokale overheid voor niet-verzekerden steeds groter werd en de nationale overheid de regie over de sociale verzekeringen overnam van werknemers en werknemers.

De derde deelvraag in dit hoofdstuk betreft de verhouding tussen nationaal en lokaal bestuur. Hier vallen een paar zaken op. De lokale autonomie in Denemarken en Noorwegen is relatief groot, waarbij Denemarken op papier ook veel fiscale autonomie voor het lokaal bestuur kent. In Nederland is de (fiscale) autonomie relatief beperkt. Er is veel overleg tussen nationale en lokale overheden. Voor de taken rondom sociale bescherming is veel gedecentraliseerd vanaf 2015, maar wel binnen nationale regels. Het Vlaamse systeem streeft wel naar integratie van taken maar kent relatief weinig autonomie. Verder is hier van belang dat er duidelijke schaalverschillen tussen gemeenten in de verschillende landen zijn. In Vlaanderen is het overgrote deel van de gemeenten klein en woont maar 25% van de bevolking in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. In Denemarken zijn nauwelijks meer kleine gemeenten en woont twee derde van de bevolking in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

De laatste deelvraag in dit hoofdstuk gaat over het financieel belang van sociale bescherming, in het bijzonder gericht op werkloosheid en arbeidsbeperkingen. Het meest opvallende verschil is dat Noorwegen en Denemarken veel geld uitgeven aan mensen met arbeidsbeperkingen en dat uitgaven voor werkloosheid in alle landen vanaf 2017 ongeveer vergelijkbaar zijn. Het is moeilijk om een goede schatting te maken van de werkelijke kosten van arbeidstoeleiding vanwege de verschillende stelsels en de wijze waarop daarover informatie beschikbaar is. Met de informatie die beschikbaar is, is het beeld dat een bedrag van € 300 (per inwoner 15-64 jaar) waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke uitgaven is. In Denemarken liggen de uitgaven met ruim € 500 per inwoner van 15-64 jaar beduidend hoger. In hoeverre uitvoeringssystemen invloed hebben op die kosten proberen we in de hoofdstukken over de verschillende landen te duiden.

Referenties

Baldersheim, H., Houlberg, K., Lidstrom, A., Hlynsdottir, E.-M., & Kettunen, P. (2019). *Local autonomy in the Nordic countries. A report for the Norwegian Association of Local and Regional Authorities*. Kristiansand: University of Agder.

Bengtsson, T., & Scott, K. (2011). Population aging and the future of the welfare state: The example of Sweden. *Population and development review*, 37, 158-170.

Blom-Hansen, J., Borge, L.-E., & Dahlberg, M. (2010). Local government in Denmark, Norway, and Sweden. In A. Moisis (Ed.), *Local public sector in transition: A Nordic perspective* (pp. 63-154). Helsinki: Government Institute for Economic Research.

Bredgaard, Th., & P.K. Madsen (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *European Review of Labour and Research*, 24(4), 375–386. DOI: 10.1177/1024258918768613

Castles, F. G. (2002). The future of the welfare state: crisis myths and crisis realities. *International Journal of Health Services*, 32(2), 255-277.

CBS. (2023). Bevolking, geslacht, herkomstland, viercijferige postcode, 1 januari. Laatst gewijzigd 13 november 2023 [Dataset], <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85640NED/table?ts=1705472956893>

Commissie-Borstlap. (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Rapport van de commissie regulering van werk. *Kamerstukken II 2019/20*, 29544, nr. 970, blg-920904 tm 920907. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-970.html>

Commissie-Van Zwol. (2024). *Gematigde groei*. Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. <https://open.overheid.nl/documenten/c06c6800-351f-401f-9d7f-942c756a264a/file>

DA - Confederation of Danish Employers, FH - Danish Trade Union Confederation & Ministry of Employment. (2021). *The labour market in Denmark*. Copenhagen. Geraadpleegd via <https://bm.dk/media/19251/the-labour-market-in-denmark.pdf>

Drijvers, A., Rossetti, S., & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen: Eindrapport*. Panteia. *Kamerstukken II 2020/21*, 30982, nr. 61, blg-974175. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-974175>.

Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

European Commission. (2023a). *Your social security rights in Belgium*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13740&langId=en>.

European Commission. (2023b). *Your social security rights in Denmark*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13746&langId=en>.

European Commission. (2023c). *Your social security rights in The Netherlands*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13754&langId=en>.

European Commission. (2023d). *Your social security rights in Norway*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13768&langId=en>.

Eurostat. (2020). *Structural business statistics*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics>.

Eurostat. (2023a). *Population on January 1 2023*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/TPS00001/default/table?lang=en>.

Eurostat. (2023b). *Employment and activity by sex and age – annual data*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/LFSI_EMP_A__custom_6683277/default/table?lang=en.

Eurostat. (2023c). *Employment by educational attainment level - annual data [lfsi_educ_a_custom_9167792]* (Last update: 14/12/2023 23:00) [Dataset]. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_educ_a_custom_9167792/default/table?lang=en&page=time:2022.

Eurostat. (2023d). *Number of persons by working status within households and household composition (1 000)* (Last updated 15/06/2023) [Data set]. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_hhwhnpt_custom_8818901/default/table?lang=en

Eurostat. (2023e). *Social benefits by function - million EUR* (Last update: 30/03/2023 23:00) [Dataset]. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00082/>.

Eurostat. (2023f). *Population on 1 January by age group and sex* (Last update: 03/07/2023 23:00) [Dataset]. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PJANGROUP_custom_7122304/default/table?lang=en.

Eurostat. (2023g). *Job vacancies in number and % - NACE Rev. 2, B-S, quarterly data. (tps00172)* Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00172>.

Eurostat. (2024a). *Employment rates by sex, age and citizenship (%) (lfsa_ergan)*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ergan.

Eurostat. (2024b). *Unemployment rates by sex, age and citizenship (%) (lfsa_urgan)*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_urgan.

Eurostat. (2024c). *Activity rates by sex, age and citizenship (%) (lfsa_argan)*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan.

Eurostat. (2024d). *Population by sex, age, citizenship, labour status and NUTS 2 regions (lfst_r_lfsd2pwn)*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_r_lfsd2pwn.

Heinelt H., Hlepas, N., Kuhlmann, S., & Swianiewicz, P. (2018). Local government systems: grasping the institutional environment of mayors. In: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, & H. Reynaert (eds.), *Political leaders and changing local democracy* (pp. 19-78). Londen.

Ince Yenilmez, M. (2015). Economic and social consequences of population aging the dilemmas and opportunities in the twenty-first century. *Applied Research in Quality of Life*, 10, 735-752.

International Labour Organization. (2024). ILO Thesaurus. <https://metadata.ilo.org/thesaurus.html>

Jara Tamayo, H. X., & Popova, D. (2021). Second Earners and In-Work Poverty in Europe. *Journal of Social Policy*, 50(3), 470-492. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000227>

John, P. (ed.) (2001). *Local governance in western Europe*. Londen.

Jongen, E., Boer, H-W. de, & Koot, P. (2018). *Eenverdieners onder druk*. Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/publicatie/eenverdieners-onder-druk>.

Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (2016). Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 82, 233-254.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. 2nd Edition. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Kvist, J. (2019). *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection Denmark 2019*. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21863&langId=en>.

Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2021). *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990-2020)*. Release 2.0. European Commission.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). *Staat van het bestuur*. Den Haag: BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.) *Findo: Data Financiën Decentrale overheden*. [Gemeentelijke informatie/Baten en lasten/Jaarrekening/Lasten/Per € 1.000/Lasten naar taakvelden]. www.findo.nl/jive.

NMLSI [Arbeids- og inkluderingsdepartementet] (2023). *Det norske trygdesystemet; The Norwegian Social Insurance Scheme*. Geraadpleegd via https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/det-norske-trygdesystemet_2023.pdf; https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/the-norwegian-social-insurance-scheme_2023.pdf.

Nationale Bank van België. (2023). *Overheidsuitgaven naar functies en transacties* [Data set]. Geraadpleegd via <https://stat.nbb.be/index.aspx?lang=nl&SubSessionId=3f31e30f-6f41-4166-9763-6b877d11ca58&theme-treeid=23#>.

NAV. (2023a). *Årsrapport 2022* [Integraal vertaald met DeepL Pro naar het Engels zonder check]. Geraadpleegd via https://www.nav.no/_/attachment/inline/f0ade883-317b-4639-bac2-095eae2d6525:a90f501c9f8fa627f3b07ec777797a0174409c8e/NAV_%C3%85rsrapport_2022.pdf.

NAV. (2023b, Updated 21 December 2023). *Financial assistance: Benefits*. Geraadpleegd via <https://www.nav.no/okonomisk-sosialhjelp/en>.

Nordic Co-operation. (z.j). *Dansk kontanthjælp*. Geraadpleegd via <https://www.norden.org/da/info-norden/dansk-kontanthjaelp>

Oksuzyan, A., Höhn, A., Krabbe Pedersen, J., Rau, R., Lindahl-Jacobsen, R., & Christensen, K. (2020). Preparing for the future: The changing demographic composition of hospital patients in Denmark between 2013 and 2050. *PLoS One*, 15(9), e0238912.

Oostveen, A., & Anderson, K. (2019). *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection The Netherlands 2019*. European Commission. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21848&langId=nl>.

Pacolet, J. (2019). *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection Belgium 2019*. European Commission. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21869&langId=en>.

Pammolli, F., Riccaboni, M., & Magazzini, L. (2012). The sustainability of European health care systems: beyond income and aging. *The European Journal of Health Economics*, 13, 623-634.

- Pedersen, A. W. (2015). *ESPN Thematic Report on Social Investment Norway 2015*. European Commission. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13829&langId=en>.
- Razin, A., & Sadka, E. (2005). *The decline of the welfare state: demography and globalization*. MIT press.
- Schaap, L. (2019). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: 2019.
- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (Eds.) (2017). *The future of local government in Europe. Lessons from research and practice in 31 countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Sogstad, M., Hellesø, R., & Skinner, M. S. (2020). The development of a new care service landscape in Norway. *Health Services Insights*, 13, 1178632920922221.
- SSB. (2023). *Detailed accounting figures in the operational accounts , by accounting scope , function, type, contents, year and region* [12367, laatste actualisatie 15 juni 2023]. Geraadpleegd via <https://www.ssb.no/en/statbank/table/12367/>.
- StatBel. (2020). *Enquête naar de Arbeidskrachten 2020*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid/plus>.
- StatBel. (2023a). *Bevolking naar woonplaats, nationaliteit (Belg/niet-Belg), burgerlijke staat, leeftijd en geslacht*. Geraadpleegd via <https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?datasource=65ee413b-3859-4c6f-a847-09b631766fa7>.
- StatBel. (2023b). *Werkgelegenheid- en werkloosheidsgraad naar provincie en geslacht 2000-2022*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid>.
- StatBel. (2023c). *Vacatures op de arbeidsmarkt*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/vacatures-op-de-arbeidsmarkt>.
- Statistics Denmark. (2023a). *Job vacancies by industry, unit and size*. (LSK01). Geraadpleegd via <https://m.statbank.dk/TableInfo/LSK01>.
- Statistics Denmark. (2023b). *Municipal accounts by functions – by region, function, dranst, kind and price unit*. (REGK31). Geraadpleegd via <https://www.statbank.dk/REGK31>.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. (2020). *Nederland heeft één overheid nodig*. Den Haag.
- Taylor-Gooby, P.F. (2004). *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- UWV. (2023). *Jaarverslag 2022, deel 2: Publieksversie*. Geraadpleegd via https://jaarverslag.uwv.nl/FbContent.ashx/pub_1000/downloads/v230419194114/uwv-jaarverslag-2022-deel2.pdf.
- Vansteenkiste, S., & Sourbron, M. (2023). De niet-beroepsactieven in Vlaanderen ontleed. Een profielschets van huisvrouwen en arbeidsongeschikten. *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 33(1), 5-14.
- Vartiainen, J. (2017). The future of the European welfare states: the intriguing role of demography?. *European View*, 16(1), 131-139.

Vos, D., & Voets J. (2022). Explaining municipalities' (alternative) service delivery modes over time: the importance of coercive pressures, *Local Government Studies*, 48(4), 728-748.

Wayenberg, E. (2006). The Flemish government's responsibility for local government modernization, *Public Management Review*, 8(1), 47-65.

Wayenberg, E., Resodihardjo, S., Voets, J., Van Genugten, M., Torfs, I., & Van Haelter, B. (2022). The Belgian and Dutch response to COVID-19: Change and stability in the mayors' position. *Local Government Studies*, 48(2), 271-290.

Wayenberg E., & Kuhlmann, S. (2018). Comparative local government research: theoretical concepts and empirical findings from a European perspective. In E. Ongaro & S. Van Thiel (eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 841-863). Londen.

3 Decentralisatie van arbeidstoeleiding in Denemarken

3.1 Decentralisatieproces

De decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid in Denemarken is een geleidelijk lopend proces geweest, met sleutelmomenten in 2007, 2014, 2016 en 2019. Die momenten en de belangrijkste aanpassingen worden in deze paragraaf beschreven.

3.1.1 Decentralisatie in 2007-2009

Algemeen

In de zomer van 2004 gaat het Deense parlement akkoord met de voorstellen van de in 2001 aangetreden centrumrechtse regering om ingrijpende bestuurlijke hervormingen door te voeren. De beslissing is het startsein voor een aantal voorbereidende operaties, waaronder een kort maar hevig gemeentelijk herindelingsproces, dat leidt tot een vermindering van het aantal gemeenten van 271 tot 98 fors grotere gemeenten. Andere aspecten van de hervormingen zijn de reorganisatie van het middenbestuur (vijf regio's in de plaats van 13 amter), een ingrijpende herverdeling van taken tussen de drie bestuurslagen (er is tegelijkertijd sprake van een ingrijpende decentralisatie én centralisatie) en belangrijke veranderingen in de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen (Peters, 2013). Ook moeten er 455.000¹³ mensen van werkgever veranderen: van amter naar regio's, van amter naar gemeenten of de centrale overheid, en van de oude naar de nieuwe, gefuseerde gemeenten. Op 1 januari 2007 gaat het nieuwe bestel van start.

Arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding

Een onderdeel van de besluitvorming in 2004 is dat de 98 nieuw gevormde Deense gemeenten verantwoordelijk worden voor arbeidsmarktbeleid en de dienstverlening aan alle werkzoekenden en werkgevers. Ze waren dat al voor de onverzekerde werkzoekenden, maar besloten wordt dat nu ook de verantwoordelijkheid voor arbeidstoeleiding van verzekerde werkzoekenden van de nationale overheid naar de gemeenten wordt overgeheveld.¹⁴ Tegelijkertijd worden 91 jobcenters (arbeidsbureaus) in het leven geroepen.

Het doel van de arbeidsmarktbeleidshervorming is om op lokaal niveau één centraal toegangspunt voor werkzoekenden én werkgevers te creëren en te zorgen voor een lokale aanpak van de arbeidstoeleiding. Ook is het doel om een scheiding aan te brengen tussen de arbeidstoeleiding en het verstrekken van uitkeringen; die laatste taak komt niet bij de jobcenters terecht, maar moet elders in de gemeentelijke organisatie worden belegd (Status for the Implementation of the Local Government Reform, 2009: 36). De aanleiding voor de hervorming wordt met name gevormd door de omvang van de werkloosheid en de kosten van de uitkeringen (Frandsen & Pedersen, 2017: 81). Vanaf eind jaren '80 van de 20^e eeuw was er geleidelijk meer (politieke) aandacht gekomen voor deze uitgaven en de noodzaak van actief arbeidsmarktbeleid om passiviteit en langdurige werkloosheid te voorkomen (Frandsen & Pedersen, 2017:

¹³ Hierbij speelt een rol dat personeel in onderwijs en zorg in Denemarken in dienst was van de decentrale overheid.

¹⁴ De verzekerde werkzoekenden ontvangen hun werkloosheidsuitkering van het werkloosheidsfonds (A-kasse) waarbij zij zich vrijwillig hebben verzekerd en premie aan hebben afgedragen. De onverzekerde werkzoekenden ontvangen hun uitkering van de gemeente. Meer hierover in de volgende paragraaf.

92-94). De analyse van de in 2002 ingestelde adviescommissie voor de bestuurlijke hervormingen (Strukturkommission, 2004) en de centrumrechtse regering (van de liberalen en conservatieven) is dat oorzaken met name zijn gelegen in de inefficiëntie van de gescheiden aanpak van de diverse categorieën werkzoekenden (met name de verzekerden en de onverzekerden), onvoldoende samenwerking met werkgevers en onvoldoende integrale dienstverlening aan werkzoekenden met sociale of gezondheidsproblematiek (Agreement on a Structural reform, 2004: 45-49). Ook in de academische literatuur wordt gewezen op problemen met het systeem van twee categorieën werkzoekenden en de gefragmenteerde dienstverlening op het gebied van werk en sociale dienstverlening op lokaal niveau (Christensen, Larsen & Vrangbaek, 2017: 65).

De hervorming van het arbeidsmarktbeleid is het resultaat van een politiek besluitvormingsproces tussen 2002 en 2004, met forse tegenstand van de sociale partners¹⁵ ¹⁶en de sociaaldemocratische partij, die de voorgaande vier kabinetten (tussen 1993 en 2001) heeft gedomineerd. De nieuwe centrumrechtse regering is na haar aantreden in 2001 van plan om het arbeidsmarktbeleid te hervormen. Eerst wordt al de verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitkeringen¹⁷ (leefloon) van het ministerie van sociale zaken naar dat van werkgelegenheid overgeheveld. Daarnaast is een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen nodig. Dit is ook een politiek gemotiveerde poging om de corporatistische structuren in het domein van werk en arbeidsmarktbeleid te verzwakken (Christensen, Larsen & Vrangbaek, 2017: 66). Een academische geïnterviewde legt uit dat ook de ambtenaren op de ministeries van werkgelegenheid, binnenlandse zaken en financiën hier voorstander van zijn, omdat zij verwachten dat de in hun ogen noodzakelijke flexibilisering van het arbeidsmarktbeleid makkelijk zal verlopen als de gemeenten ervoor verantwoordelijk zijn. De sociale partners, die deel uitmaken van het systeem van arbeidstoeleiding op nationaal niveau, verzetten zich fel tegen de decentralisatie, en worden daarin door de sociaaldemocraten gesteund (Christensen, Larsen & Vrangbaek, 2017: 66).

In de uitwerking van de parlementaire besluitvorming van 2004 worden de plannen voor de onverdeelde arbeidstoeleiding door gemeenten afgezwakt. Denemarken is gewend aan minderheidsregeringen, die bij hun beleidsvoornemens ook altijd een deel van de oppositie moeten meenemen; dat geldt ook voor deze centrumrechtse coalitie, die grote concessies aan de sociaaldemocraten en de sociale partners doet op dit vlak. In de eerste jaren vanaf 1 januari 2007 loopt de arbeidstoeleiding van verzekerde werkzoekenden daarom nog via kantoren van het nationale arbeidsmarktagentschap¹⁸, die wel in de gemeentelijke jobcenters worden ondergebracht. De nationale overheid en de gemeenten sluiten daartoe bindende samenwerkingsovereenkomsten (Christiansen & Klitgaard, 2010: 193-197). In de literatuur wordt gewezen op de overeenkomst met de Noorse aanpak (Christensen, Larsen & Vrangbaek, 2017: 70). In een beperkt aantal gemeenten wordt een experiment gedaan waarbij het gemeentelijk jobcenter wél de verantwoordelijkheid krijgt voor alle werkzoekenden, ook de verzekerden dus.

Eind 2008, nog voordat het experiment wordt geëvalueerd, sluit de regering met de Deense vereniging van gemeenten KL een deal om ook de dienstverlening aan de verzekerde werkzoekenden aan de gemeenten en de jobcenters over te dragen, wederom tegen de zin van de sociale partners. In 2009 worden de

¹⁵ Dansk Arbejdsgiverforening (DA, de Deense werkgeversfederatie), en Landsorganisationen (LO, de Deense federatie van vakbonden). De opvolger van LO sinds 2019 is Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH).

¹⁶ In de volgende paragraaf (§3.2.1) wordt toegelicht welke rol de sociale partners hebben in de arbeidstoeleiding.

¹⁷ Deze inkomensvoorziening, vergelijkbaar met het leefloon, heet 'sociale bijstand' in Denemarken. De sociale bijstand bestaat uit meerdere regelingen, waarvan de bijstandsuitkering (kontanthjælp, voorheen bistandshjælp) de belangrijkste is. We spreken daarom in dit hoofdstuk verder over 'bijstand' en 'bijstandsuitkering'.

¹⁸ In het Deens 'Arbejdsmarkedsstyrelsen' (AMS). Dit agentschap was tussen 1989 en 2014 verantwoordelijk voor het actief arbeidsmarktbeleid en was onderdeel van het ministerie van werkgelegenheid. In 2014 werd het opgevolgd door het Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).

samenwerkingsovereenkomsten van de nationale overheid en gemeenten beëindigd, en worden gemeenten volledig verantwoordelijk voor de arbeidstoeleiding van alle werkzoekenden: niet-verzekerde bijstandsgerechtigden (leefloongerechtigden), maar ook verzekerde werkzoekenden met een werkloosheidsuitkering, een ziekteuitkering of een vervroegd pensioenuitkering. De hervorming gaat gepaard met een transfer van zo'n 2000 nationale ambtenaren naar de gemeenten (European Commission, 2013: 5).

De Deense gemeenten zijn ten tijde van deze hervormingen al verantwoordelijk voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen ofwel leefloon (voor niet-verzekerden), de verstrekking van pensioenuitkeringen en in bredere zin voor een groot deel van de uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor sociale dienstverlening en publieke gezondheidszorg. Ook kinderopvang, onderwijs en ouderenzorg behoren tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

3.1.2 Hervormingen op het gebied van werk in de jaren 2015-2019

In 2015-2016 worden de taakverdeling, organisatie en financiering van het arbeidsmarktbeleid opnieuw grondig hervormd. De hervormingen zijn het gevolg van een akkoord tussen de landelijke politieke partijen in 2014. Aanleiding is de breed gedeelde wens om de werkloosheid terug te dringen, onder meer door een meer individuele benadering van werkzoekenden. Er is ook overeenstemming tussen alle betrokken partijen dat de regelgeving voor gemeenten veel te ingewikkeld is geworden; dat zit met name in de verschillende regels voor de verschillende categorieën werkzoekenden. In die tijd hebben gemeenten met in totaal 13 verschillende categorieën te maken (interview ministerie van werkgelegenheid). Dit is geen nieuwe observatie: al in 2009 heeft een gezaghebbende adviescommissie voor arbeidsmarktbeleid een rapport uitgebracht met als één van de belangrijkste aanbevelingen dat de regels voor de verschillende categorieën gelijkgetrokken moeten worden (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009). Ook is er in deze jaren sprake van toenemende aandacht van de nationale overheid voor de behoeften van werkgevers aan geschikt personeel (Pedersen & Houlberg, 2018: 61).

In 2014 is in politieke zin de tijd rijp voor nieuwe hervormingen. In 2014 en 2015 worden meerdere wetten door het parlement geloodst. Eind 2014 wordt een wet aangenomen waarin de organisatie en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van het arbeidsmarktbeleid wordt hervormd. De wet op de actieve werkgelegenheidsinspanning¹⁹ wordt aangepast om de verschillende regimes (regels) voor de diverse categorieën werkzoekenden beter op elkaar af te stemmen, om gemeenten meer vrijheid en flexibiliteit te geven in hun benadering van werkzoekenden. In 2015 volgt de wet die de financiering regelt.²⁰ Het betreft een ingrijpende wijziging van de financieringswijze van de jobcenters en gemeenten door de nationale overheid, waarbij wordt ingezet op het vergroten van de financiële prikkels voor gemeenten om met name langdurig werklozen sneller aan het werk te helpen. Deze systematiek bestaat tot op heden nog steeds en wordt in de volgende paragraaf uitgebreider toegelicht.

In de daaropvolgende jaren vinden er opnieuw belangrijke aanpassingen plaats in de wetgeving. De wet op de actieve werkgelegenheidsinspanning wordt in 2016 en in 2019 opnieuw op belangrijke punten aangepast.²¹ Steeds opnieuw is het doel om de regels voor gemeenten ten aanzien van de vereisten aan de

¹⁹ Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (WET nr. 548 van 07/05/2019).

²⁰ Frandsen & Pedersen (2017) voegen toe als voetnoot: 'Ministry of Social Affairs and the Interior (2015), bill number L1, and Ministry of Employment (2015), bill number L4. Both bills passed through Parliament on 26 August, 2015'. Die laatste betreft de WET nr. 994 van 30/08/2015.

²¹ Er vinden voortdurend aanpassingen in deze wet plaats. Volgens de respondenten zijn het er vanaf het begin in 2002/2003 in de loop van de jaren vele tientallen geweest.

dienstverlening aan werkzoekenden te vereenvoudigen; de behoefte daaraan bij gemeenten is groot. Tegelijkertijd zijn en blijven tot op heden die vereisten bijzonder gedetailleerd, en is de toezichhoudende rol van het ministerie van werkgelegenheid en het agentschap STAR²² in de loop van de jaren versterkt. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

3.2 Decentralisatiepraktijk

3.2.1 Taken, bevoegdheden en democratische legitimiteit

Gemeenten en werk

De Deense gemeenten zijn sinds 2009 verantwoordelijk voor alle taken op het gebied van arbeidstoeleiding, voor alle doelgroepen werkzoekenden. De populatie van werkzoekenden waarvoor de gemeenten en de gemeentelijke jobcenters vanaf 2009 verantwoordelijk zijn, valt uiteen in vier hoofdgroepen: niet-verzekerde bijstandsgerechtigden (leefloon); verzekerde werkloosheidsuitkeringsgerechtigden; verzekerde ziekte-uitkeringsgerechtigden; verzekerde vervroegd-pensioenuitkeringsgerechtigden (arbeidsongeschikten).²³ Daarnaast kunnen ook werkzoekenden zonder uitkering terecht bij de gemeenten.²⁴ Voor al deze werkzoekenden is het gemeentelijke jobcenter het aanspreekpunt, voor alle inspanningen op het gebied van de arbeidstoeleiding en andere vormen van activering, opleiding en scholing.

Per 1 januari 2024 is op het bovenstaande één uitzondering gemaakt: vanaf die datum worden verzekerde werklozen in de eerste drie maanden van de werkloosheid door de voornamelijk sectoraal georganiseerde werkloosheidsfondsen (*A-kasser*) begeleid. Na drie maanden gaat de verantwoordelijkheid voor de arbeidstoeleiding alsnog naar de gemeentelijke jobcenters. Deze opvallende stap volgt op experimenten met een aantal werkloosheidsfondsen met deze rol sinds 2020. Onafhankelijke wetenschappelijke evaluatie had uitgewezen dat de experimenten voor het grootste deel niet succesvol waren.²⁵ Desondanks heeft de landelijke politiek in 2023 besloten om dit experiment in regelgeving om te zetten. Volgens enkele respondenten is dit gebeurd onder invloed van de lobby van de sociale partners, met name de landelijke werkgeversorganisatie.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid en meer in algemene zin de verdeling van taken en bevoegdheden op het gebied van arbeidstoeleiding is gebaseerd op de 'Wet op de organisatie en ondersteuning van werkgelegenheidsinspanningen etc.' (Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v.) van 2014.²⁶ De arbeidstoeleiding vindt plaats in gemeentelijke jobcenters (en soms in samenwerking tussen enkele gemeenten). In de wet is verder in diverse artikelen sprake van afstemming tussen gemeenten en de werkloosheidsfondsen die door de sociale partners worden beheerd. Daarnaast is er in

²² Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Meer hierover in de volgende paragraaf.

²³ Voor de laatste twee groepen geldt dat de gemeente bepaalt in welke mate mensen kunnen werken (voor arbeidsongeschikten in samenwerking met deskundigen), en dat de gemeente hen ook begeleidt in het traject van (gedeeltelijke) arbeidstoeleiding. De ziekteuitkering is in Denemarken een gemeentelijke uitkering, opgebracht door verplichte afdracht door alle werkenden; de eerste maand is voor risico van de werkgever. De vervroegd-pensioenuitkering wordt verstrekt door de landelijke uitvoeringsorganisatie Udbetaling Danmark, en wordt betaald uit een landelijk verplichte volksverzekering.

²⁴ Dit is in de praktijk van de gemeentelijke jobcenters een zeer beperkt aantal mensen. In de gemeente Esbjerg gaat het om een percentage tussen de 1 en 2% van de totale cliëntenpopulatie (bron: interview manager jobcenter).

²⁵ Zie de website van STAR: <https://star.dk/om-styrelsen/nyt/nyheder/2023/11/slutevaluering-af-effekten-af-a-kasseforsoget-for-beskaeftigelsen/>

²⁶ Wet nr. 1482 van 23/12/2014.

de wet aandacht voor de landelijke Werkgelegenheidsraad en regionale arbeidsmarktraden,²⁷ waarin gemeenten en sociale partners samenwerken.

De uitvoering van de taken door de gemeenten is stevig ingekaderd door andere landelijke wetgeving. De gemeenten moeten voldoen aan de Wet op de actieve werkgelegenheidsinspanning (zie hieronder), de Wet actief sociaal beleid, de Ziektewet, de Wet tegemoetkoming arbeidsgehandicapten in het bedrijfsleven etc. en de Wet inburgering.²⁸ Ook van belang is de Wet op de financiering door de gemeenten van bepaalde openbare diensten die worden betaald door de gemeenten, Udbetaling Danmark en de werkloosheidsfondsen' van 2015.²⁹

De belangrijkste wet is de Wet op de actieve werkgelegenheidsinspanning (Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats). Eerder beschreven we al dat deze wet in de loop van de jaren vele tientallen malen tussentijds is aangepast. Deze wet geeft gemeenten vier hoofdtaken:

1. werkzoekenden helpen bij het vinden van werk;
2. particuliere en publieke werkgevers bijstaan met zakelijke dienstverlening in verband met werving, afstemming tussen werklozen en werkgevers en behoud van arbeidskrachten;
3. mensen die moeite hebben om een baan te krijgen of te behouden, en mensen met een arbeidsbeperking, bijstaan met een individuele en gerichte inspanning met het oog op duurzame aansluiting op de arbeidsmarkt en volledige of gedeeltelijke zelfredzaamheid;
4. jongeren die geen beroepsopleiding volgen met een individuele en gerichte inzet bij te staan, zodat de jongere onder normale omstandigheden een studie of beroepsopleiding kan afronden.

De wet bevat veel gedetailleerde voorschriften over de aanpak van het arbeidstoeleidingsbeleid en de verantwoordelijkheid van de betreffende actoren daarbinnen. Zo zijn er bijvoorbeeld hoofdstukken met gedetailleerde aanwijzingen over de manier waarop de gemeentelijke jobcenters het proces en de contacten met werkzoekenden moeten organiseren. Dat hoofdstuk bevat bijvoorbeeld diverse verplichte aanwijzingen voor gemeenten over wat er in het eerste gesprek met bepaalde categorieën werkzoekenden moet worden aangeleverd en gedaan, hoeveel maatregelen of inspanningen moeten worden geleverd en over de manier waarop werkzoekenden hun curriculum vitae moeten opstellen en updaten. Belangrijk is ook dat gemeenten verplicht zijn om werkzoekenden op hun uitkering te korten – of om aan het betreffende werkloosheidsfonds (A-kasse) door te geven als het om een verzekerde gaat – als zij niet voldoen aan dergelijke verplichtingen.³⁰

De Deense gemeenten voeren al deze taken uit in de gemeentelijke jobcenters. De dienstverlening vindt plaats fysiek in de jobcenters, en daarnaast ook digitaal en telefonisch. De arbeidstoeleiding en de begeleiding daarvoor worden door de medewerkers van de jobcenters uitgevoerd. Die onderhouden daartoe behalve contact met de werkzoekende ook nauwe contacten met werkgevers in de regio. De opleiding en (bij)scholing – het betreft alle mogelijke korte en langere opleidingen en trainingen (in vaardigheden of taal), zowel reguliere opleidingen als specifieke cursussen – worden door de gemeente meestal uitbesteed aan externe opleidingsinstituten. De regie voor zowel het individuele opleidingstraject van een werkzoekende, als voor het geheel aan beschikbaar gestelde opleidingen en de invulling daarvan ligt bij de gemeenten. Gemeenten besteden ook andere onderdelen van de arbeidstoeleiding uit aan andere

²⁷ Meer over de regionale arbeidsmarktraden hieronder in de subparagraaf over 'sociale partners en werkloosheidsfondsen'.

²⁸ Zoals aangetroffen in de database met wetgeving van de Deense overheid (retsinformation.dk), en toegespitst op het ministerie van werkgelegenheid (Beskæftigelsesministeriet).

²⁹ Wet nr. 994 van 30/08/2015.

³⁰ Zie ook: STAR (2015). *Financial sanctions imposed on unemployment insurance benefit recipients in Denmark*. Practices database of the European network of Public Employment Services (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en>).

gemeenten en externe partijen (Drijvers et al., 2021: p. 209). Hoe groot het uitbestede deel van het werk is, verschilt sterk per jobcenter en per type taak (met name op het vlak van stageplekken en gesubsidieerde banen) (VIVE, 2022: 116-120).

Een belangrijke vereenvoudiging vond plaats in januari 2020: gemeenten hebben nu na de eerste 6 maanden van werkloosheid geen gedetailleerde verplichtingen meer voor aantallen interviews en aangeboden maatregelen. In de eerste 6 maanden zijn die verplichtingen er nog wel: 4 interviews en minstens 1 maatregel of inspanning (zoals een cursus of een vacature).³¹

Gemeenten en aanpalende beleidsterreinen

De Deense gemeenten zijn verantwoordelijk voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen ofwel leefloon (voor niet-verzekerden). Daarnaast verstrekken gemeenten pensioenuitkeringen. Ze zijn alles bij elkaar verantwoordelijk voor een groot deel van de uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid.

Op alle aanpalende beleidsterreinen hebben de gemeenten van oudsher de belangrijkste taken en bevoegdheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor sociale dienstverlening in brede zin (inclusief jeugdzorg) en voor publieke gezondheidszorg (dus niet de ziekenhuiszorg), waaronder thuiszorg, preventiebeleid en sociaal-psychiatrische zorg. Ook kinderopvang, onderwijs en ouderenzorg behoren tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid; het personeel in al deze sectoren is in dienst van de gemeenten.

Gemeenten: politieke verantwoordelijkheid en democratische legitimiteit

Het politieke systeem binnen Deense gemeenten kent drie organen: de direct gekozen gemeenteraad, een aantal vaste raadscommissies en de burgemeester. De burgemeester, meestal de leider van de grootste partij, wordt door de raad verkozen. De commissies zijn thematisch ingericht en zijn verantwoordelijk voor de aansturing en uitvoering van het beleid op het betreffende beleidsterrein. De meeste gemeenteraden hebben een vaste commissie voor arbeidsmarkt- of werkgelegenheidszaken, soms gecombineerd met sociale zaken. De voorzitters van de commissies worden door de commissieleden gekozen, en vormen samen met de burgemeester de uitvoerende macht binnen de gemeente. Deze voorzitters, enigszins vergelijkbaar met schepenen, hebben niet zoveel formele bevoegdheden, maar kunnen in de praktijk op hun eigen beleidsterrein zeer invloedrijk zijn (Blom-Hansen & Heeager, 2011: 226-227).

Nationale overheid

De taken en bevoegdheden van de nationale overheid in Denemarken op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid zijn relatief beperkt. Hieronder lichten we die nader toe. Hierbij past wel een belangrijke kanttekening. Arbeidsmarktbeleid is van oudsher een zeer gepolitiseerd onderwerp op nationaal niveau in Denemarken, zo blijkt uit de literatuur en bevestigen ook alle gesprekspartners. Er is sprake van zeer actieve bemoeienis van de landelijke politiek met het (actief) arbeidsmarktbeleid, de uitvoering ervan en de wijze en omvang van financiering, ook nadat het is gedecentraliseerd naar de gemeenten. We komen hierop terug in latere paragrafen, onder meer die over gemeentelijke beleidsvrijheid.

Op basis van de eerdergenoemde Wet op de organisatie en ondersteuning van werkgelegenheidsinspanningen etc. (Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v.) heeft de nationale overheid de volgende taken:

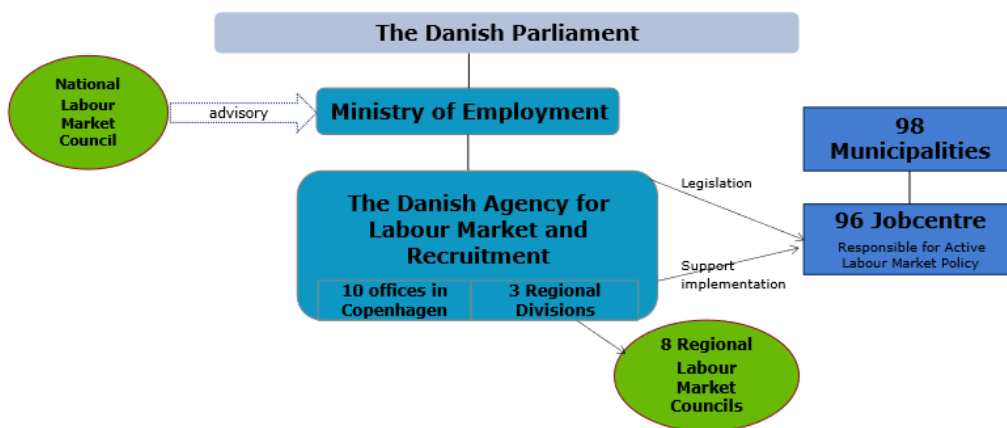
- opstellen van indicatieve werkgelegenheidsbeleidsdoelen voor de inzet van de gemeenten;
- ondersteunen van hervormingen en inspanningen in gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden
- benoemen en ondersteunen van de landelijke Werkgelegenheidsraad
- benoemen en ondersteunen van de regionale arbeidsmarkttraden

³¹ Folketinget Statsrevisorerne & Folketinget Rigsrevisionen, 2022: 1.

- volgen en analyseren van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gemeentelijke inspanningen.
- de inrichting en onderhoud van Jobnet, een landelijk dekkend portal voor de dienstverlening door alle arbeidsbureaus (en werkloosheidsfondsen) voor burgers en bedrijven. Alle vacatures én werkzoekenden (met profiel en CV) zijn daarop te vinden.

STAR

In termen van organisatie zijn de bovengenoemde taken verdeeld tussen het ministerie van werkgelegenheid en STAR (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering). STAR is een agentschap dat onder het ministerie valt, en is opgericht op 1 januari 2014 (door een fusie van de Nationale Arbeidsmarktautoriteit en het Deense Agentschap voor Arbeidsbehoud en Internationale Rekrutering). STAR is de Deense partnerorganisatie van de VDAB, maar voert zelf geen taken op het gebied van arbeidstoeleiding en opleiding en training uit. STAR adviseert het ministerie bij beleidsontwikkeling, wetgevingswerkzaamheden en de ontwikkeling van hervormingsvoorstellen. STAR heeft een belangrijke taak in de monitoring, benchmarking en toezicht op de gemeenten (en de jobcenters) bij de uitvoering van de arbeidstoeleiding. In §3.2.3 gaan we hier uitgebreider op in. STAR heeft op basis van de wet- en regelgeving een belangrijke rol bij het inrichten van informatiesystemen voor arbeidsmarktinformatie en werkgelegenheidsbeleid, waar gemeenten en jobcenters veel mee te maken hebben. In §3.2.3 gaan we ook hier nader op in. Verder ontwikkelt STAR strategische beleids- en werkgelegenheidsinitiatieven en -experimenten die op lokaal niveau moeten worden uitgevoerd.



Figuur 8. Schematisch overzicht van de rol van STAR (hier: the Danish Agency for Labour Market and Recruitment) in het Deense arbeidsmarktbeleid (op basis van een interview met en presentatie van STAR-respondenten, januari 2024)

STAR bestaat uit een landelijke organisatie en drie regionale kantoren verspreid over het land (zie Figuur 8). De drie regionale kantoren hebben enkele specifieke taken binnen de organisatie: zij voeren het secretariaat van de regionale arbeidsmarkttraden (meer daarover hieronder bij de sociale partners); zij zijn de belangrijkste uitvoerders van de relaties die STAR met de gemeenten onderhoudt, in termen van monitoring, benchmarking en toezicht (meer daarover in §3.2.3); en zij hebben een rol in de afstemming van vraag en aanbod van bij- en omscholing van werkzoekenden. Deze laatste rol houdt in dat STAR analyseert aan welke vaardigheden en competenties behoefte is op de arbeidsmarkt, en een intermediaire rol speelt in de afstemming tussen werkgevers, vakbonden en jobcenters om werkzoekenden via korte scholingsprogramma's aan het werk te krijgen.

De regionale kantoren van STAR hebben behalve een toezichtsrol ook nadrukkelijk een ondersteunende rol richting de gemeenten. Zij onderhouden directe contacten met alle jobcenters en gemeenten, en meer in het bijzonder met die jobcenters waar de inspanningen of resultaten als onvoldoende worden beschouwd. Daarnaast investeert STAR veel in de informatievoorziening aan gemeenten over (nieuwe) wet- en regelgeving: uitleg van nieuwe regels en advisering in allerlei vormen (website, brochures, bezoeken aan individuele gemeenten, bijeenkomsten voor jobcentermanagers, etc.) hoe aan de vereisten kan worden voldaan (interview STAR). Deze dubbele rol of dubbele pet kan wel eens lastig zijn voor de medewerkers van de regionale kantoren die de contacten met de gemeenten onderhouden. Volgens STAR weten alle gemeenten echter dat de rollen van STAR een duidelijke wettelijke basis hebben. Met andere woorden: STAR heeft in zekere zin weinig keus in de opstelling ten opzichte van de gemeenten. De geïnterviewden wijzen er bovendien nadrukkelijk op dat voor gemeenten en STAR zelf van belang is dat de regionale kantoren als ogen en oren van het ministerie fungeren in de lokale praktijk. Het management van de regionale kantoren beschouwt het als een belangrijke taak om aan het ministerie van werkgelegenheid terug te koppelen hoe nieuwe maatregelen en wetgeving uitpakt, waar barrières zitten voor gemeenten, etc., met als doel om op die manier bij te dragen aan beter uitvoerbaar landelijk beleid en regelgeving.

Sociale partners en werkloosheidsfondsen

De belangrijkste betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering van het beleid is via het beheren van de landelijke werkloosheidsfondsen (*A-kasser*). De meeste van deze fondsen dekken een specifieke sector, maar er zijn ook algemeen toegankelijke fondsen. Deze werkloosheidsfondsen verstrekken de werkloosheidsuitkeringen aan (bij hen) verzekerde werkzoekenden. Dat gebeurt in lokale en regionale uitvoeringskantoren van de fondsen. Werknemers en ook zelfstandigen kunnen zich (vrijwillig) aansluiten bij een fonds en verzekeren tegen werkloosheid. Ze betalen daarvoor een maandelijkse premie. De verzekeringsgraad is hoog (gemiddeld ruim 80% in de periode 2008-2016), maar verschilt per sector. De fondsen worden gevoed door de ledenpremies en een bijdrage van de nationale overheid, die fluctueert op basis van het aantal werklozen en de staat van de economie (Kvist, 2019).

De sociale partners hebben op het vlak van arbeidsmarktbeleid en de uitvoering daarvan beperkte bevoegdheden. Op regionaal niveau hebben ze een rol in de arbeidsmarktraden.³² Deze raden bestaan uit vertegenwoordigers van vakbonden, werkgeversorganisaties en gemeenten, aangevuld met enkele vertegenwoordigers van andere (regionale) partijen. De arbeidsmarktraden moeten zorgen voor afstemming en samenwerking tussen gemeenten, en vooral ook tussen gemeenten en de sociale partners, en de werkloosheidsfondsen (Frandsen & Pedersen, 2017, pp 101-102).

3.2.2 Financiering en verdeling van risico's

De financiering van het arbeidsmarktbeleid in Denemarken (en de veranderingen daarin door de jaren heen) is bijzonder gecompliceerd, zoals door de geraadpleegde experts wordt bevestigd. Hetzelfde geldt in meer algemene zin voor de financiële verhoudingen tussen de nationale overheid en gemeenten. Hieronder proberen we dit op systematische wijze te beschrijven. We beginnen met een korte uitleg van de inkomstenbronnen van gemeenten en de financiële verhoudingen tussen de nationale overheid en gemeenten. Daarna spitsen we het nader toe op het domein van werk.

³² Onderdeel van de hervorming in 2016 is de omvorming van de 94 lokale arbeidsmarktraden en de 4 regionale arbeidsmarktraden in intergemeentelijke arbeidsmarktraden, om op die manier beter aan te sluiten bij de geografische gebieden waarin mensen wonen en werken.

Gemeentelijke financiën algemeen

Deense gemeenten beschikken over een aantal hoofdcategorieën inkomstenbronnen:³³

1. algemene uitkering
2. specifieke uitkeringen
3. kostenvergoedingen
4. gemeentelijke belastingen, met name inkomstenbelasting
5. vereveningssysteem tussen gemeenten.

De Deense gemeenten halen meer dan de helft van hun inkomsten uit eigen belastingheffing. Dat klinkt Vlaamse gemeentebestuurders mogelijk als muziek in de oren, maar de nationale overheid heeft de financiële vrijheid van gemeenten op diverse manieren stevig ingeperkt. Er bestaat een uitgebreid en ingewikkeld vereveningssysteem tussen gemeenten, dat leidt tot forse herverdeling van inkomsten tussen rijke en arme gemeenten. Belangrijker nog zijn de begrotingsonderhandelingen die de nationale overheid en de gemeenten jaarlijks voeren, door de Denen 'begrotingssamenwerking' genoemd.³⁴ Tijdens die onderhandelingen, die sinds 1979 worden gevoerd (zonder wettelijke basis), worden afspraken gemaakt over de gewenste ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van gemeenten. Die worden neergelegd in een jaarlijkse 'begrotingsovereenkomst' of 'budgetovereenkomst'. De afspraken zijn niet afdwingbaar en worden ook zeker niet altijd nagekomen door de gemeenten, maar hebben in slechte tijden wel altijd matigend gewerkt.

Financiering van sociaal beleid, arbeidstoeleiding en uitkeringen

Al in de jaren '80 van de vorige eeuw financieren Deense gemeenten de meeste taken in het sociale domein zelf, dat wil zeggen met de algemene uitkering van de nationale overheid en de eigen belastinginkomsten. Dat geldt ook voor de arbeidstoeleiding van mensen met een bijstandsuitkering ofwel leefloon. De arbeidstoeleiding van verzekerde werklozen wordt dan nog uitgevoerd en bekostigd door de werkloosheidsfondsen (*A-kasser*), die voornamelijk langs sectorale lijnen zijn georganiseerd en die worden beheerd door de sociale partners.

De bekostiging van uitkeringen is een ander verhaal. De gemeenten betalen pensioenuitkeringen en de sociale bijstand (inclusief ziekteuitkeringen voor niet-verzekerden) uit aan hun inwoners, en de kosten daarvan worden door directe kostenvergoedingen door de nationale overheid gefinancierd. In de jaren '90 van de vorige eeuw neemt de nationale overheid de eerste maatregelen om gemeenten financieel te prikkelen om het aantal mensen met ziekteuitkeringen en vroegpensioen te verminderen, door de directe kostenvergoedingen aan gemeenten voor deze uitkeringen te verlagen in ruil voor verhoging van de algemene uitkering (Frandsen & Pedersen, 2017: 92-97).

De kosten van werkloosheidsuitkeringen in Denemarken: wie betaalt wat?

Voor inzicht in de kosten van werkloosheidsuitkeringen moet onderscheid worden gemaakt tussen verzekerde en niet-verzekerde werkzoekenden.

Voor **niet-verzekerde werkzoekenden** is het relatief eenvoudig. Zoals hierboven al kort aangegeven dragen gemeenten in principe de kosten voor de bijstandsuitkering ofwel leefloon van mensen die geen werk hebben. Zij betalen de uitkering ook uit aan de uitkeringsgerechtigde. Gemeenten worden voor de kosten deels direct gecompenseerd door de nationale overheid, en deels financieren zij deze uitkeringen uit hun eigen middelen, die met name door belastinginkomsten en de algemene uitkering van de

³³ In de Engelstalige literatuur resp. 'block grant', 'earmarked grants', 'reimbursements', '(income) taxes' en 'equalisation scheme' genoemd.

³⁴ Zie onder meer: Mouritzen (2007): 14-15; <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet/>.

nationale overheid bestaan. De hoogte en de duur van de directe compensatie of vergoeding is een instrument voor de nationale overheid om gemeenten te prikkelen meer mensen aan het werk te helpen, en hierin is in de loop van de jaren voortdurend gesleuteld.

Voor **verzekerde werkzoekenden** is het minder eenvoudig. Werknemers die (vrijwillig) verzekerd zijn en werkloos worden, krijgen een werkloosheidsuitkering van hun werkloosheidsfonds, ofwel A-kasse. De A-kasse bekostigt die uitkering deels uit de door de leden betaalde werkloosheidspremies. Behalve in hele goede economische tijden hebben de A-kasser bij lange na niet genoeg geld in kas voor de uitbetaling van uitkeringen. De nationale overheid vult de fondsen daarom aan naargelang de behoefte. Het is dus een omslagsysteem, de A-kasser bouwen geen vermogen op. Van groot belang is dat de gemeenten in belangrijke mate bijdragen aan de genoemde aanvulling van de A-kasser. De uitkeringen van de verzekerde werkzoekenden in een gemeente staan op de gemeentebegroting, als een kostenpost die moet worden afgedragen aan de nationale overheid. Net als geldt voor de bijstandsuitkeringen compenseert de nationale overheid deze kostenpost gedeeltelijk, en financieren de gemeenten de rest uit hun eigen middelen. Dit betekent dat de gemeenten dus ook serieuze risicodragers zijn voor de werkloosheidsuitkering van verzekerde werkzoekenden.

Samenvattend betekent dit dat drie partijen de kosten dragen voor werkloosheidsuitkeringen: de werknemers die lid zijn van de A-kasser (door hun werkloosheidspremies), de nationale overheid en de gemeenten. Hoeveel elk van hen bijdraagt, durven de geraadpleegde experts niet te zeggen. De aan de A-kasser betaalde premies vormen gemiddeld niet meer dan 20% van de kosten van de uitkeringen, ook al fluctueert dat dus sterk. Hoe de overige 80% tussen nationale overheid en gemeenten is verdeeld, en wie welk deel van het risico draagt, is niet duidelijk. Omdat er sprake is van diverse financiële stromen (de bijdragen van gemeenten naar nationale overheid, de algemene uitkering en directe compensatie van nationale overheid naar gemeenten, én van gedeelde belastinginkomsten), kunnen de geraadpleegde experts hier weinig zinnigs over zeggen. Goed beschouwd is het uiteindelijk 'vestzak broekzak': de overheden gezamenlijk dragen het risico, en uiteindelijk is het de belastingbetaler die betaalt.

Terug naar de arbeidstoeleiding. De hervormingen in 2007 zijn het begin van ingrijpende veranderingen in de financiering. De arbeidstoeleiding van *verzekerde* werkzoekenden, die op de locatie van de gemeentelijke jobcenters wordt uitgevoerd door het nationale Arbeidsmarktagentschap, blijft in eerste instantie de financiële verantwoordelijkheid van de werkloosheidsfondsen. Maar als de gemeenten vanaf 2009 ook voor deze categorie werkzoekenden de arbeidstoeleiding gaan doen, wordt de financiering wel aangepast. De gemeenten krijgen hiervoor een kostenvergoeding (Frandsen & Pedersen, 2017: 99), maar moeten ook uit eigen middelen³⁵ bijdragen. Deze wijze van financiering is bedoeld als prikkel om alle werkzoekenden te helpen, niet alleen de bijstands- of leefloongerechtigden.³⁶ Door deze wijze van financiering worden de gemeenten in deze jaren echter kwetsbaarder voor economische conjunctuurontwikkelingen. Daarom komt er vanaf 2012 een aparte uitkering³⁷ voor arbeidsmarktbeleid, die financiële middelen over de gemeenten verdeelt op basis van het aantal verzekerde werkzoekenden in de betreffende gemeente in het verleden, en die ook de vereveningsproblemen tussen gemeenten moet helpen oplossen.

In de periode vanaf 2009 kiest de nationale overheid ervoor voor om gemeenten in toenemende mate met financiële ofwel economische prikkels te stimuleren om het aantal uitkeringsgerechtigden te verlagen, zowel de werkzoekenden met een bijstandsuitkering (leefloon) als de verzekerde werkzoekenden met een

³⁵ 'Eigen middelen' is in zekere zin een verwarrende term, omdat ermee wordt bedoeld op de belastinginkomsten én de algemene uitkering van de nationale overheid.

³⁶ Omdat gemeenten niet het risico dragen van de werkloosheidsuitkeringen voor verzekerde werkzoekenden, hebben ze meer financieel voordeel van het aan het werk helpen van een bijstands- of leefloongerechtigde dan een verzekerde werkzoekende.

³⁷ In de engelstalige literatuur 'grant' genoemd.

werkloosheidsuitkering. Dat gebeurt in eerste instantie door de kostenvergoeding aan gemeenten voor verstrekte uitkeringen te verlagen en gelijktijdig de algemene uitkering voor gemeenten te verhogen. Hiermee hoopt de Deense regering gemeenten nog meer te stimuleren om (evidence-based) activeringsmaatregelen te treffen (Frandsen & Pedersen, 2017: 99-100). In de jaren daarna wordt in toenemende mate onderscheid gemaakt tussen de vergoeding voor 'actief' arbeidsmarktbeleid enerzijds, en de vergoeding voor 'passief' beleid (te weten de verstrekte uitkeringen) anderzijds. Voor het eerste worden de vergoedingen steeds meer verhoogd – hoe meer maatregelen of inspanningen geleverd, hoe hoger de vergoeding -, en voor het tweede juist verlaagd.³⁸ Een derde manier van financiële prikkeling is dat de 'flat rate' voor de kostenvergoeding door de nationale overheid voor de verstrekte uitkeringen wordt omgezet in een systeem van in de tijd afnemende kostenvergoedingen: in de eerste periode van werkloosheid van een inwoner krijgt de gemeente een percentageel gezien hogere vergoeding, die afneemt als de werkloosheid langer duurt. De percentages gaan van 80% voor de eerste vier weken via 40% in week 5-26, 30% in week 27-52 naar 20% in week 52 en verder (Frandsen & Pedersen, 2017: 103).

Zoals beschreven in de §3.1 over het decentralisatieproces wordt in 2015 de financiering van het werkgelegenheidsbeleid opnieuw ingrijpend gewijzigd, met als doel om de effectiviteit van de arbeidstoeleiding (verder) te vergroten. De nationale overheid probeert hiermee te voorkomen dat gemeenten zich teveel richten op het maximaliseren van de diverse kostenvergoedingen of op afwenteling tussen de verschillende groepen werkzoekenden. Het stelsel wordt vereenvoudigd, enerzijds door het vergoedingensysteem gelijk te trekken voor de verschillende soorten regelingen en ontvangers van uitkeringen voor werkloosheid, ziekteverlof, vervroegd pensioen en bijstand (leefloon), en anderzijds doordat het alleen werkt met in de tijd afnemende percentages van vergoeding, zoals hierboven geschetst. Daarnaast worden de kostenvergoedingen over de volle breedte verlaagd, in ruil voor verhoging van de algemene uitkering (Frandsen & Pedersen, 2017, pp 101-106; STAR, 2018).

3.2.3 Monitoring, benchmarking en toezicht

Voorafgaand aan een beschrijving van de toezichtsrelatie tussen de Deense nationale overheid en de gemeenten stellen we vast dat de nationale overheid de gemeenten en hun inspanningen op het terrein van actief arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding de afgelopen 15 jaar op drie verschillende manieren heeft willen aansturen, namelijk door:

1. wet- en regelgeving (en nalevingstoezicht)
2. financiële of financieel-economische prikkels
3. monitoring en benchmarking en daarop gebaseerd toezicht.

Uit de literatuur en de interviews wordt duidelijk dat de drie genoemde sturingsmechanismen niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd (zie onder meer Caswell, Larsen and Nielsen, 2023; Nielsen & Andersen, 2024). De stapeling van verschillende maatregelen doet soms vreemd aan, zo blijkt onder meer uit de publicaties van een groep onderzoekers van een omvangrijke, longitudinale studie in een aantal Deense gemeenten (Caswell, Larsen and Nielsen, 2023, p. 5). De auteurs noteren in een recent rapport dat de beleidsvrijheid en autonomie die (sinds enkele jaren) aan gemeenten worden geboden om de werkloosheid in hun eigen gemeente op te lossen, wordt gecombineerd met eerdere, klassieke sturingsvormen (zoals wetgeving) en instrumenten van 'new public management', zoals financiële prikkels en outputsturing c.q. prestatiebesturing door middel van benchmarking. Die toegenomen beleidsvrijheid, zo schrijven zij, was het gevolg van jarenlange politieke en publieke discussies in Denemarken, die betrekking hadden op de vraag hoe men tot minder bureaucratische en meer betekenisvolle dienstverlening door jobcenters zou kunnen

³⁸ Een onbedoeld neveneffect hiervan is dat er meer gedetailleerde landelijke wetgeving nodig is om te definiëren wat goed actief gemeentelijk arbeidsmarktbeleid is (Frandsen en Pedersen, 2017).

komen. Die discussies leidden tot pogingen (op nationaal niveau) om de gedetailleerde outputdoelstellingen voor jobcenters (zoals het aantal interviews tussen arbeidsconsulent en cliënt en het aantal cliënten dat meedoet aan bepaalde activeringsmaatregelen) te verminderen. Maar vervolgens ontstonden problemen, omdat de jobcenters tegelijkertijd moesten voldoen aan normen of doelstellingen ten aanzien van het maximale aantal werkloze uitkeringsgerechtigden die het ministerie van werkgelegenheid en STAR aan gemeenten hadden opgelegd (zie hieronder voor nadere toelichting). De zorg daarover bij de jobcentermanagers maakte dat ze zich sterk richtten op de wettelijke en procedurele vereisten (aantal interviews etc.). Uit recent onderzoek onder jobcenters blijkt dat de managers bureaucratische barrières³⁹ in grote meerderheid beschouwen als de grootste bedreiging voor het werk van de jobcenters (VIVE, 2022: 131). De eerder genoemde Caswell, Larsen and Nielsen geven aan dat de jobcenters bezig zijn om zelf meer betekenisvolle indicatoren te zoeken om de effecten van hun inspanningen te monitoren. Het gaat dan onder meer om inzicht in de kosten en baten van de dienstverlening aan de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, en om inzicht in de manier waarop cliënten de dienstverlening zelf ervaren.

In de vorige paragrafen is al ingegaan op de wettelijke kaders en de financiële prikkels zoals die zijn ingebouwd in de financiering van het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding. In deze paragraaf voegen we daaraan toe hoe de nationale overheid zicht én toezicht houdt op de prestaties van de gemeenten.

Uit de literatuur en de interviews wordt duidelijk dat het toezicht op de gemeenten door de nationale overheid in Denemarken in de afgelopen 10 à 15 jaar veel gedetailleerder en uitgebreider is geworden (Ladner et al., 2019, p. 187-188). Dat was al zichtbaar in de jaren direct na de bestuurlijke hervormingen van 2007. Monitoring van gemeentelijke prestaties is van oudsher een veelgebruikt instrument in de interbestuurlijke verhoudingen in Denemarken. Na de bestuurlijke hervormingen in 2007 werd dat een stuk gemakkelijker: 98 grote, professioneel werkende gemeenten zijn een stuk eenvoudiger te monitoren dan 300 grotendeels kleine gemeenten (die hun informatiehuishouding niet altijd goed op orde hadden) (Peters, 2013).

Deze algemene observatie geldt zeker ook voor het sociaal domein. Volgens de Deense vereniging van gemeenten KL is het actief arbeidsmarktbeleid het meest gereguleerde en gecontroleerde gemeentelijke beleidsterrein in Denemarken (interview KL). Ondanks de decentralisatie voelt de nationale overheid zich in belangrijke mate verantwoordelijk voor de uitvoering van het sociale zekerheidsstelsel en meer in het bijzonder voor het garanderen van de kwaliteit van de dienstverlening en de rechten van burgers (Ladner et al., 2019, p. 188). We voegen daaraan toe dat er in de Deense landelijke politiek door de jaren heen ook altijd veel aandacht is geweest voor de kosten van het actief arbeidsmarktbeleid.

Toezicht op naleving wetgeving

In de voorgaande §3.2.1 beschreven we al hoe de wetgeving gedetailleerd voorschrijft wat gemeenten moeten doen in de uitvoering van het activerend arbeidsmarktbeleid. Gemeenten worden hierop door het ministerie van werkgelegenheid en STAR gemonitord en gecontroleerd. In 2020 is het toezichtstelsel gewijzigd en aangescherpt. Hieronder lichten we dit nader toe.

De eerdergenoemde wet op de actieve werkgelegenheidsinspanning stelt concrete eisen aan de inspanningen die gemeenten c.q. jobcenters leveren ten behoeve van de arbeidstoeleiding van werkzoekenden. Het betreft dan met name het minimum aantal gesprekken/interviews dat een jobcenter met een werkzoekenden moet voeren – dat zijn er vier in de eerste zes maanden van de werkloosheid – en het minimum aantal maatregelen c.q. aanbiedingen (baan of opleiding) dat aan bepaalde categorieën werkzoekenden moet worden aangeboden. De wet is gedetailleerd op dit punt, maar een belangrijk verschil

³⁹ In de survey was de letterlijke formulering 'zinloze documentatie en procedurele vereisten en complexe regelgeving'.

met de situatie van vóór 2019 is dat er toen voor alle soorten werkzoekenden andere regels waren. In 2019 is dit grotendeels gelijkgetrokken.

De gemeentelijke jobcenters registreren alle maatregelen en contacten met werkzoekenden in hun eigen registratiesysteem. Alle registratiesystemen zijn één-op-één verbonden met een landelijke database van STAR. STAR heeft op die manier altijd zicht op de inspanningen van de jobcenters. Elke maand maakt STAR monitorings- en benchmarkrapportages op voor elke gemeente, die aan de jobcenters wordt toegezonden en op jobindsats.dk (meer daarover in de volgende paragraaf) wordt geplaatst. Daar kunnen gemeenten hun eigen scores en die van andere gemeenten bekijken, zodat zij zich onderling met elkaar kunnen vergelijken. De gemeenten kunnen zo ook zien of ze aan de wettelijke verplichtingen voldoen. Dat gaat beter dan enkele jaren geleden, merkt STAR (blijkt uit interview).

Toezicht op doelen en resultaten

Sinds de decentralisatie in 2007/2009 heeft de nationale overheid (i.c. het ministerie van werkgelegenheid en STAR) een jaarlijkse cyclus van doelenformulering en verantwoording daarover ontwikkeld. Jaarlijks stelt de minister nationale doelen voor de arbeidstoeleiding. Gemeenten moeten die naar eigen inzicht vertalen naar lokale doelen, die concreet en meetbaar moeten zijn, in een lokaal werkgelegenheidsplan. De regionale arbeidsmarktraden, waarin de sociale partners ook deelnemen, hebben inspraak in dat proces. Gemeenten kunnen daarnaast ook eigen, specifiek lokale doelen formuleren in het plan, bijvoorbeeld ten aanzien van specifieke groepen werkzoekenden of specifieke behoeften van werkgevers.

Ter afronding van de jaarlijkse cyclus moeten de gemeenten een performance audit uitvoeren. Dat rapport is onderwerp van bespreking in de regionale arbeidsmarktraad, waarin de sociale partners, buurgemeenten en andere stakeholders deelnemen. Doel hiervan is verbetering van de gemeentelijke prestaties en het creëren van input voor het stellen van doelen voor de volgende cyclus. De regionale arbeidsmarktraden hebben ook de taak om de onderlinge benchmarking van gemeenten en de uitwisseling van informatie tussen gemeenten in de regio te versterken. Ook moeten zij bijdragen aan de uitwisseling van informatie tussen gemeenten en de nationale overheid (European Commission, 2013: 5).

De rapportages die STAR maakt over en voor de gemeenten hebben behalve op de (wettelijke verplichte) inspanningen ook betrekking op de resultaten en de aantal werkzoekenden die de gemeente heeft, en op de doelen die de gemeenten hebben opgenomen in hun jaarlijkse verplichte werkgelegenheidsplan. In de benchmarkrapportages kunnen de gemeenten hun resultaten vergelijken met gemeenten met vergelijkbare randvoorwaarden, zoals de sociaal-economische kenmerken en de regionale arbeidsmarktomstandigheden. De benchmarking van de resultaten van de gemeenten legt geen verband tussen de resultaten van de gemeenten en de uitgaven van gemeenten aan de inspanning (Nationale rekenkamer, 2018).

Belangrijk in dit verband is ook dat de resultaten van de gemeenten door STAR worden afgezet tegen de te verwachten aantallen werkzoekenden in de gemeenten. Hiervoor is een uitgebreid analysesysteem opgezet door STAR, samen met een groep ingeschakelde onafhankelijke experts (interview STAR). Er zijn voorspellende (kwartaal)modellen ontwikkeld waarmee op basis van verzamelde data over alle gemeenten en regio's – data over de stand van de economie, de vacatures, etc. – specifieke verwachtingen over het aantal werkzoekenden in een gemeente kunnen worden geformuleerd. Die analyses worden met name door het centrale kantoor van STAR uitgevoerd. De hieruit voortkomende verwachting ofwel norm is een belangrijke indicator voor gemeenten.

Combinatie van toezicht op resultaten en naleving van de wet

De beide vormen van toezicht worden deels gecombineerd toegepast door STAR en het ministerie van werkgelegenheid, op de volgende manier.

Voor de eerste zes maanden zijn de wettelijk vereiste inspanningen door de jobcenters richting de werkzoekenden hierboven beschreven. Voor de groep langdurig werkzoekenden is er een concrete indicator benoemd voor het tweede half jaar: minimaal 80% van de langdurig werkzoekenden (12 maanden of meer met een uitkering) moet 4 gesprekken/interviews hebben gehad, en minimaal 70% moet één maatregel c.q. aanbod (baan of opleiding) hebben gehad. Hierop wordt door STAR streng gecontroleerd en gerapporteerd. Maar als de gemeente goed scoort op de resultaten qua aantal werkzoekenden (vergeleken met de norm over het verwachte aantal werkzoekenden), dan volgen er geen nadere maatregelen of sancties. Andersom gesteld: als de indicator voor de minimum-inspanningen niet wordt gehaald, is dat geen probleem zo lang de resultaten qua aantallen werkzoekenden goed zijn. Als de indicator niet wordt gehaald, kan dat financiële gevolgen hebben voor de gemeente. Eén van de gemeentelijke respondenten schetst dat de combinatie van toezichtsvormen de gemeente voor problemen stelt: omdat je nooit vantevoren weet hoe je gaat scoren op de resultatenmonitoring, en omdat de financiële gevolgen aanzienlijk kunnen zijn voor de gemeente, moet je wel heel strikt de inspanningsverplichtingen nakomen en registreren.

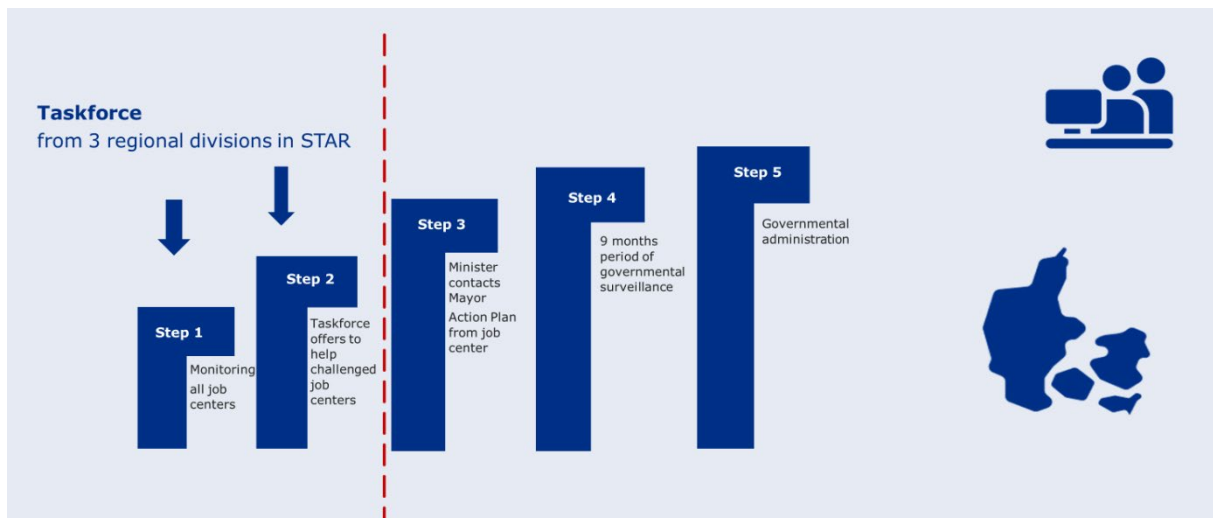
Ondersteuning, maatregelen en sancties door STAR

De drie regionale kantoren van STAR zijn, zoals eerder aangegeven, verantwoordelijk voor alle interactie met gemeentelijke jobcenters. In de regionale kantoren monitoren de medewerkers dus de inspanningen en de resultaten van de jobcenters, zoals hierboven besproken. Als er niet aan de normen en gestelde indicatoren wordt voldaan, wordt een aantal stappen doorlopen (zie onderstaande Figuur 9):

Ondersteuning: eerst wordt de regionale taskforce ingeschakeld. Die neemt contact op met de betreffende jobcenter om ondersteuning aan te bieden. Binnen het regionale kantoor van STAR wordt gekeken welke expertise specifiek voor de betreffende gemeente nodig is. Is er bijvoorbeeld sprake van onderpresteren voor jongere werkzoekenden, dan wordt een medewerker met die expertise ingeschakeld. STAR geeft aan dat de specifieke expertise op de diverse deelgebieden in kleinere gemeenten c.q. jobcenters minder aanwezig is dan in grotere gemeenten. Daarmee is niet gezegd dat de kleinere gemeenten het slechter doen dan de grotere. Daarover zijn in dit onderzoek geen gegevens gevonden.

Herstelplan: als de ondersteuning door STAR niet voldoende effectief is, of niet wordt geaccepteerd, komt het ministerie van werkgelegenheid in actie. Het ministerie contacteert de gemeente en meldt dat de gemeente een herstel- of actieplan moet opstellen waaruit blijkt hoe gaat worden gezorgd dat de gemeente zo snel mogelijk aan de vereisten voldoet. Dit is, zoals blijkt uit bovenstaande figuur, een belangrijke formele opschaling.

Verscherpt toezicht: Als het herstelplan of de uitvoering ervan niet bevredigend is, kan de gemeente onder verscherpte controle (surveillance) worden geplaatst. Tot slot is het ook mogelijk dat de nationale overheid de uitvoering overneemt.



Figuur 9. De werkwijze van STAR in het toezicht op gemeentelijke jobcenters (op basis van een interview met en presentatie van STAR-respondenten, januari 2024)

3.2.4 Interacties tussen betrokken actoren

Verticale relatie nationale overheid – gemeenten

In de vorige paragrafen zijn diverse aspecten van de relatie tussen de nationale overheid en gemeenten aan de orde gekomen: de taak- en bevoegdhedenverdeling, de financiële verhoudingen en de monitorings- en toezichtsrelatie. In deze paragraaf gaan wij hier dan ook niet nader op in. Wel besteden we hieronder aandacht aan de informatiesystemen die de nationale overheid mede ten behoeve van de gemeenten en de jobcenters heeft opgezet en onderhoudt.

Jobnet en andere informatiesystemen

Een belangrijke taak van STAR is het opzetten en onderhouden van diverse informatiesystemen. De strategie van STAR is ook gebaseerd op vergroting van de digitale serviceverlening aan werkgevers en werkzoekenden (die dicht bij de arbeidsmarkt staan), om zo gemeenten en jobcenters in staat te stellen meer menskracht vrij te maken voor de werkzoekenden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt (STAR, 2017).

Al sinds 2002 kent Denemarken het landelijke **Jobnet**, een digitaal arbeidsbemiddelingsplatform waar alle vacatures en werkzoekenden bij elkaar komen ('single entry point'). Het platform biedt de mogelijkheid om gericht te zoeken in vacatures en geregistreerde werkzoekenden. Het platform begon als een eenvoudige database met CV's van werkzoekenden, maar is in de loop van de tijd ingrijpend veranderd en uitgebreid met allerlei aanvullende mogelijkheden. In 2007 werd het verplicht voor werkgevers om hun vacatures te publiceren op Jobnet. Vanaf 2008 moeten uitkeringsgerechtigde werkzoekenden zich registreren op Jobnet en een digitale CV uploaden. Ook werkzoekenden die geen uitkering ontvangen, kunnen zich registreren. Jobnet biedt werkzoekenden diverse mogelijkheden om het zoeken naar vacatures te vergemakkelijken, waaronder ook automatische suggesties op basis van de door de werkzoekende verstrekte informatie. In 2014 werd het verplicht voor werkzoekenden om hun inspanningen voor het vinden van werk bij te houden in Jobnet, en via Jobnet afspraken te maken met de arbeidsconsulent bij het jobcenter. De arbeidsconsulenten van de gemeentelijke jobcenters kunnen via hun eigen online-systemen inloggen op de database van Jobnet. STAR werkt actief aan het vergroten van het daadwerkelijk gebruik van Jobnet door werkgevers, onder meer met een handleiding voor werkgevers. Ook wordt voortdurend gewerkt aan verbetering en aanpassing van het systeem (STAR, 2018b; interviews).

STAR heeft in samenwerking met onafhankelijke experts **Jobeffekter.dk** opgezet, een kennis- en databank opgezet die goede voorbeelden en 'best practices' op het gebied van arbeidstoeleiding verzamelt en toont, uit Denemarken en elders in de wereld. De voorbeelden en praktijken zijn afkomstig uit onderzoek. Het systeem weegt en berekent de effecten van de diverse maatregelen voor de diverse doelgroepen en maatregelen in Denemarken.

Belangrijk is ook **Jobindsats.dk**, de landelijke portal met alle relevante en beschikbare arbeidsmarktdata voor Denemarken, bedoeld voor gemeenten en alle betrokken partijen, maar ook media en burgers en iedereen die is geïnteresseerd. Het betreft data over de staat van de arbeidsmarkt, ontvangers van uitkeringen en arbeidsmarktbeleid, Jobindsats heeft een wettelijke basis sinds 2007 en wordt onderhouden en gevuld door STAR. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf wordt Jobindsats ook gebruikt door het ministerie en STAR voor de reguliere monitoring- en benchmarkingrapportages die over en voor gemeenten worden gemaakt.

Tot slot kent STAR sinds enkele jaren **Jobservice Denmark**, een speciale recruitment service (landelijke hotline) voor grote nationale of internationale bedrijven. De noodzaak hiervoor ontstond omdat er volgens STAR binnen diverse regio's onvoldoende wordt samengewerkt tussen gemeenten. STAR heeft enerzijds ingezet op het faciliteren en stimuleren van regionale samenwerking. En anderzijds zelf deze service in het leven geroepen, die wordt uitgevoerd door medewerkers van de drie regionale kantoren en een speciale taskforce (interviews).

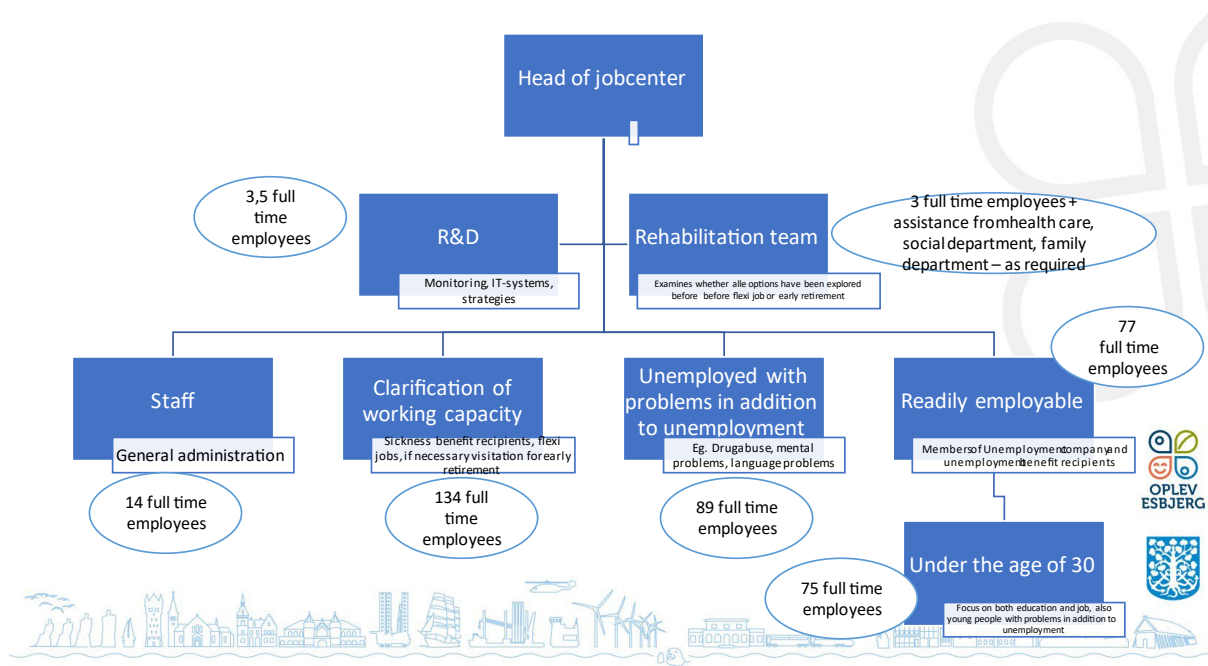
Horizontale relaties op lokaal en regionaal niveau

In het onderzoek is getracht zicht te krijgen op de interacties en processen op lokaal en regionaal niveau. Hierover zijn slechts enkele schriftelijke bronnen gevonden, die zijn aangevuld met enkele interviews met lokale gesprekspartners uit twee gemeenten. Het geschetste beeld is dus gebaseerd op beperkte bronnen, en kan niet zonder meer als representatief voor alle Deense gemeenten worden beschouwd.

Organisatie van arbeidstoeleiding binnen de gemeentelijke organisatie

Alle Deense gemeenten hebben dus sinds 2007 een jobcenter, op een enkele plaats in samenwerking met buurgemeenten (zie ook §3.2.1). In onderstaande Figuur 10 is het organogram van het jobcenter van de gemeente Esbjerg weergegeven. Hierbij past de kanttekening dat Esbjerg een relatief grote gemeente is, en dat vanuit dit jobcenter ook de arbeidstoeleiding voor de nabijgelegen eiland-gemeente Fanø wordt verzorgd. In recent surveyonderzoek onder gemeentelijke jobcenters is te zien dat van de 60 meewerkende jobcenters 13 minder dan 50 fte hebben, 21 jobcenters tussen de 50 en 100 fte, en 26 jobcenters meer dan 100 fte (VIVE, 2022: 109).

In de figuur is te zien dat er verschillende afdelingen zijn voor de belangrijkste hoofdcategorieën werkzoekenden: de jongeren onder 30 jaar; de makkelijk bemiddelbare werkzoekenden; en de werkzoekenden die ook op andere terreinen ondersteuning hebben. De grote afdeling 'Clarification of working capacity' houdt zich met name bezig met de administratie en de contacten met mensen met een (gedeeltelijke) ziekteuitkering en gedeeltelijke arbeidscapaciteit. Uit het eerdergenoemde surveyonderzoek onder gemeentelijke jobcenters blijkt dat zij allerlei verschillende indelingen kennen. Zo wordt de dienstverlening aan verschillende doelgroepen soms wel en soms niet in grotere afdelingen gecombineerd. Ook is er verschil in de plaatsing van de bedrijfsconsultants (die de contacten met de werkgevers onderhouden): in een deel van de jobcenters zijn die over de afdelingen gespreid, en in andere jobcenters zitten zij bijeen in één afdeling (VIVE, 2022: 110-112).



Figuur 10. Organogram van het jobcenter van de gemeente Esbjerg, per (zoals verkregen in interview met vertegenwoordiger van het jobcenter in januari 2024)

Voor alle Deense gemeenten geldt dat er behalve het jobcenter ook andere gemeentelijke afdelingen betrokken zijn bij de dienstverlening aan (een deel van de) werkzoekende cliënten. De verantwoordelijkheid voor de verstrekking van uitkeringen moest in 2009 verplicht elders in de gemeentelijke organisatie worden ondergebracht, dus buiten het jobcenter. De reden hiervoor was met name dat de landelijke overheid bezorgd was dat voor bepaalde categorieën werkzoekenden alleen 'passief beleid' werd uitgevoerd, dus alleen werd geconcentreerd op de inkomensvoorziening. Door die te scheiden van de arbeidstoeleidingsinspanningen in het jobcenter werd gehoopt dat ook de moeilijk bemiddelbare werkzoekenden activerend tegemoet werden getreden. Deze verplichte scheiding in de gemeentelijke organisatie is inmiddels losgelaten, en diverse gemeenten doen de verstrekking van uitkeringen inmiddels wel vanuit het jobcenter. De meeste gemeenten, en dat geldt ook voor Esbjerg, hebben hier nog steeds een aparte gemeentelijke afdeling voor.

Samenwerking binnen de gemeente

In alle gemeenten is er sprake van enige vorm van samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen, met name voor sociale dienstverlening, jeugdzorg, gezondheidszorg en ook ouderenzorg. In één van de geïnterviewde gemeenten is sprake van regulier case-overleg over individuele cliënten met een bredere problematiek tussen de consultant c.q. casemanager van het jobcenter met caseworkers van andere betrokken afdelingen. In de andere gemeente vindt dit overleg op ad-hoc basis plaats, maar in het betreffende jobcenter hebben de arbeidsconsulenten van de afdeling die verantwoordelijk is voor werkzoekenden met een bredere problematiek de expliciete verantwoordelijkheid om de ondersteuning van de cliënt te coördineren. De consulenten in deze afdeling – en dit geldt ook voor de afdeling die jonge mensen tot 30 jaar ondersteunt – zijn social work professionals, in tegenstelling tot de consulenten in de afdeling die over de makkelijk bemiddelbare werkzoekenden gaat. Uit casestudy-onderzoek in acht gemeentelijke jobcenters (VIVE, 2022) blijkt dat de samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen soms moeilijk verloopt, en dat het management van zowel het jobcenter als de andere afdelingen hierin moeten willen investeren. In het onderzoek wordt ook gerefereerd aan twee andere studies waaruit blijkt dat de interdisciplinaire samenwerking binnen gemeenten een grote uitdaging vormt (VIVE, 2022: 113).

Lokale politiek in relatie tot arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding

De politieke verantwoordelijkheid voor arbeidsmarktbeleid ligt in Deense gemeenten bij de burgemeester of bij de voorzitter van de verantwoordelijke vaste raadscommissie (zie §3.2.1 voor het politieke systeem in Deense gemeenten). In de meeste gemeenten lijken arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding geen sterk gepolitiseerde beleidsterrein(en). 'Je wint er de gemeenteraadsverkiezingen niet mee als burgemeester', aldus één van de respondenten. Het beeld is vergelijkbaar met dat in Vlaanderen en Nederland: op afstand betrokken. Het financiële belang is wel (veel) groter, dus dat is in zekere zin verrassend. Uit case-study-onderzoek in acht gemeentelijke jobcenters (VIVE, 2022) blijkt dat het jobcenter-management denkt dat het werk van de medewerkers gebaat is politieke 'rugdekking' en zo min mogelijk bemoeienis van de politiek met de gekozen aanpak en methoden en met individuele gevallen.

Samenwerking met werkgevers en vakbonden

Hoe de gemeente interacteert met de sociale partners, lijkt per gemeente te verschillen. Alle jobcenters hebben contacten met lokale werkgevers, om vacatures te vervullen, voor stageplekken en leertrajecten, en om te overleggen dan wel samen te werken op het punt van scholingsbehoeften van werkgevers. Jobcenters hebben ook nauwe contacten met de werkloosheidsfondsen (A-kasser), over de verzekerde werkzoekenden in hun bestand. Op regionaal niveau zijn er reguliere contacten in de regionale arbeidsmarkttraden (zie §3.2.1), waar gemeenten en sociale partners overleggen over arbeidsmarktrends, gemeentelijk beleid, scholingsbehoeften, etc.

De gemeente Hjoerring staat landelijk bekend als een gemeente die al heel vroeg (rond 2010) verhoudingsgewijs veel energie en (eigen) financiële middelen in arbeidstoeleiding is gaan steken; zelf noemt de gemeente het nadrukkelijk 'investeren'. De gemeente in de kop van Jutland ligt in de periferie van het land, en heeft veel last van bevolkingskrimp en krapte op de arbeidsmarkt, die wordt gedomineerd door de landbouw en visserij. Bij de actieve aanpak hoort een actieve benadering van en samenwerking met werkgevers. Er worden voor specifieke sectoren samenwerkingsovereenkomsten gesloten, waarbij de gemeente en de werkgevers zich verplichten tot allerlei vormen van samenwerking en concrete prestaties. Het jobcenter ontwikkelt samen met de werkgevers specifieke trainingen en opleidingen die specifiek op die sector zijn gericht. En werkgevers verplichten zich om jongeren in de schoolgaande leeftijd stageplekken aan te bieden.

In de grote gemeente Esbjerg is het arbeidsmarktbeleid en de arbeidstoeleiding onder invloed van de socialistische commissievoorzitter (schepen) sterk gericht op samenwerking met de lokale vakbonden en werkgevers. De commissievoorzitter is zelf parttime vakbondsbestuurder van de grootste havenvakbond, en tijdelijke werkloosheid – dat is een normaal verschijnsel in de sterk op visserij en offshore gerichte arbeidsmarkt – wordt in nauw overleg en samenwerking met de vier of vijf lokale vakbondsafdelingen, de werkgevers en de regionale kantoren van de A-kasser aangepakt. Er bestaat een vaste commissie van vertegenwoordigers van de diverse lokaal actieve A-kasser en het jobcenter, waarin alle aangelegenheden ten aanzien van de verzekerde werkzoekenden worden afgestemd. Voor de kortdurende, gemakkelijk te bemiddelen werkzoekenden is een aparte afdeling in het jobcenter, die veel contacten met bedrijven en werkgevers onderhoudt. Maar ook de andere afdelingen hebben dergelijke contacten voor hun cliënten. De laatste jaren is er veel ingezet op een grootschalige ontwikkeling van visserij en offshore naar de groene transitie, die andere competenties en vaardigheden van werknemers en dus andere scholingsprogramma's vereist. Die programma's worden in gezamenlijkheid ontwikkeld in Esbjerg, zo blijkt uit de interviews. Het beleidsplan van Esbjerg noemt verder een lokaal overlegplatform (forum) met vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven en de vakbonden, dat de gemeente adviseert in beleid en uitvoering op het gebied van arbeidstoeleiding.

Uit onderzoek in acht gemeentelijke jobcenters (VIVE, 2022) blijkt dat de jobcenters sterk gericht zijn op dienstverlening aan werkgevers, maar dat er regelmatig discussie is over onder meer de voorwaarden om als bedrijf in aanmerking te komen voor leerplekken en gesubsidieerde banen. Werkgevers willen daar niet

altijd voor betalen, en jobcenters zijn huiverig voor samenwerking met bedrijven die deze stagiaires en tijdelijke krachten nooit een baan aanbieden.

Samenwerking met andere (lokale) actoren

Het onderzoek heeft beperkte informatie opgeleverd over samenwerking met andere (lokale) organisaties en instellingen. Het eerdergenoemde VIVE-onderzoek naar gemeentelijke jobcenters noemt naast de bovengenoemde actoren ook nog ziekenhuizen en artsen als regelmatige samenwerkingspartners, scholen en de politie, vrijwilligersorganisaties, sociale bedrijven, woningcorporaties en mentoren (VIVE, 2022: 128). De gemeente Esbjerg vermeldt een groot aantal lokale (vrijwilligers)organisaties als partners in het beleidsplan. Daarnaast is er in Esbjerg een overlegplatform (forum) met vrijwilligersorganisaties dat zich richt op integratie en diversiteit, en dat optreedt als adviseur en sparringpartner van de gemeente. In het interview met de jobcenter-vertegenwoordiger zijn daarnaast nog lokale vluchtelingenorganisaties genoemd als partner.

Scholings- en opleidingsinstituten

Er is in Denemarken een grote markt van landelijke en regionale opleidingsinstituten. Gemeenten c.q. de jobcenters maken gebruik van deze instituten voor de (bij- en om)scholing van werkzoekenden. Het agentschap STAR heeft een belangrijke rol in het monitoren van de scholingsbehoeften in de arbeidsmarkt, en in het stimuleren van gemeenten (met ondersteuning en financiële prikkels) om werkzoekenden bij en om te scholen in competenties en vaardigheden die het meest gevraagd zijn. Daarbij wordt in gemeenten vaak ook nauw samengewerkt met lokale werkgevers en de (georganiseerde) sociale partners, die een actieve rol spelen bij de ontwikkeling van de diverse soorten opleidingen en trainingen om competenties en vaardigheden op te doen.

Samenwerking tussen gemeenten in een regio

De samenwerking tussen gemeenten in de regio op het gebied van arbeidstoeleiding vindt in een enkel geval plaats in een gemeenschappelijk jobcenter. Esbjerg voert zoals gezegd de arbeidstoeleiding uit voor de kleine buurgemeente Fanø. Verreweg de meeste Deense gemeenten hebben een eigen gemeentelijk jobcenter. Het is wel belangrijk om daarbij voor ogen te houden dat de Deense gemeenten verhoudingsgewijs groot zijn, en soms in zekere zin een regionale schaal hebben. Meer dan tweederde van de Deense bevolking woont in een gemeente met meer dan 50.000 inwoners (zie Hoofdstuk 2). De samenwerking en afstemming tussen gemeenten vindt onder meer plaats in de regionale arbeidsmarktraden (zie §3.2.1). Eén van de geïnterviewde gemeenten geeft verder aan dat met de jobcenter van buurgemeenten regelmatig heel concreet wordt samengewerkt, bijvoorbeeld voor de vervulling van specifieke vacatures van lokale werkgevers, of voor het aanvullen van deelnemers voor een vaardigheidstraining die ten behoeve van een specifieke arbeidssector is ontwikkeld. Uit de interviews met het agentschap STAR blijkt dat de samenwerking inzake de regionale arbeidsmarkt voor grote (nationaal of internationaal opererende) bedrijven niet overal goed loopt in hun ogen; een reden voor STAR om voor deze grote werkgevers een eigen taskforce (Jobservice Denmark) op te zetten (zie vorige paragraaf).

3.2.5 Decentrale beleidsvrijheid

Uit de voorgaande paragrafen rijst een beeld op van gemeenten met belangrijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding, die veel vrijheid hebben om zelf te bepalen welke doelen en prioriteiten zij stellen, hoeveel financiële middelen zij daaraan besteden en hoe zij de organisatie en samenwerkingsrelaties in hun gemeente vormgeven. Tegelijkertijd wordt hun autonomie structureel en fors ingeperkt door meervoudige en soms zeer omvangrijke en gedetailleerde sturing en toezicht door de nationale overheid op de uitvoering. De verschillende sturingsvormen – regelgeving, financiële prikkels en prestatiesturing – zijn daarbij in de loop van de jaren gecombineerd en gestapeld, wat voor gemeenten tot complicaties en veel extra werk leidt. Daarbij komt bovendien grote bemoeienis van de

landelijke politiek, met steeds weer hervormingen en voortdurend veranderende wet- en regelgeving voor beleid en uitvoering. Dit beeld voor het beleidsterrein van arbeidsmarkt en arbeidstoeleiding is volledig in overeenstemming met het algemene beeld van de lokale autonomie en de interbestuurlijke verhoudingen zoals geschetst door de internationaal gezaghebbende studies van Ladner et al. (2019), zoals kort geschetst in §2.4.

De vraag in hoeverre gemeenten door de landelijke sturing en toezicht daadwerkelijk in staat zijn om naar eigen inzicht het lokale beleid te formuleren en de uitvoering ervan aan te pakken, is niet gemakkelijk te beantwoorden. De (beperkte) geluiden van de kant van gemeenten (inclusief hun belangenorganisatie) zijn op dit punt verschillend van aard: sommige respondenten benadrukken vooral de mogelijkheden die gemeenten hebben om eigen keuzes te maken, terwijl anderen stellen dat de praktijk van de arbeidstoeleiding door het jobcenter zodanig door landelijke vereisten en toezicht daarop wordt gereguleerd, dat er voor de lokale politiek relatief weinig mogelijkheden zijn om er haar eigen stempel op te drukken. De twee beelden kunnen beide correct zijn, in zekere zin. Maar de vraag hoeveel beleidsvrijheid dat daadwerkelijk oplevert, is niet goed te beantwoorden. Vanwege de zeer beperkte dataverzameling kunnen we ook niet anders dan voorzichtig zijn met onze interpretatie.

Als we nader inzoomen op gemeentelijke beleidsvrijheid op het niveau van de uitvoering, kunnen we deze beelden aanvullen met onderzoek naar de beleidsvrijheid van managers en personeel van gemeentelijke jobcenters. Uit het eerder (in §3.2.3) genoemde longitudinale onderzoeksproject naar de uitvoering van de arbeidstoeleiding in een aantal Deense gemeenten (Caswell, Larsen and Nielsen, 2023) blijkt dat managers en caseworkers in de jobcenters last hebben van de veelheid aan landelijk opgelegde verplichtingen en vereisten, zeker omdat die soms ook strijdig en contraproductief blijken te zijn in de praktijk van ondersteuning en begeleiding. De managers van jobcenters zijn veel bezig met het voldoen aan de landelijke vereisten en de diverse vormen van sturing en toezicht, om op die manier voor hun medewerkers zoveel mogelijk ruimte te scheppen om cliënten op individueel niveau zo goed mogelijk te ondersteunen, met een gepersonaliseerde en integrale⁴⁰ benadering. Dit is des te meer nodig omdat de mensen die in deze tijden van een krappe arbeidsmarkt nog op de jobcenters zijn aangewezen, voor een aanzienlijk deel langdurig, moeilijk bemiddelbare werkzoekenden zijn, die ook vaak één of meerdere problemen (op sociaal gebied of qua gezondheid) hebben. De studie laat verder zien dat de caseworkers die op dagelijkse basis contact hebben met cliënten veelal kiezen voor de strategie om de (wettelijke) verplichtingen te communiceren maar er zelf nadrukkelijk afstand van te nemen, om op die manier een goede (vertrouwens)relatie met de cliënt op te bouwen. Het valt ze in het algemeen zwaar om de beide van controleur en ondersteuner te combineren, en het leidt in de praktijk tot allerlei dilemma's. Daarnaast zijn jobcenters en ook lokale politici veel bezig met het zoeken naar andere manieren om de effectiviteit van hun werk te meten, bijvoorbeeld aan de hand van de tevredenheid en het welzijn van de cliënten. Zij doen dit op allerlei manieren naast de meer dwingende vormen van monitoring op basis van de landelijke vereisten, en zoeken ook naar manieren om de beide soorten monitoring met elkaar te verbinden (Caswell, Larsen & Nielsen, 2023; Nielsen & Andersen, 2024).

3.3 Evaluatie van de decentralisatie

Wat was het doel van de decentralisatie?

In dit hoofdstuk proberen we de vraag te beantwoorden of en in welke mate de doelstellingen van de decentralisatie van het actief arbeidsmarktbeleid in Denemarken zijn gehaald. Het is slechts in beperkte mate zinvol om daarvoor terug te gaan naar de formele doelstellingen van de decentralisatie, zoals gestart in 2007. Daarvoor zijn meerdere redenen. Allereerst zijn er in jaren na 2007 voortdurend meer en minder

⁴⁰ In de Deense en Noorse terminologie wordt dit vaak 'holistisch' genoemd, om aan te duiden dat mensen niet alleen aan een baan moeten worden geholpen, maar dat 'de hele mens' moet worden ondersteund en geholpen.

ingrijpende wijzigingen geweest in het stelsel, de verdeling van taken en bevoegdheden en de beleidsdoelstellingen. Dat maakt dat de vraag bijzonder lastig te beantwoorden is; evaluatiegegevens uit de huidige periode kunnen niet goed worden verbonden met de doelstellingen die aan de decentralisatie ten grondslag lagen. Een tweede reden is dat de beschrijving van het decentralisatieproces heeft laten zien dat er een aanzienlijk gat zit tussen de formele doelstellingen en de politieke realiteit, zowel in 2007 als op de hervormingsmomenten in de daaropvolgende jaren. De vraag hoe taken en bevoegdheden moeten worden verdeeld, en of decentralisatie naar gemeenten wenselijk en noodzakelijk was, wordt vanuit diverse betrokken actoren (op landelijk niveau) zeer verschillend beantwoord. Daar liggen principiële en (politiek-)ideologische verschillende opvattingen over arbeidsmarktbeleid en het verschijnsel werkloosheid aan ten grondslag, en die opvattingen zijn op diverse momenten in de politieke besluitvorming over de decentralisatie minstens zo belangrijk geweest als de formele argumentatie voor de decentralisatie.

Complicerende factor bij dit alles is natuurlijk de volledig andere context van het arbeidsmarktbeleid van 2007 en 2024, in vele opzichten. Sinds 2007 heeft er een financiële crisis plaatsgevonden in Denemarken en de rest van de wereld. De Deense samenleving is in demografisch opzicht veranderd, er is sprake van verrijzing en de instroom van vluchtelingen en (arbeids)migranten. De werkloosheid is sterk gekrompen, en de er is sprake van grote veranderingen in de verhouding tussen traditionele en nieuwe economische sectoren. Dit alles maakt een vergelijking van de toenmalige doelen en de huidige resultaten en effecten in feite onmogelijk, en in zekere zin ook onzinnig.

Een bijkomend probleem is de vraag op welke doelstellingen (uit 2007) we ons zouden moeten richten. Het achterliggende hoofddoel is in zekere zin simpel: de Deense overheid streefde in 2007 en ook op latere hervormingsmomenten naar minder werkloosheid en hogere arbeidsparticipatie, en in het verlengde daarvan lagere kosten van met name uitkeringen. De vraag of dat doel met de decentralisatie is gediend, valt niet te beantwoorden. De werkloosheid is anno 2024 wel lager dan in 2007, maar of (en in welke mate) dat wordt veroorzaakt door de decentralisatie is niet te zeggen. Daarvoor zijn er teveel andere, externe factoren die daarop van invloed zijn. Als we vervolgens kijken naar de redenering die aan de decentralisatie van 2007 ten grondslag lag, dan zien we dat de Deense overheid de arbeidstoeleiding effectiever en efficiënter wilde maken, dat was het belangrijkste tussendoel. De manier waarop dat moest gebeuren was door minder scheidslijnen tussen de diverse categorieën werkzoekenden (met name de verzekerden en de onverzekerden), betere samenwerking met werkgevers en meer integrale dienstverlening aan werkzoekenden met sociale of gezondheidsproblematiek. Nóg een niveau concreter betekende dat één toegangspunt voor alle werkzoekenden en werkgevers met vacatures, namelijk bij het gemeentelijk jobcenter. Ook de organisatorische scheiding binnen gemeenten tussen de uitkeringsverstrekking en de arbeidstoeleiding (in het jobcenter) kan als subdoel worden beschouwd. Over al deze (tussen)doelen proberen we in dit hoofdstuk uitspraken te doen.

Beschikbaar evaluatiemateriaal

In een gedecentraliseerd beleidsdomein is het logischerwijs niet gemakkelijk om een compleet beeld te krijgen van de praktijken, resultaten en effecten van beleid van het lokaal bestuur. In deze paragraaf hebben we het materiaal verzameld dat beschikbaar is over de effecten van de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid en de arbeidstoeleiding. Er zijn weinig harde uitspraken mogelijk, maar wel algemeen gedeelde beelden en op onderdelen beschikbare onderbouwing uit evaluaties. Hieronder beginnen we met enkele van de tussendoelen die in de loop van de jaren prominent zijn uitgedragen.

Wat weten we over de effecten?

Eén toegangspunt voor arbeidstoeleiding en -bemiddeling

Het doel om te komen tot één toegangspunt voor alle werkzoekenden en werkgevers met vacatures is zonder meer bereikt. De decentralisatie van 2007 heeft er (uiteindelijk) toe geleid dat de verantwoordelijkheid

voor de arbeidstoeleiding van alle Deense werkzoekenden bij de gemeentelijke jobcenters ligt. De jobcenters, ondersteund door het landelijk werkende Jobnet, zijn sinds de decentralisatie de spil geworden voor alle actoren die bij de arbeidstoeleiding zijn betrokken.

Hierbij past interessant genoeg de kanttekening dat per 1 januari 2024 een (klein) deel van de arbeidstoeleiding – namelijk voor verzekerde werkzoekenden in de eerste drie maanden van werkloosheid - bij de gemeentelijke jobcenters is weggehaald en bij de werkloosheidsfondsen (*A-kasser*) is ondergebracht. Formele evaluatieresultaten die deze stap rechtvaardigen, zijn er niet. Maar het onderzoek laat zien dat de landelijke werkgeverskoepel zich stoort aan de prioriteitsstelling van gemeentelijke jobcenters, die volgens hen (te)veel van de beschikbare financiële middelen en menskracht besteden aan de integrale benadering van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en hun barrières om een baan te vinden, en bijvoorbeeld ook te vaak lange en brede opleidingen aan cliënten aanbieden. Zij vinden dat er te weinig aandacht is voor de bemiddeling van kortdurende werkzoekenden en (daarmee) gerichte dienstverlening aan werkgevers met steeds meer moeilijk te vervullen vacatures.⁴¹

Organisatorische scheiding uitkeringsverstrekking en arbeidstoeleiding

Gemeenten zijn verplicht om de uitkeringsverstrekking te beleggen in een andere gemeentelijke afdeling dan het jobcenter. In de eerste jaren na de decentralisatie is dat ook hoe het gaat in alle gemeenten. Deze verplichting komt na een aantal jaren weer te vervallen.

Minder scheidslijnen tussen diverse categorieën werkzoekenden

Hoewel er in de loop van de jaren sinds 2007 veel ingrepen en veranderingen in wet- en regelgeving zijn gerechtvaardigd met het argument van de gelijkschakeling van de diverse categorieën werkzoekenden en daarmee de vereenvoudiging van de regelgeving voor gemeenten en jobcenters, zijn er nog steeds verschillen tussen met name verzekerde en niet-verzekerde werkzoekenden. Tegelijkertijd is het een feit dat er veel verschillen zijn rechtgetrokken: voor alle categorieën werkzoekenden zijn er sinds 2019 eenvormige vereisten voor gemeenten in termen van verplichte aantallen gesprekken met werkzoekenden en aantal instrumenten of aanbiedingen waar cliënten recht op hebben.

Betere samenwerking met en dienstverlening aan werkgevers

Uit recent wetenschappelijk onderzoek blijkt dat gemeenten zich in de periode tussen 2000 en 2017 veel meer zijn gaan richten op de behoeften van werkgevers in het domein van arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding en ook daadwerkelijk veel meer zijn gaan samenwerken (Larsen et al., 2018; Larsen & Andersen, 2019). De unieke onderzoeksdata laten duidelijk zien dat er al in 2008 bij managers van de jobcenters (en hun gemeentelijke voorgangers in 2000) een grote verschuiving zichtbaar is naar meer focus op de behoeften van werkgevers en de noodzaak om mensen zo snel mogelijk uit een uitkering en naar werk te helpen (Larsen & Andersen, 2019: p. 16-20). We merken hierbij op dat er strikt genomen geen bewijs is dat deze focus het directe gevolg is van de in 2007 ingezette decentralisatie; hier geldt hetzelfde als voor alle andere effecten die we proberen toe te rekenen aan de decentralisatie: er is in de lange periode sinds het inzetten van de decentralisatie teveel gebeurd om de ontwikkelingen direct aan de bestuurlijke hervorming toe te kunnen schrijven. De in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken met gemeentelijke respondenten bevestigen dat er door gemeenten en jobcenters veel inspanningen worden geleverd om lokale en regionale werkgevers te ondersteunen bij de invulling van hun vacatures. Relevant zijn met name ook de meer structurele manieren waarop beide geïnterviewde gemeenten gezamenlijk met de werkgevers de benodigde competenties en vaardigheden in bepaalde bedrijven of sectoren identificeren en daarvoor gerichte opleidingen en trainingen (laten) ontwikkelen en aanbieden aan de werkzoekende cliënten.

⁴¹ Bronnen: interview met de Deense werkgeverskoepel DA, en een recente publicatie van DA (oktober 2023), getiteld '12 forslag til bedre og billigere jobcentre' [12 voorstellen voor betere en goedkopere jobcenters].

De bovengenoemde data zeggen overigens niet dat de dienstverlening objectief beter is geworden, laat staan dat werkgevers meer tevreden zijn. De werkgevers zijn op nationaal niveau altijd blijven lobbyen tegen decentralisatie en voor het terugdraaien ervan. Uit recente publicaties van de landelijke werkgeverskoepel DA blijkt dat de organisatie allerlei bezwaren heeft tegen de huidige gang van zaken in de arbeidstoeleiding: de lokale arbeidstoeleiding en het stelsel van gemeentelijke uitkerings- en ondersteuningsvormen is te ingewikkeld, bureaucratisch en inefficiënt; gemeenten zouden meer van hun aandacht én financiële middelen moeten besteden aan de dienstverlening aan werkgevers, zoals meer gerichte beroepstraining en bijscholing, in plaats van aan de groep werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; de regelgeving voor gesubsidieerde banen zou vereenvoudigd moeten worden; de samenwerking tussen gemeenten in de Kopenhagen-regio moet versterkt worden; werkzoekenden én gemeenten zouden beter gecontroleerd (en gesanctioneerd) moeten worden; er zou meer ruimte moeten komen voor privatisering.⁴² Uit de recente ontwikkelingen rondom de overheveling van de verantwoordelijkheid voor arbeidstoeleiding van verzekerde werkzoekenden naar de werkloosheidsfondsen (*A-kasser*) valt af te leiden dat de werkgevers verwachten dat zij denken het zelf beter te kunnen dan de jobcenters.

Meer integrale dienstverlening aan werkzoekenden met sociale of gezondheidsproblematiek

Het is moeilijk te zeggen of er meer of betere integrale dienstverlening is ontstaan voor werkzoekenden met bredere, individuele problemen. Uit de eerdergenoemde longitudinale onderzoeksproject naar de uitvoering van de arbeidstoeleiding in een aantal Deense gemeenten (Caswell, Larsen and Nielsen, 2023) blijkt dat in de bestudeerde gemeenten in de onderzoeksperiode van zeven jaar (2016-2023) meer aandacht wordt besteed aan de brede blik op de werkzoekende, breder dan alleen het aspect werk. Tegelijkertijd blijkt uit de studie dat de sterke sturing met wettelijke vereisten en financiële prikkels en de prestatiesturing vanuit de nationale overheid de consultants sterk beperken en hinderen in hun pogingen om de cliënt ook op andere terreinen dan alleen werk te ondersteunen. Relevant voor dit onderzoek is dat de onderzoekers ergens noteren dat er in zeker opzicht sprake lijkt van een golfbeweging: vóór de decentralisatie van 2007 waren gemeenten sterk gericht op de sociale en gezondheidsondersteuning van bijstandsgerechtigden, en niet of veel minder op activering richting werk. Na de decentralisatie lag de nadruk een aantal jaren sterk op de toeleiding naar werk, en veel minder op de andere aspecten. De laatste jaren is daar dus, in ieder geval in het kleine aantal gemeenten dat zij al die jaren zo intensief hebben gevolgd, weer verandering in gekomen, en is er naast de sterke nadruk op de toeleiding naar werk – dat wordt nu eenmaal sterk afgedwongen door de landelijke sturing – weer wat meer oog voor de bredere, sociale ondersteuning; maar wel in een ‘era of conditionality’⁴³, zoals de onderzoekers het uitdrukken (Caswell, Larsen and Nielsen, 2023: p. 6).

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat niet alle actoren in het domein van arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding het met dit tussendoel eens zijn. Voor in elk geval een deel van de Deense werkgevers is het maar de vraag of de uitgaven en inspanningen van gemeenten ten behoeve van de brede, sociale en gezondheidsdienstverlening aan werkzoekenden wel een goede en doelmatige besteding van publieke middelen vormen. Zij hebben een voorkeur voor andere, meer op hun directe behoeften toegespitste vormen van snelle en flexibele arbeidstoeleiding, en beschouwen het ‘sociale beleid’ van gemeenten als minder relevant voor het versterken van de arbeidsmarkt en de economie.

Effectieve(re) arbeidstoeleiding

De hamvraag is natuurlijk of de bovenstaande tussendoelen ertoe hebben geleid dat de arbeidstoeleiding effectiever is geworden. Die vraag is in algemene zin niet te beantwoorden. Een belangrijke reden daarvoor blijkt uit het voorgaande. Effectieve arbeidstoeleiding betekent dat de doelen worden behaald door toedoen van het gevoerde beleid. Duidelijk is echter dat niet alle actoren hetzelfde doel voor ogen hebben als het

⁴² Idem.

⁴³ Met ‘conditionality’ of ‘welfare conditionality’ wordt bedoeld op het uitgangspunt dat inwoners alleen recht hebben op bijstand als ze zich inspannen om werk te vinden, en dat de overheid dat met verplichtingen moet afdwingen.

gaat om arbeidstoeleiding en arbeidsmarktbeleid. Zonder hier een uitgebreide beschouwing over de doelstellingen van arbeidsmarktbeleid te geven, is het van belang te noteren dat er door de jaren heen een duidelijk verschil van inzicht is tussen in ieder geval werkgevers enerzijds, en de gemeenten anderzijds. Vanuit hun perspectief als belanghebbende heeft de Deense werkgeverskoepel (DA) zich de voorbije jaren vaker kritisch uitgelaten over de effectiviteit van de gemeentelijke jobcenters (zie hierboven); de werkgevers zijn niet gelukkig met de gemeentelijke (beleids)prioriteiten. Dit fundamentele verschil van opvatting over de doelstellingen maakt de vraag naar de effectiviteit dus een lastige vraag.

Wat is er uit onafhankelijk (evaluatie)onderzoek bekend over de effectiviteit? In 2009 publiceerde de nationale overheid een zogenaamd 'statusrapport' over de bestuurlijke hervormingen per 1 januari 2007. Het rapport, dat als een vorm van (niet-onafhankelijke) evaluatie kan worden beschouwd, laat zien dat het ministerie van werkgelegenheid in deze eerste jaren allerlei evaluatieonderzoek verricht naar de hervormingen op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Hieruit blijkt onder meer dat de werkloosheidscijfers in de eerste twee jaren (2007 en 2008) zijn gedaald (*Status for the Implementation of the Local Government Reform, 2009: 36-40*).

In 2012 heeft de Deense nationale overheid een commissie ingesteld om de hervormingen van 2007 te evalueren. Opdracht was om de huidige taakverdeling tussen gemeenten, regio's en nationale overheid te beoordelen en relevante aanpassingen van de taakverdeling te overwegen; en daarnaast om de bestaande samenwerkingsstructuren en instrumenten voor de coördinatie en sturing, etc. van de publieke sector te beoordelen en mogelijke aanpassingen hierin te overwegen. In 2013 is een rapport opgeleverd (Commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindeling, 2013). Het rapport richt zich behalve op enkele algemene aspecten op vier specifieke sectoren: volksgezondheid; het sociale domein en het aanbod van speciaal onderwijs; natuur en milieu; en regionale ontwikkeling. Arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding komen er niet in voor.⁴⁴

Het rapport laat goed zien dat overheden bij de terugblik op c.q. evaluatie van grote bestuurlijke ingrepen zelden geneigd zijn om uitgebreid te willen onderzoeken of de vooraf geformuleerde doelstellingen zijn gehaald. Het uitgebreide wetenschappelijke evaluatieprogramma van de Noorse overheid (zie Hoofdstuk 5) is hierop een uitzondering. Dit evaluatierapport van de Deense hervormingen richt zich met name op de vraag of er verbeteringen nodig en mogelijk zijn in de taakverdeling en samenwerking/coördinatie tussen bestuurslagen, een vraag die de Deense overheid in 2013 kon helpen om waar nodig bij te sturen.

Wat ook niet mogelijk is gebleken, is onderbouwde uitspraken doen over de effectiviteit van gemeentelijk beleid en uitvoering van arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding. Uit alle verzamelde literatuur, (onderzoeks)rapporten en de gevoerde interviews blijkt dat er sinds de start van de decentralisatie voortdurend discussie is in Denemarken over de verschillen tussen gemeenten in de aanpak en de resultaten van hun arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleidingsinspanningen, en vooral over de vraag of goede cijfers (in de zin het niveau van werkloosheid en de hoeveelheid mensen die aan het werk zijn geholpen) zijn terug te voeren op gemeentelijk beleid. Lag het aan het gemeentelijk beleid, of was het gewoon geluk? Alle pogingen om hier duidelijkheid over te bieden, lijken bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Op z'n allersimpelst gezegd: gemeenten met een relatief lage werkloosheid zoeken de verklaring daarvoor in hun specifieke aanpak; gemeenten die het in de vergelijking minder goed doen, zoeken de verklaring daarvoor in de omstandigheden.

Wat wél duidelijk is, is dat gemeenten en gemeentelijke jobcenters verschillende keuzes maken in het beleid en uitvoering, en in de financiële middelen die zij steken in arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding. In 2022 heeft het gezaghebbende onderzoeksinstituut VIVE in opdracht van de nationale overheid en de vereniging

⁴⁴ De enige uitzondering is de constatering voor het beleid in het sociale domein dat er afstemmings- en afbakeningsproblemen zijn tussen de gemeentelijke jobcenters en de (regionaal georganiseerde) psychiatrische zorg over werkzoekenden met psychische problemen (Nederlandse vertaling, p. 141).

van Deense gemeenten KL onderzoek gedaan naar de inspanningen van de gemeentelijke jobcenters in de periode 2011-2019 (Amilon et al., 2022). De onderzoekers constateren dat in die periode de gemiddelde duur van de werkloosheid van de meeste categorieën werkzoekenden is gedaald, door gunstige economische omstandigheden. Ook is het totaal aantal uitkeringsgerechtigde werkzoekenden in Denemarken aanzienlijk gedaald, maar zijn de gemeentelijke uitgaven voor arbeidstoeleiding en jobcenters constant gebleven. Dit kan worden verklaard door een combinatie van factoren: meer inspanningen in brede zin en voor specifieke doelgroepen (zoals meer begeleidingsgesprekken), meer interdisciplinair of interdepartementaal overleg binnen gemeenten, en meer inspanningen om werkgevers te bedienen. In de periode 2011-2019 is er veel politieke en beleidsmatige aandacht geweest voor het aan het werk krijgen van alle werkzoekenden, met name ook de mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In lijn hiermee hebben gemeenten aan dus ook meer tijd en geld besteed aan de werkzoekenden met een iets grotere en veel grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

De VIVE-onderzoekers hebben ook hun best gedaan om de verschillen tussen gemeenten in kaart te brengen en te duiden. Het onderzoek laat zien dat schaalgrootte negatief correleert met succes in de arbeidstoeleiding: in grote gemeenten hebben werkzoekenden (iets) minder kans hebben om aan het werk te worden geholpen dan in kleinere gemeenten. De onderzoekers stellen ook vast dat gemeenten met gunstige arbeidsmarktomstandigheden meer geld aan arbeidstoeleiding per werkzoekende besteden, en dat grote gemeenten minder besteden dan kleinere gemeenten. Dat laatste zou kunnen worden verklaard door schaalvoordelen van grote gemeenten, of omdat grote gemeenten minder inspanningen leveren, aldus het rapport.

In 2022 heeft de nationale rekenkamer onderzoek gedaan naar de inspanningen die gemeenten leveren voor de arbeidstoeleiding van **langdurig werklozen**. Het onderzoek laat zien dat een aanzienlijk deel van de gemeenten niet de wettelijk vereiste inspanningen levert, zoals voldoende begeleidingsgesprekken, of – voor werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – het minimaal formuleren van een individueel doel in termen van scholing of werk. Het percentage werkzoekenden waarvoor niet de vereiste inspanningen worden geleverd, varieert afhankelijk van het vereiste tussen de 4 en 52%. De onderzoekers constateren ook dat het ministerie de gemeenten hierop de afgelopen jaren niet voldoende heeft gecontroleerd en gesanctioneerd.

Efficiënte(re) arbeidstoeleiding

Er is geen betrouwbaar onderzoeksmateriaal beschikbaar over de vraag of het na de decentralisatie efficiënter gaat dan vóór de decentralisatie. Wordt er met minder middelen evenveel of meer bereikt in termen van arbeidstoeleiding en aantallen werkzoekenden? Daarop is geen antwoord mogelijk. Een vergelijking van de hoogte van de totale uitgaven aan arbeidsmarktbeleid en arbeidstoeleiding tussen 2007 en 2024 zou feitelijk gezien misschien nog wel kunnen worden uitgevoerd, maar die vergelijking zou in feite betekenisloos zijn, gezien de sterk veranderde context in deze periode van 17 jaar.

In 2009 publiceerde de nationale overheid een zogenaamd 'statusrapport' over de bestuurlijke hervormingen per 1 januari 2007. Het rapport, dat als een vorm van (niet-onafhankelijke) evaluatie kan worden beschouwd, laat zien dat de beoogde efficiencywinst van de opgeschaalde gemeenten (over de volle breedte van het beleid, dus niet specifiek voor arbeidsmarktbeleid) niet is bereikt. Dit wordt met name geweten aan de hervormingskosten, zoals voor samenvoeging van gemeenten (*Status for the Implementation of the Local Government Reform*, 2009: 20-22).

De landelijke werkgeverskoepel (DA) heeft zich in de afgelopen jaren met regelmaat kritisch over de efficiency van de jobcenters uitgelaten. Daarbij wordt onder meer voortgebouwd op het hierboven genoemde rapport van het onderzoeksinstituut VIVE (Amilon et al., 2022). In dat rapport worden behalve over de prestaties van de jobcenters ook uitspraken gedaan over de efficiency. De onderzoekers stellen vast dat de

kosten van de jobcenters in de periode 2011-2019 gelijk zijn gebleven, terwijl er minder werkzoekenden waren, en geven aan een verklaring te hebben gezocht voor deze op het oog paradoxale constatering. De onderzoekers zijn uiterst voorzichtig met het doen van causale uitspraken, maar concluderen dat door de gunstige economische ontwikkelingen de verhouding binnen de doelgroep van werkzoekenden is veranderd: minder gemakkelijk bemiddelbare mensen, en meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de jobcenters aan deze laatste groep door landelijke ingrepen in de onderzoeksperiode meer systematisch aandacht hebben moeten besteden – en dat hebben ze ook gedaan – heeft dat de exploitatiekosten doen stijgen. De onderzoekers voegen daaraan toe dat er meerdere factoren zijn die hebben bijgedragen aan de gestegen exploitatiekosten van jobcenters: de toegenomen verplichtingen om met alle werkzoekenden een minimum aantal interviews te houden, de toegenomen integrale dienstverlening en coördinatie binnen de gemeente (met andere afdelingen van bijvoorbeeld sociale dienstverlening) en de toegenomen focus op werkgeversdienstverlening (Amilon et al., 2022: 6-14). Tot slot is van belang te vermelden dat het onderzoek laat zien dat kleinere gemeenten per werkzoekende hogere kosten hebben dan grote gemeenten. Zoals gezegd gaat dat gepaard met betere resultaten om mensen aan het werk te helpen. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen wat de oorzaak is, en stellen dat het met schaalvoordelen van grotere gemeenten te maken kan hebben, of met minder inspanningen door grote gemeenten.

Eerder was al onderzoek gedaan naar de doelmatigheid (efficiency) van de gemeentelijke jobcenters door de nationale rekenkamer (Folketinget Statsrevisorerne & Folketinget Rigsrevisionen, 2018). Het rapport concludeert dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen gemeenten in resultaten in termen van effectiviteit (het naar werk toeleiden van inwoners). Ondanks de uitgebreide en gedetailleerde monitoring en analyses door het ministerie van werkgelegenheid zijn er op nationaal niveau echter geen goede gegevens beschikbaar over de kosten en baten van de gemeentelijke arbeidstoeleiding. De onderzoekers hebben op basis van modelmatige analyses – met de nodige methodologische mitsen en maren – wel uitgerekend welke jobcenters het meest effectief en efficiënt zijn, gegeven de objectieve omstandigheden. De meeste effectieve jobcenters zijn niet dezelfde als de meest efficiënte jobcenters. Net als voor de vraag naar de effectiviteit geldt dat het opvallend is dat er niet méér te zeggen is. In zekere zin is dat toch bijzonder teleurstellend.

Referenties

Amilon, A., Holt, H., Houlberg, K., Kjældgaard Jensen, J., Hjermitslev Jonsen, E., Bendix Kleif, H., Højgaard Mikkelsen, C., & Hjort-Enemark Topholm, E. (2022). *Jobcentrenes beskæftigelsesindsats*. VIVE.

Andersen, T. M., & Svarer, M. (2007). *Flexicurity: labour market performance in Denmark*. CESifo Working Paper, No. 2108, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich.

Arbejdsmarkedskommissionen. (2009). *Velfærd kræver arbejde. Arbejdsmarkedskommissionens forslag til, hvordan de offentlige finanser kan styrkes gennem en øget arbejdsindsats*. [Welzijn vereist werk. Het voorstel van de Arbeidsmarktcommissie over hoe de overheidsfinanciën kunnen worden versterkt door middel van een grotere arbeidsinspanning]. Copenhagen.

Blöchliger, H., & Vammalle, C. (2012). Denmark: The local government reform. In: *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-Sum Game*. OECD Publishing.

Blom-Hansen, J. (2012). Local government in Denmark and the 2007 municipal reform. In: A. Moisio (Ed.), *Rethinking local government: Essays on municipal reform* (VATT Publications). Helsinki: Government Institute for Economic Research.

Blom-Hansen, J., & Heeager, A. (2011). Denmark: Between local democracy and implementing agency of the welfare state. In J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (eds.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (pp. 221-240). Oxford: Oxford university Press.

Bundgaard, U., & Vrangbæk, K. (2007). Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 30(4), 491-520.

Carstensen, M.B., & Pedersen, J.M. (2008). *Translating jobcentres: The complex transfer of new labour market policy instruments from the UK and the Netherlands to Denmark*. Paper prepared for presentation in WP01 (The Politics of Flexicurity in Europe) at the 2nd Annual RECOWE Integration Week, Oslo 10 June – 14 June 2008.

Chatzopoulou, S., & Poulsen, B. (2017). Combining centralization and decentralization in Danish public administration. In J. Ruano & M. Profiroiu (Eds.), *The Palgrave Handbook of Decentralization* (pp. 273-297). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Christensen, T., Larsen, F., & Vrangbaek, K. (2017). Hybrid welfare administrative systems and changing accountability relations. Comparing the development of the Danish and Norwegian systems. In: T. Christensen and P. Laegreid (eds.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe* (pp. 61-74). London/New York: Routledge.

Christiansen, P.M., & Klitgaard, M.B. (2010). Behind the veil of vagueness: Success and failure in institutional reforms. *Journal of Public Policy*, 30, 183-200. doi:10.1017/S0143814X10000048.

Commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindeling. (2013). *Evaluatie van gemeentelijke herindeling*. Copenhagen: ministerie van Economische zaken. [vertaling door Nederlandse ministerie van BZK]

Dansk Arbejdsgiverforening. (2023). *12 Forslag til bedre og billigere jobcentre*. Oktober 2023. Geraadpleegd op 20 februari 2024, via <https://www.da.dk/politik-og-analyser/beskaeftigelse/2023/12-forslag-til-bedre-og-billigere-jobcentre/>.

Drijvers, A., Rossetti, S., & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen. Eindrapport*. Zoetermeer: Panteia.

Employment Region Copenhagen & Zealand - The Danish National Labour Market Authority. (2008). *Danish employment policy. National target setting, regional performance management and local delivery*.

European Commission. (2013). *Performance management in Public Employment Services: toolkit for PES*. Brussels, Author: Ágota Scharle.

Folketinget Statsrevisorerne & Folketinget Rigsrevisionen. (2022). *Indsatsen over for langvarigt ledige*. November 2022.

Folketinget Statsrevisorerne & Folketinget Rigsrevisionen. (2018). *Jobcentrenes effektivitet*. November 2018.

Frandsen, M., & Pedersen, J. (2017). *Chapter 3 - Decentralisation at sectoral level: developing the role of local government on labour market oriented benefits in Denmark*. In: Decentralisation of education, health and social protection: issues and challenges. The Copenhagen Workshop 2015.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *The local government reform in brief*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Jacqueson, C. (2019). Administering social security and health in Denmark: Between centralisation and decentralisation. *European Journal of Social Security*, 21(2), 183–191.

Jørgensen, J. (2009). Danish public management reform before and after NPM. In S. Goldfinch & J. Wallis (Eds.), *International handbook of public management reform*. Cheltenham: Edward Elgar.

Kommunernes Landsforening, Danske Regioner & Indenrigs- og Socialministeriet. (2009). *Status for the implementation of the local government reform in 2009*. København: Local Government Denmark, Danish Regions, and the Ministry of the Interior and Social Affairs. April 2009 [English version published February 2010, translated from "Status for kommunalreformens gennemførelse"]

Kvist, J. (2019). *Financing social protection Denmark*. ESPN Thematic Report/ European Commission.

Larsen, F., Caswell, D., Andersen N., Kleif, H.B., Nielsen Breidahl, K., Dall, T., Danneris Jensen, S., Monrad, M., Dahl-Nielsen, K., & Olesen, S.P. (2018). *På vej med nye beskæftigelsesindsatser overfor udsatte borgere II. De næste resultater fra LISES- projektet*. Aalborg Universitet.

Larsen, F., & Andersen, N.A. (2019). Fra socialpolitik til beskæftigelsespolitik – Er beskæftigelse for alle? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(1), 11-28.

Lindsay, C., & McQuaid, R.W. (2009). New governance and the case of activation policies: Comparing experiences in Denmark and the Netherlands. *Social Policy & Administration*, 43(5), 445-463. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2009.00673.x

Mosley, H. (2012). *Accountability in decentralised employment service regimes*. OECD. Local Economic and Employment Development (LEED) Papers. [over Belgïe, Canada, Denemarken en Nederland]

Mouritzen, P.E. (2007). Reforming local government in Denmark: How and why? *Món Local Studies*, Centre for Local Innovation, Barcelona.

Mouritzen, P.E., Bundgaard, U., & Vrangbæk, K. (2007). Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 30(4), 491-520.

Nielsen, M. & Andersen, N. (2024). Ignoring by complying: How public officials handle hybridity to pursue the goals of new public governance. *Public Administration*, 1-15. DOI: 10.1111/padm.12979

Nørgaard, A.S., & Pallesen, T. (2003). Governing structures and structured governing: Local political control of public services in Denmark. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 543-561.

Økonomi og Indenrigsministeriet, 'Kommunalreformen kort fortalt', verkregen van [http:// www.oim. dk/ media/ 17070/ kommunalreformen -kort -fortalt. Pdf](http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf)

Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013). *Evaluering af kommunalreformen*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Pedersen, N. J., & Houlberg, K. (2018). Chapter 2 Effects of strengthened economic incentives in a decentralized ALMP context – the 2016 reform in Denmark. In: *Changing labour market and the role of subnational governments*. The Copenhagen Workshop 2018.

Regeringen. (2004). *Agreement on a structural reform*. Copenhagen: Regeringen.

STAR. (2015). *Financial sanctions imposed on unemployment insurance benefit recipients in Denmark*. Practices database of the European network of Public Employment Services (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en>).

STAR. (2017). *The Danish agency for labour market and recruitment (STAR) strategy 2018 – 2021: Building tomorrow's labour market together*. Practices database of the European network of Public Employment Services (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en>).

STAR. (2018a). *Economic incentives for municipalities to reduce the time it takes to return people to employment in Denmark*. Practices database of the European network of Public Employment Services (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en>).

STAR. (2018b). *Jobnet.dk in Denmark*. Practices database of the European network of Public Employment Services (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en>).

Strukturkommission. (2004). *Recommendation of the Commission on Administrative Structure, no 1434 – Summary*. Copenhagen.

Thuesen, F., Mogens, R.B., & Pedersen, J. (2017). *Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats. Instrumenter, motivation og præstationer*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

VDAB. (2022). *Wrap up benchlearning van STAR, de Deense PES* [ongepubliceerd].

Vonk, G., & Schoukens, P. (2019). *Devolution and decentralisation in social security. A European comparative perspective*. NILG. Governance & Recht 18. Eleven international publishing.

4 Decentralisatie van arbeidstoeleiding in Nederland

In Nederland zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand (vergelijkbaar met het leefloon in Vlaanderen, *social assistance*). De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de toetsing van het recht op bijstand en de afhandeling van de uitkering en voor de toeleiding van bijstandsgerechtigden naar werk, waarbij uitstroom uit de bijstand wordt nagestreefd. De toetsing van het recht en de afhandeling worden in Nederland aangeduid als het inzetten op 'rechtmatigheid' van de bijstand; de toeleiding naar werk wordt aangeduid als een inzet op 'doelmatigheid.'

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen burgers die bijstand ontvangen en burgers die een uitkering voor werkloosheid of arbeidsongeschiktheid ontvangen. De bijstand wordt in Nederland decentraal uitgevoerd door de gemeente. De uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn sociale verzekeringen. Deze uitkeringen worden uitgevoerd door het landelijke Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Toeleiding naar werk van deze groep wordt door het UWV gedaan. Gelet op het vraagstuk van decentralisatie, gaan we in dit hoofdstuk alleen in op de rol van de gemeente bij de arbeidstoeleiding vanuit de bijstand.

De gemeente en het UWV werken samen in arbeidsmarktregio's en voeren daarin dienstverlening uit die voornamelijk is gericht op werkgevers, via de werkgeversservicepunten (WPS's).

4.1 Decentralisatieproces

In deze paragraaf schetsen we kort het decentralisatieproces. We richten ons op de aanleiding en de nagestreefde doelstelling, op de hoofdlijn van de doorgevoerde veranderingen en op de betrokken actoren. In §4.2 bespreken we vervolgens de praktijk van de gedecentraliseerde uitvoering. In §4.3 geven we een evaluatie van de decentralisatie en de bedoelde en onbedoelde beleidseffecten en daar gaan we nog meer gedetailleerd in op de inrichting van het systeem.

Het proces van decentralisatie van de bijstand was er primair op gericht om gemeenten via een financiële prikkel te stimuleren om sterker in te zetten op arbeidstoeleiding. De gedachte bestond dat gemeenten zich voornamelijk richtten op de afhandeling van de uitkering (rechtmatigheid) en niet op de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigden mogelijk leidend tot uitstroom uit de bijstand (doelmatigheid).

De decentralisatie van de Bijstand werd in 1996 ingezet met de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw). Met de invoering van de nAbw kwam een deel (10%) van de kosten van bijstandsverlening ten laste van het gemeentelijke budget. Voorheen werden de kosten van de bijstandsverlening volledig door de nationale overheid aan de gemeenten vergoed (declaratie van kosten achteraf). Sinds de nAbw werd 10% van de verwachte kosten vooraf aan de gemeenten overgemaakt. Als de gemeente meer bijstandsgerechtigden had dan verwacht, kwam 10% van de extra kosten ten opzichte van die schatting ten laste van de gemeente; als de gemeente minder bijstandsgerechtigden had, kwam het overschot ten goede aan het algemene gemeentelijke budget.

In 2004 werd de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd en met die wet werd de financiële prikkel aan gemeenten aangescherpt. Het volledige budget voor de uitkeringsverstrekking werd vooraf aan de gemeente verstrekt; de volledige 100% van de kosten van uitkeringsverstrekking hoger dan de vooraf gemaakte

schatting kwamen ten kosten van het gemeentelijke budget; 100% van de opbrengsten van uitkeringsverstrekking onder de schatting kwamen ten goede aan het gemeentelijke budget. Tegelijkertijd werd een te declareren budget voor de kosten van arbeidstoeleiding ingevoerd. Het uitkeringsbudget werd 'I-deel' genoemd (Inkomensdeel); het budget voor arbeidstoeleiding werd 'W-deel' genoemd (Werkdeel). De gedachte was dat gemeente een sterke prikkel voor arbeidstoeleiding zouden voelen, omdat de kosten van uitkeringsverstrekking ten laste van de gemeente komen (I-deel), terwijl de kosten van arbeidstoeleiding door de gemeente als gratis, want declarabel, konden worden ervaren (W-deel).

Dit pakte niet zo uit als verwacht. De gemeenten investeerden relatief weinig in arbeidstoeleiding, maar probeerden wel ervoor te zorgen dat bijstandsgerechtigden een beroep deden op een andere, nationale regeling voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, de Wajong. Er ontstond zo afwenteling van de gemeentelijke bijstandsregeling op de nationale Wajong. In §4.3 werken we meer gedetailleerd uit hoe die prikkel functioneerde en welke onbedoelde effecten die opriep en wat voor aanpassingen er werden gedaan.

In 2015 werd de Participatiewet (P-wet) ingevoerd en werden de bijstand en de Wajong geïntegreerd om afwenteling tussen de regelingen te voorkomen. Daarnaast werden geconstateerd dat de inzet op arbeidstoeleiding voor een belangrijk deel van de doelgroep te hoog gegrepen was. Om aan dit probleem tegemoet te komen, werden middelen voor bijstand en sociale dienstverlening samengevoegd, om beleidsintegratie in die velden mogelijk te maken.

De inzet op doelmatigheid is inmiddels onderwerp van debat. Deze inzet vooronderstelt een relatief hoge mate van zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden die niet altijd bewaarheid lijkt te worden. De minister werkte (voor de val van het huidige kabinet, 2023, en ook nadien nog) toe naar een herziening van de P-wet gericht op dat probleem.

Samenvattend kunnen we stellen dat de gemeente altijd al verantwoordelijk was voor de uitvoering van de bijstand, waarin ook arbeidstoeleiding was vervat, maar dat de gemeente in de uitvoering vooral inzette op de rechtmatige uitvoering van de uitkeringsverstrekking; de verschuiving van het financiële risico van de kosten van de bijstandsuitkering naar gemeenten (decentralisatie) was bedoeld om de inzet van de gemeente op arbeidstoeleiding (doelmatigheid) te vergroten. Het antwoord op deze probleemdefinitie waren de nAbw van 1996 en de WWB van 2004. Het onbedoelde effect van die beweging was enerzijds afwenteling op nevenliggende, niet door de gemeente uitgevoerde uitkeringen (Wajong) en een achterblijvende aandacht voor sociale dienstverlening. Het antwoord op die beide effecten was de Participatiewet van 2015 en de herziening daarvan die op dit moment in voorbereiding is.

In het decentralisatieproces waren vooral het Ministerie van SZW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de belangenvereniging van sociale diensten (uitvoerders van de bijstandsregeling) Divosa, de Inspectie SZW, het parlement en het tripartiete overleg- en adviesorgaan de Sociaal-Economische Raad betrokken. De VNG heeft in de periode voor de invoering van de WWB (Wet Werk en Bijstand) in 2004 sterk gepleit voor een sterkere gemeentelijke rol en grotere beleidsvrijheid bij de beleidsbepaling rond en uitvoering van de bijstand (Bosselaar et al., 2007). Deze decentralisatie paste bij de grotere nadruk op doelmatigheid in de uitvoering van de bijstand: de grotere inzet op arbeidstoeleiding vereist een duidelijk beeld van de cliënt en van de lokale arbeidsmarkt; beide waren een argument voor decentralisatie van de bijstand. Gemeenten pleitten er bij monde van de VNG sterk voor dat zij die bevoegdheden konden vervullen. De decentralisatie van de bevoegdheden en vooral de financiële risico's van de bijstand vond plaats in een langdurig proces dat zo'n 20 jaar geduurd heeft. Het startte met de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw) van 1996 en culmineerde in de Participatiewet van 2015.

Sinds 2015 zien we een verdere verbreding van de doelstellingen van de bijstand. De bijstand was aanvankelijk beperkt tot inkomensvoorziening en arbeidstoeleiding voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; sinds 2015 zien we een beleidsinzet op de integratie van bijstand (inkomen en arbeidstoeleiding) en sociale dienstverlening. De sociale dienstverlening is geregeld in de ook gemeentelijk uitgevoerde Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

4.2 Decentralisatiepraktijk

In deze paragraaf bespreken we welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden de gemeente in Nederland heeft op het vlak van 'werk' en aanpalende beleidsdomeinen, hoe die zich verhouden tot de bevoegdheden van de nationale overheid en hoe gemeenten hun bevoegdheden vervullen.

Om de vraag naar bevoegdheden en de vervulling daarvan goed te kunnen beantwoorden, is het van belang om eerst ook in te gaan op de reikwijdte van de bijstandsregeling. Die bepaalt namelijk de doelgroep van de bijstand ten opzichte van andere potentiële doelgroepen van arbeidstoeleidsbeleid. De doelgroep van de bijstand is specifiek, want die bestaat voornamelijk uit burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarna gaan we nog in op een aantal instrumenten voor arbeidstoeleiding die de gemeente heeft.

4.2.1 Doelgroepen

In Nederland bestaat nog steeds, zoals in veel andere landen uit de door Esping-Andersen al in 1990 onderscheiden groep 'corporatistische verzorgingsstaten', een duidelijk onderscheid tussen sociale verzekeringen enerzijds en sociale voorzieningen anderzijds, zie ook §2.2.1 en §2.2.2. Wel zijn er belangrijke wijzigingen doorgevoerd.

De sociale verzekeringen zijn gericht op werkloosheid en aan werk gerelateerde ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hierbij bestond veelal een belangrijke verantwoordelijkheid voor de sociale partners, al dan niet samen met de overheid, dus bi- en/of tripartiete beleidsbepaling en/of uitvoering.

De sociale voorzieningen bestaan uit inkomensvoorziening voor niet-werkenden en inkomensvoorzieningen bij arbeidsongeschiktheid en ziekte van niet-werkenden. Hierbij bestaat veelal een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid.

Nederland past enerzijds nog goed in dat schema, want het onderscheid tussen verzekeringen en voorzieningen is nog steeds duidelijk aanwezig. Nederland past anderzijds minder goed in het schema, want de rol van de sociale partners in de uitvoering van de sociale verzekeringen is sterk teruggebracht. Het onderscheid tussen voorzieningen en verzekeringen is er echter nog wel degelijk, want de verzekeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, inclusief de arbeidstoeleiding, worden door een nationaal orgaan uitgevoerd (het UWV); de sociale voorzieningen (de bijstand), inclusief de arbeidstoeleiding voor deze groep, wordt uitgevoerd door de gemeente (met een beperkte taak ook hier voor het UWV).

Dat betekent, om de vraag rond de doelgroep nu ook te beantwoorden: de gemeente voert de inkomensvoorziening en arbeidstoeleiding uit voor een specifieke groep burgers, namelijk die groep burgers die geen recht heeft opgebouwd voor de verzekeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dat gaat deels om de groep, bijvoorbeeld jongeren, die nog geen rechten voor WW heeft opgebouwd, maar wel degelijk een kleine afstand tot de arbeidsmarkt kan hebben. Maar de belangrijkste zijn die groepen die vanwege het ontbreken van een startkwalificatie of vanwege een beperking moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt hebben. De burgers met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt worden bediend door het UWV. Dat gaat om

de burgers die een recht op werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben opgebouwd waarvan de uitkeringstermijn nog niet is verstreken. Bij niet afdoende opgebouwde rechten of bij een verstreken recht, valt de burger onder de bijstandsvoorziening.

De Nederlandse Arbeidsinspectie (2022, 13) omschrijft de doelgroep als volgt: "het grootste deel van de doelgroep Participatiewet is nu nog niet in staat om te werken als gevolg van serieuze gezondheidsproblemen van lichamelijke en/of geestelijke aard. Voor een aanzienlijk deel is werk volgens zowel de klant zelf als de klantmanager ook in de toekomst niet haalbaar. [...] Veel klanten kampen met multi-problematiek. Ongeveer de helft ontvangt ook ondersteuning op andere leefgebieden, zoals vanuit de WMO of de GGZ."

Dit is een bredere doelgroep dan voorheen. De gemeente heeft met de invoering van de Participatiewet in 2015 de verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van de inkomensvoorziening van arbeidsongeschikte niet-werkenden (te onderscheiden van de inkomensverzekering voor arbeidsongeschikten met een arbeidsverleden). Dit was een wijziging ten opzichte van de voorgaande situatie. Bij de invoering van de Participatiewet zijn namelijk de Wet Werk en Bijstand van 2004 en (een groot deel van) de Wajong (inkomensvoorziening voor arbeidsongeschikten zonder arbeidsverleden) samengevoegd.

Daarnaast heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo, de Wet maatschappelijke ondersteuning. Met de invoering van de Participatiewet zijn de middelen voor arbeidstoeleiding opgenomen in de algemene begroting van de gemeente en daarmee weggehaald uit het aparte budget voor arbeidstoeleiding. Dit was ervoor bedoeld om gemeenten hun beleid rond arbeidstoeleiding effectiever te kunnen laten afstemmen met nevenliggende domeinen zoals de maatschappelijke ondersteuning (Wmo), vanuit de gedachte dat beleidsimplementatie rond arbeidstoeleiding soms (zeker aan de meer precare kant van de doelgroep) erg dicht ligt bij beleidsimplementatie rond sociale dienstverlening.

Het samenvoegen van de twee voorheen onderscheiden doelgroepen in de Participatiewet en het in de algemene gemeentelijke middelen opgaan van de bekostiging van toeleidingsactiviteiten (zie hieronder bij financiering), zijn er dus op gericht dat toeleiding en sociale dienstverlening sterker geïntegreerd kunnen worden.

Gemeenten leggen bij de uitoefening van hun bevoegdheden de nadruk op rechtmatigheidsvraagstukken en niet op arbeidstoeleiding en dit is eigenlijk nauwelijks verbeterd na de steeds verder aangescherpte prikkel-werking die met de verschillende wetswijzigingen sinds 1996 is doorgevoerd en ook niet na de verbreding van de doelgroep met de invoering van de P-wet in 2015. De voorzitter van de Toetsingscommissie Vangnet Participatiewet (interview 18 december 2023) constateert dat gemeenten vooral inzetten op het versterken van de handhaving en minder sterk inzetten op de beleidsontwikkeling en implementatie rond arbeidstoeleiding. In het interview stelde de voorzitter dat de commissie vooral gebreken ziet als het gaat om het in kaart brengen van de capaciteiten en motivaties van de cliënt, zodat beleid gericht op arbeidstoeleiding generiek blijft. Dit beeld werd overigens genuanceerd door de geïnterviewde Procesmanager Werk, Participatie en Arbeidsmarkt bij Divosa, de vereniging voor leidinggevenden in het gemeentelijk sociaal domein. Hij stelde dat de Toetsingscommissie alleen die gemeenten ziet waar problemen in de uitvoering bestaan en dat daardoor de commissie een scheef beeld van de uitvoering heeft.

4.2.2 Instrumenten

De gemeente heeft de verplichting om bij de uitvoering van de Participatiewet beleid voor 'beschut werk' vorm te geven en vast te leggen in een verordening, maar ze zijn niet verplicht om beschut werk aan te bieden. Beschut werk is gericht op de arbeidsvoorziening van mensen die zijn aangewezen op werk in een beschutte omgeving. Alle gemeenten hebben een dergelijke verordening vastgesteld, zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie SZW, de voorganger van de huidige Nederlandse Arbeidsinspectie (Inspectie SZW, 2015). Ongeveer driekwart biedt daadwerkelijk beschut werk aan. In de beleidsvoornemens gaat het daarbij om een totaal van enkele honderden plekken (Inspectie SZW 2015, 17 e.v.). Financiële overwegingen waren daarbij van belang, naast de vraag of cliënten vanuit beschut werk nog zouden kunnen doorgroeien naar regulier werk. De Participatiewet kent naast beschut werk overigens ook een aantal andere instrumenten, waaronder jobcoaching en een loonkostensubsidie.

De voorzitter van de Toetsingscommissie Vangnet Participatiewet (interview 18 december 2023) constateert dat de loonkostensubsidie een instrument is dat goed werkt, sinds gemeenten de uitgekeerde loonkostensubsidie apart kunnen declareren. Sinds die beleidswijziging komt een loonkostensubsidie ten laste van de nationale overheid, terwijl de daarmee samenhangende winst op het uitkeringsbudget direct ten goede komt aan de gemeente.

Een voormalig directeur van verschillende Sociale Diensten, tegenwoordig werkzaam als adviseur voor een groot Nederlands adviesbureau (interview 12 januari 2024) stelt dat men drie fasen zou kunnen onderscheiden in het proces van arbeidstoeleiding, namelijk beperking van de instroom, versnelling van de doorstroom, en vergroting van de uitstroom uit de bijstandsuitkering. Zij stelt dat de arbeidstoeleiding door Sociale Diensten zich in de praktijk te sterk richt op de fase van doorstroom en dat het effect van deze ondersteuning van doorstroom op de realisatie van uitstroom zeer beperkt is.

De beweging in de Participatiewet waarbij de nadruk op de welzijnsaspecten van het beleid en de beleidsuitvoering ligt, zal op grenzen stuiten, zo betoogde de voormalig SD-directeur, want die zal niet het al bestaande probleem van een groot 'granieten' bestand van langdurige bijstandsgerechtigden oplossen. Dit heeft te maken met de gedachte dat de inzet op doorstroom in de uitvoering makkelijker te realiseren is dan een inzet op uitstroom. De directeur verwijst impliciet naar een van de hoofdlijnen uit het gedachtengoed van Lipsky (1980) dat een 'street-level bureaucraat' afwegingen maakt in de uitvoering van zijn of haar werk die erop zijn gericht het werkproces te managen om zo de spanning tussen beleid en beleidstoepassing te beperken. Een inzet op uitstroom, daarentegen, is sterk van belang en die zou bijvoorbeeld door een sterkere samenwerking met werkgevers van de grond kunnen komen en dan zijn instrumenten als loonkostensubsidie heel relevant, maar die instrumenten zijn heel moeilijk toepasbaar vanwege de enorme administratieve last daar omheen. Die administratieve last bestaat niet alleen aan de kant van de potentiële werkgever, maar ook aan de kant van de uitkeringsafhandeling (correctie van uitkering voor verworven inkomen).

4.2.3 Bevoegdheden, beleidsvrijheid, financiering, toezicht, interacties

De bevoegdheden voor het bijstandsbeleid zijn belegd bij de gemeente en onderhevig aan besluitvorming door de Gemeenteraad. Besluitvorming door de Gemeenteraad heeft in slechts beperkte mate geleid tot een op de lokale omstandigheden toegespitste uitvoering van de arbeidstoeleidingstaak. Hierbij is van belang om vast te stellen dat de beleidsruimte van gemeenten sterk wordt gestuurd door de prikkelwerking van de wet. In een vergelijking tussen de 'local welfare landscapes' in het domein van de sociale dienstverlening (Wmo) en het domein van de bijstandsuitkering en de bijbehorende arbeidstoeleiding (de toenmalige

Wet Werk en Bijstand, WWB) uit 2013 (Bannink, Bosselaar en Trommel 2013) werd geconstateerd dat er een veelheid aan verschillende lokale beleidslandschappen ontstaan in het domein van de maatschappelijke zorg, maar dat de landschappen rond bijstandsverlening en arbeidstoeleiding in de verschillende gemeenten sterk op elkaar zijn gaan lijken. Dat betekent dat de lokale democratische legitimatie van het beleid beperkt is. Althans, gemeenten ervaren weinig beleidsruimte.

Ze hebben wel enige beleidsruimte, vooral ten aanzien van de arbeidstoeleiding. De uitkeringsnormen en uitkeringsvoorwaarden zijn wettelijk bepaald en dus geen gemeentelijke bevoegdheid. De handhaving van verplichtingen en rond oneigenlijk gebruik is sterk nationaal gereguleerd. De inzet op arbeidstoeleiding en participatie is wettelijk voorgeschreven, maar de uitvoering van deze verplichting laat veel beleidsvrijheid. De middelen voor de uitkeringsverstrekking zijn verschoven naar de gemeente, waardoor de gemeente risicodragend is (zie onder vraag 7). De middelen voor de arbeidstoeleiding waren sinds 2004 declarabel (en kunnen dus door de gemeente worden ervaren als 'gratis'), maar ze zijn sinds 2015 onderdeel van het algemene budget (en daardoor onderdeel van ruimere gemeentelijke beleidsafwegingen geworden).

De formele beleidsvrijheid van lokale besturen rond de doelen en middelen wordt bepaald door de verplichtingen in de wet en het toezicht. De *ervaren* beleidsvrijheid wordt echter mede bepaald door het financieringsmodel.

In de nAbw van 1996 kreeg de gemeente voor het eerst een financieel risico bij de bijstandsverlening. Een percentage van 10% van de bijstandsverlening werd niet meer op declaratiebasis vergoed door het Ministerie, maar kwam uit de algemene middelen van de gemeente. De bedoeling was dat de gemeente een 'winst' van 10% van de kosten van bijstandsverlening zou voelen als de gemeente in staat was om een bijstandsgerechtigde uit de uitkering te laten stromen. Deze prikkel was het antwoord op een uitvoeringspraktijk die sterk op 'rechtmatigheid' (precieze uitvoering van de wet) was gericht en niet op 'doelmatigheid' (uitvoering van de wet gericht op beperking van de uitkeringskosten). Van der Veen (1990) sprak van 'calculerende uitvoeringsinstanties.' Gemeenten lieten niet vanzelf normconform gedrag zien, maar 'calculeerden' op welke aspecten van een wet ze meer of minder nadruk legden. 'Rechtmatigheid' was makkelijker te realiseren dan 'doelmatigheid' en de potentiële positieve gevolgen van een doelmatige uitvoering werden door de gemeente niet gevoeld.

Sinds de invoering van de WWB van 2004 is een onderscheid aangebracht tussen de kosten voor bijstandsverlening en voor arbeidstoeleiding. Sinds dat jaar komt 100% van de kosten voor *bijstandsverlening* ('I-deel') uit een specifieke uitkering (doeluitkering) aan de gemeenten. De uitkeringskosten kunnen dus niet meer ex post gedeclareerd worden. De doeluitkering werd gedistribueerd over de gemeenten via een verdeelmodel dat een schatting maakt van de totale omvang van het bijstandsbestand en van het 'beleidsonafhankelijke' aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente. Overschotten vloeien terug naar de algemene middelen van de gemeenten, maar tekorten komen ten laste van diezelfde algemene middelen. Gemeentelijk bijstandsbeleid en gemeentelijke beleidsimplementatie die leiden tot een hoger dan geschatte uitstroom van bijstandsgerechtigden leiden zo direct tot 'winst' op het gemeentelijke budget. De middelen voor *arbeidstoeleiding* werden op declaratiebasis verstrekt ('W-deel'). Zo kon de gemeente de inzet op arbeidstoeleiding ervaren als gratis. Het W-deel werkte dus als gratis toelage om eigen winst op het I-deel te realiseren. Het geheel van I-deel en W-deel zou dus moeten werken als een sterke prikkel richting gemeenten om in te zetten op arbeidstoeleiding. In 2007 constateerden Bosselaar et al. (Bosselaar et al., 2007) echter dat er onderbesteding is van het W-deel. Het vermoeden bestond dat zelfs de inzet die nodig was om de declarabele (dus gratis) W-middelen in te zetten als hoger werd ingeschat dan het potentieel te bereiken effect van verlaging van het I-deel. In een interview wees de Procesmanager Werk, Participatie en Arbeidsmarkt bij Divosa erop dat de onderbesteding van het W-deel ook deels verklaard kan worden uit het feit dat gemeenten nog geen beleids capaciteit hadden ontwikkeld die de zinvolle inzet van deze middelen mogelijk maakte.

Een technische kwestie in relatie tot de vormgeving van prikkels in het Nederlandse systeem is dat kleine gemeenten (< 30.000) een andere financiële prikkel krijgen dan grote. Een grote gemeente ontvangt via het nationale verdeelmodel een bedrag dat is gebaseerd op een schatting van het 'beleidsonafhankelijke' aantal bijstandsgerechtigden. Dat model wordt bij kleine gemeenten niet toegepast, vanwege de gedachte dat bij kleine gemeenten toevalligheden te veel doorwerken. Kleine gemeenten worden 'historisch' gefinancierd. Dat betekent dat de financiering in jaar X is gebaseerd op de gewogen financiering in een aantal voorgaande jaren. Dat op zijn beurt betekent dat het financiële voordeel van een mogelijke daling van het aantal bijstandsgerechtigden in gemeenten na een aantal jaar verdwijnt, maar bovendien dat met een gedaald aantal bijstandsgerechtigden een lager uitgangspunt ontstaat en dus een hoger risico voor een kleine gemeente dat men op termijn juist tekort komt. Dit kan een aanvullende verklaring vormen voor de onderbesteding door kleine gemeenten van middelen uit het W-deel.

In de Participatiewet (P-wet) van 2015 werd een oplossing gezocht voor een samenhangend probleem dat in de uitvoeringspraktijk was ontstaan. Gemeenten realiseerden *wel* uitstroom uit de bijstand (want de prikkel uit het I-deel van de WWB werd wel degelijk gevoeld), maar *niet* door bijstandsgerechtigden toe te leiden naar arbeid. Er werd in plaats daarvan een patroon zichtbaar waarbij de uitstroom uit de bijstand ongeveer even hoog was als de instroom in een alternatieve uitkering, namelijk de Wajong, voor mensen met een arbeidshandicap zonder arbeidsverleden. De moeilijke scheidslijn tussen slecht bemiddelbaar (bijstand) en niet arbeidsgeschikt (Wajong) maakte dit mogelijk. In de P-wet werd een integratie van de Wajong in de Bijstand doorgevoerd om deze methode van afwenteling te voorkomen. De gemeente werd zo verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking aan deze doelgroep. Daarnaast verschoven de middelen voor arbeidstoeleiding van het apart declarabele budget naar de algemene middelen. Zo kon de gemeente beter inzetten op de integratie van participatiebeleid (inkomen, arbeidstoeleiding, maatschappelijke arbeid) met Wmo (sociale dienstverlening) mogelijk te maken.

De integratie van arbeidstoeleiding en sociale dienstverlening verloopt echter stroef. De Inspectie SZW heeft onderzoek uitgevoerd naar de samenwerking binnen gemeenten ten behoeve van vooral bijstandsgerechtigden (gerapporteerd in Stouten e.a. 2018). De Inspectie heeft die samenwerking onderzocht met het oog op de vraag of die bijdraagt aan de participatie door de bijstandsgerechtigde en het verminderen van inkomensafhankelijkheid. Het gaat bij participatie niet alleen om betaald werk, maar ook om deelname aan vrijwilligerswerk en maatschappelijke activiteiten. De onderzoeken ondersteunen het breed gedeelde beeld dat samenwerking tussen domeinen moeilijk van de grond komt (zie ook Terugblik Toezicht Sociaal Domein 2016-2020):

"In de praktijk bestaat samenwerken tussen de sector werk en inkomen en andere partijen in het sociaal domein vooral uit het incidenteel doorverwijzen van burgers van de ene naar de andere professional. Door deze geringe samenwerking is de dienstverlening aan cliënten niet optimaal en raakt met name de participatieproblematiek op de achtergrond. Vergaande vormen van samenwerking, zoals de 'warme overdracht' van cliënten tussen verschillende diensten of de afstemming tussen diensten over begeleidingsdoelen en -trajecten, komen nauwelijks voor" (Stouten e.a. 2018, 39)

Samenwerking die plaatsvindt in het lokaal sociaal domein heeft vaak betrekking op gezondheid en welzijn (dus het domein van de Wet maatschappelijke ondersteuning) en minder op het terrein van werk en inkomen. Als oorzaken worden genoemd de slechte fit van belangen van beleid en organisatie in de verschillende domeinen, de verschillende doelstellingen in de deeldomeinen van sociaal beleid en de daarmee samenhangende verschillende taakopvattingen van professionals in die domeinen.

Daarnaast werken de gemeenten samen met het nationale Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) in arbeidsmarktregio's. De samenwerking wordt daar veelal vormgegeven in Werkgeversservicepunten (WSP's). De notitie 'Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV. Ontwikkelvarianten

en afwegingen' van de Programmaraad Keten Werk en Inkomen (2012) geeft een beeld van de samenwerking die bestaat. De WSP's zijn er voornamelijk op gericht om werkgevers te ondersteunen bij het vinden en aannemen van werknemers die een uitkering vanwege de werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsverzekeringen ontvangen of een bijstandsuitkering. Vacatures komen veelal bij de WSP's terecht via accountmanagers die contacten onderhouden met bedrijven in de regio. Daarnaast kunnen werkzoekenden zich tot het WSP richten voor informatie over vacatures en voor ondersteuning. De ondersteuning gericht op uitkeringsgerechtigden vanwege de sociale verzekeringen (UWV) is voornamelijk digitaal. De ondersteuning gericht op uitkeringsgerechtigden vanwege de WWB en later de Participatiewet (vergelijkbaar met het leefloon) wordt gedaan door gemeentelijke medewerkers.

Overigens is er vanwege de inrichting van het veld, met sterk gescheiden nationale en lokale bevoegdheden geen sluitend zicht op het functioneren van de uitvoering. De inspectie door de nationale overheid constateerde enerzijds 'onderzoeksdrukke' (Inspectie SZW 2020, 10), maar anderzijds het ontbreken van 'structureel inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op onderdelen van het stelsel en in hoeverre deze afzonderlijke onderdelen optellen tot een doeltreffend stelsel als geheel' (idem). De Inspectie heeft daarom een monitor ingericht die de doeltreffendheid van het stelsel als geheel in kaart brengt. Let wel, deze monitor gaat om het geheel van de arbeidstoeleiding, inclusief de sociale verzekeringen die buiten de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeente vallen.

Op de bijstand wordt door de nationale overheid geen direct toezicht uitgeoefend, maar 'systeemtoezicht.'

De Inspectie Werk & Inkomen, later de Inspectie SZW, voorgangers van de huidige Nederlandse Arbeidsinspectie, waarin de Inspectie SZW is opgegaan, voert 'systeemtoezicht' uit op de uitvoering van de bijstand. Systeemtoezicht betekent dat de Inspectie SZW (tegenwoordig dus de Nederlandse Arbeidsinspectie) alleen de werking van het stelsel van sociale zekerheid, waaronder de bijstand, onderzoekt. Men houdt toezicht op de vraag of het ingerichte systeem van bevoegdheden en prikkels bij nationale en lokale overheden de gemeenten er op adequate wijze toe aanzet beleid te voeren. De binnen een gemeente aangewezen medewerkers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet, het toezicht op de naleving ervan en de handhaving. De Inspectie onderzoekt alleen de werking van het stelsel. De minister van SZW kan ingrijpen als de gemeenten onrechtmatig handelen. In beginsel geldt er wat wordt aangeduid als 'horizontale verantwoording,' en daarmee wordt vanuit het perspectief van de nationale overheid geduid op verantwoording over de uitvoering van de bijstand binnen de gemeente door het college van B&W aan de Gemeenteraad.

Sinds 2020 is het toezicht op de verschillende domeinen van sociaal beleid sterker geïntegreerd. De toezichthoudende instanties op de domeinen van jeugd, justitie en veiligheid, onderwijs en sociale zaken en werkgelegenheid werken samen in het 'toezicht sociaal domein' (TSD) omdat ze constateren dat de problematiek op de verschillende domeinen in de gemeentelijke beleidsuitvoering sterk samenhangt. De samenwerkende toezichthouders noemen bijvoorbeeld de problematiek van samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen op het lokale, gemeentelijke niveau en de mogelijke conflicterende eisen vanuit verschillende wetten op nationaal niveau. In de 'Terugblik toezicht sociaal domein 2016-2020' (Rijksinspecties Toezicht Sociaal Domein 2020) constateren de inspecties onder meer een te beperkt toepassen van een integrale blik, gebrekkige regievoering, een gebrek aan continuïteit van de beleidsaanpak en te weinig aandacht voor duurzame participatie.

Kwaliteitsbewaking vindt daarnaast ook plaats via de aanvragen voor een vangnetuitkering die gemeenten kunnen doen bij de Toetsingscommissie Vangnet Participatiewet. Gemeenten die niet uitkomen met de budgettering voor de bijstandsuitkering (het I-deel) kunnen aan aanvullende uitkering (het Vangnet) aanvragen, maar toekenning van zo'n vangnet-uitkering is afhankelijk van de toetsing van de kwaliteit van het gemeentelijke arbeidstoeleidsbeleid door de toetsingscommissie. De Toetsingscommissie constateert (interview voorzitter, 18 december 2023) een weinig adequate beleidsinzet van gemeenten. De beleidsvorming in

reactie op tekorten op het bijstandsbudget is vooral gericht op het aanscherpen van de handhaving van verplichtingen van cliënten. Dat betekent dat gemeenten klaarblijkelijk de beleidstheorie hanteren dat een steviger handhaving van verplichtingen kan leiden tot een afname van het aantal bijstandsgerechtigden. Gemeenten zetten veel minder in op de ondersteuning van de arbeidstoeleiding van de individuele cliënt. Hierbij constateert de commissie bovendien een gebrek aan kennis van de individuele cliënt. Dit beeld wordt genuanceerd door de geïnterviewde Procesmanager Werk, Participatie en Arbeidsmarkt bij Divosa.

De kennisdeling tussen lokale besturen is informeel geregeld, via een veelheid van kanalen, zoals Divosa (Vereniging van Directeuren Sociaal Domein), de beroepsvereniging voor alle professionals in het publiek sociaal domein SAM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en daarnaast allerlei adviesbureaus, zoals Radar, IPW, StimulanSZ, etc.

Normstelling gebeurt door het Ministerie en uiteindelijk het Parlement. Die normstelling gaat uitdrukkelijk over uitkeringsregels en minder over arbeidstoeleiding, al zijn ook de normen rond de arbeidsverplichtingen van bijstandsgerechtigden van belang. De bevoegdheden van de gemeente bestaan uit de formulering en uitvoering van het beleid gericht op arbeidstoeleiding en de uitvoering van het beleid gericht op inkomensvoorziening (hier is minder beleidsruimte dan ten aanzien van de arbeidstoeleiding) en handhaving (dit deeldomein is nog sterker gereguleerd in de wet).

4.3 Evaluatie van de decentralisatie

In deze paragraaf bespreken we welke bevindingen evaluaties van de decentralisatie opleveren. We laten zien dat de doelstellingen slechts in beperkte mate behaald zijn en we bespreken welke verklaringen er zijn te geven voor de gebrekkige doelrealisatie. De doorgevoerde wetswijzigingen zijn erop gericht geweest om de oriëntatie van de gemeenten via een financiële prikkel te sturen in de richting van het doen uitstromen richting arbeid van de ontvangers van de sociale inkomensvoorziening.

In §4.2 is al gesteld dat de rol van de gemeente op het vlak van arbeidstoeleiding zich in Nederland niet uitstrekt tot de sociale verzekeringen. Toeleiding naar werk voor ontvangers van een sociale verzekeringsuitkering wordt gedaan door het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). De rol van de gemeente in de arbeidstoeleiding is dan ook beperkt tot arbeidsmarktoeleiding voor ontvangers van een uitkering krachtens de Participatiewet en burgers die geen uitkering ontvangen, zoals jongeren onder 27 die geen startkwalificatie hebben en soms ook geen uitkering, of Niet UitkeringsGerechtigden (NUG-ers). Dit gaat bijvoorbeeld om degenen van wie de partner inkomen heeft.

Dat betekent dat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft voor de arbeidstoeleiding van de burgers met de meest kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, namelijk diegenen zonder relevant arbeidsverleden en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De burgers met een kleinere afstand tot arbeid, namelijk zij die via hun arbeidsverleden recht hebben opgebouwd, vallen immers in de sociale verzekeringen, al vallen ze na afloop van hun WW-recht ook terug op het gemeentelijke vangnet als ze geen partnerinkomen hebben.

In de Participatiewet zijn de voormalige bijstandswet en zijn voorgangers en de Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening opgenomen. Hieronder geven we een evaluatie van de effecten van deze wetswijzigingen en we volgen daarbij de ontwikkeling van de nAbw (nieuwe Algemene bijstandswet, 1996; de opvolger van de ABW van 1965) naar de WWB (Wet Werk en Bijstand, 2004) en vervolgens naar de Participatiewet (2015).

Deze ontwikkeling van de bijstand is sterk verbonden aan de beleidsontwikkeling rond de arbeidstoeleidingactiviteiten door de gemeente. Een centraal element hierin is de vermeende prikkelwerking van de openvolgende wetten zoals die uitpakte en uitpakt voor gemeenten. De uitvoering van de sociale

inkomensvoorziening is gedecentraliseerd naar gemeenten. De vormgeving van de gemeentelijke verantwoordelijkheden dienaangaande en de financiering van deze verantwoordelijkheden is er in ieder geval tot de Participatiewet van 2015 steeds op gericht geweest de oriëntatie van de gemeenten via een financiële prikkel te sturen weg van een oriëntatie op rechtmatigheid in de richting van een oriëntatie op doelmatigheid en dus de uitstroom van bijstandsgerechtigden.

In de Monitor Participatiewet van 2019 rapporteerde de Inspectie over de deelname aan en ervaringen met de begeleiding en ondersteuning bij de arbeidstoeleiding door gemeenten. De Inspectie noemt als overkoepelende conclusie (p. 4): "Evenals bij de voorgaande metingen is ook nu het overheersende beeld dat van een populatie die weliswaar overwegend positief staat tegenover werk, maar die vanwege belemmeringen (vaak op gezondheidsgebied) nog niet in staat is om op korte termijn al aan het werk te gaan. De meesten hebben zodoende niet alleen behoefte aan hulp bij het zoeken van werk, maar ook aan ondersteuning om werkfit te worden."

Een van de constatering is dat "net als bij de voorgaande meting [in 2017] nog altijd de ruime meerderheid (56%) aan[geeft] door de gemeente vrijgesteld te zijn om werk te zoeken. Bijna tweederde van deze vrijgestelden heeft wel andere afspraken met de gemeente, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk of het leren van de taal." Verder wordt opgetekend dat "het aandeel dat graag wil werken en van plan is werk te gaan zoeken [is] gedaald (respectievelijk van 60% naar 50% en van 53% naar 44%)," waarbij gerefereerd wordt aan het verschil tussen de metingen in 2017 en 2019. Een kwart van de geënquêteerde Participatiewet-gerechtigden "zoekt [...] al actief naar werk, driekwart dus niet" (p. 5).

Een belangrijke bevinding ten aanzien van de groep voormalige ontvangers van een Wajong-uitkering (die in 2015 samen met de voormalige WWB is opgegaan in de Participatiewet, zie ook §4.2.1) is dat die een verslechtering van de toegankelijkheid van de dienstverlening ervaren. Voor invoering van de Participatiewet werd de Wajong uitgevoerd door het UWV. "Zo is het aandeel dat ervaart makkelijk in contact te kunnen komen met de sociale dienst lager dan bij de nulmeting met UWV (van 61% naar 56%) en is eveneens het aandeel dat de informatie over werk zoeken duidelijk vindt afgenomen (van 52% naar 45%)."

Een relevant gegeven is verder de toegankelijkheid van ondersteuning bij de arbeidstoeleiding voor niet-uitkeringsgerechtigden, in Nederland aangeduid als 'NUG-ers.' Ongeveer twee derde van deze groep weet niet dat de gemeente hulp kan bieden bij de arbeidstoeleiding, terwijl zo'n 70% van deze groep wel behoefte heeft aan hulp. Zo'n 5% van de NUG-ers ontvangt ondersteuning vanuit de gemeente, maar "meer dan de helft van verzoeken aan de gemeente leiden uiteindelijk niet tot het ontvangen van hulp, bijvoorbeeld omdat de gemeente het recht op hulp aan niet-uitkeringsgerechtigden ontkende of doordat betrokkene vastliep in de regels en procedures" (p. 6).

Het beeld dat uit de Monitor naar voren komt is dat van een enigszins afwachtende gemeentelijke inzet op arbeidstoeleiding en van een cliëntenbestand waarin een belangrijke deel van de cliënten welbeschouwd niet meer verwacht aan het werk te komen. Het beeld van een 'granieten bestand' voor wie de druk op en ondersteuning bij de arbeidstoeleiding beperkt is, wordt hiermee verder onderbouwd.

Onverwachte en onbedoelde effecten van stimuleren van arbeidstoeleiding door de gemeente in de Wet Werk en Bijstand

In de Wet Werk en Bijstand (WWB) van 2004 en al eerder en in beperktere mate in de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw) van 1996 werd een eigen risico voor gemeenten ingevoerd. In de nAbw werd 90% van de bekostiging van de uitkeringen op declaratiebasis door de nationale overheid aan de gemeenten betaald; voor de overige 10% was de gemeente risicodrager. Bij de WWB ging het om het gehele budget, dat nu werd bepaald op basis van een model dat (sterk samengevat, de berekening is uiterst ingewikkeld) de hoeveelheid bijstandsgerechtigde burgers in een gemeente schatte op basis van gemeentekennmerken.

De nAbw en later in sterkere mate de WWB waren gebaseerd op de vooronderstelling dat de nationale overheid niet afdoende in staat was om de taakuitvoering van de gemeente via directe regulering in de wet te sturen. Gemeenten waren sterk gericht op de rechtmatige uitvoering van de uitkering, maar minder op de doelmatige inzet op toeleiding naar arbeid. De nationale overheid vooronderstelde daarom dat er een financiële prikkel nodig was om de gemeente te stimuleren zich te richten op de activering van bijstandsgerechtigden. In de WWB werd dat de 3D-benadering genoemd: 'decentralisatie, deregulering en derapportage.'

Bij decentralisatie ging het erom dat gemeenten de middelen bestemd voor de bijstandsuitkering vooraf ontvingen. Dit werd het I-deel (inkomensdeel) genoemd. Dit was een op basis van verdeelsleutels ex ante vastgesteld budget, waarin dus een risicocomponent zit: als een gemeente minder uitkeringen verstrekte dan geraamd, dan kon de gemeente het verschil houden. Maar als er meer uitkeringen werden verstrekt, dan moest de gemeente de kosten uit de algemene middelen bijpassen. Het ging hier dus om een decentralisatie met betrekking tot de middelen voor de bijstandsuitkering van de financiële risico's die samenhangen met het succes en falen van het arbeidstoeleidingsbeleid in de bijstand.

Bij deregulering was van belang dat de gemeenten naast het risico met betrekking tot de uitkeringskosten relatief vrij konden beschikken over middelen bestemd voor arbeidstoeleiding. Dit werd het W-deel genoemd (werkdeel). De vergoeding voor het W-deel gebeurde op declaratiebasis. De vergoeding door de nationale overheid volgde de uitgaven door de gemeente. Op deze manier draagt niet de gemeente, maar de nationale overheid het risico. De beleidstheorie was: als gemeenten (1) vrij kunnen beschikken over de W-deel-middelen die de arbeidstoeleiding ondersteunen en tegelijkertijd (2) het risico voelen (in termen van de I-deel-uitkeringslasten) van het mogelijke falen van de arbeidstoeleiding, dan zullen ze sterk willen inzetten op de arbeidstoeleiding. In simpeler termen: de arbeidstoeleidingsactiviteiten waren 'gratis' voor gemeenten, terwijl de uitkeringen wel ten laste kwamen van de gemeente, dus gemeenten zullen gratis middelen willen inzetten om hun eigen lasten te beperken. Dit gold des te meer omdat het zogeheten 'macrobudget' (het geheel van de middelen bestemd voor bijstandsverlening) werd vastgesteld op basis van de gerealiseerde uitgaven van de afgelopen jaren. Als het totale aantal bijstandsgerechtigden daalt, daalt het macrobudget, waardoor bij een gegeven verdeelsystematiek ook de ex ante-vergoeding voor het I-deel daalt voor gemeenten waar het aantal bijstandsgerechtigden niet daalt.

Deze combinatie van prikkels pakte toch niet uit zoals bedoeld. De arbeidstoeleiding nam minder sterk toe dan verwacht en er was onverwacht ónderbesteding te zien bij de middelen bestemd voor arbeidstoeleiding. Bij de evaluatie van de WWB in 2007 (Bosselaar et al., 2007, p. 42) werd de gedachte geformuleerd dat volledige benutting van de middelen niet goed mogelijk was vanwege de bestaande administratieve eisen en wellicht ook (Bannink, 2018) omdat gemeenten zelfs de aanwending van een budget met minimale kosten (als 'gratis' te ervaren W-deel) toch niet kansrijk genoeg achtten om het beoogde effect (beperking van kosten op het I-deel) te bereiken. Dit lijkt een verklaring te vormen voor het bestaan van een 'granieten' voorraad bijstandsgerechtigden, een groep bijstandsgerechtigden met een hoge en voortgaand stijgende uitkeringsduur, naast een groep snel weer uitstromende relatief kortdurende bijstandsgerechtigden.

In de inschatting van een van de geïnterviewde respondenten, die heeft gewerkt als directeur van een aantal sociale diensten en tegenwoordig bij een adviesbureau in de sector (nadere toelichting via e-mail, 15 januari 2024) lieten veel trajecten gericht op doorstroom een consistent patroon zien van minder deelnemers dan verwacht en minder resultaat dan verwacht, waarbij de plannen en financieringsvoorstellen altijd rooskleuriger bleken dan de realisatie en er weinig lerend vermogen is opgebouwd.

Het geschetste beeld van een weinig effectieve uitvoering van beleid gericht op de uitstroom van bijstandsgerechtigden wordt ondersteund in het interview (12 januari 2024) met de directeur van de

Beroepsvereniging SAM voor beroepsprofessionals in het publieke sociaal domein en jobcoaches. Hij stelt dat de begeleiding van mensen richting uitstroom niet altijd even effectief is, onder meer omdat de uitstroom-professionals niet genoeg tijd hebben voor de begeleiding van werknemers en omdat de relatie met de arbeidsmarkt niet altijd even sterk ontwikkeld is. Daarnaast hebben professionals in de uitvoering vaak de indruk dat zij zich sterk moeten richten op de handhaving van verplichtingen van bijstandsgerechtigden, waardoor de ondersteuning bij de arbeidstoeleiding minder nadruk krijgt.

De gebrekkige effectiviteit wordt in dit interview niet in verband gebracht met de beleidsinhoud (te veel nadruk op doorstroom en niet op uitstroom), maar met een gebrek aan ervaren ruimte voor de professional om de taakuitvoering goed te kunnen doen.

In het interview kwamen vier centrale punten naar voren: (1) in de uitvoering van de bijstandswet merken professionals nauwelijks wat de ontwikkelingen in wetgeving, beleid en prikkels zijn. De doorwerking daarvan wordt maar in zeer beperkte mate ervaren. (2) Tegelijkertijd ervaren professionals in de uitvoering weinig ruimte om in te zetten op arbeidstoeleiding. (3) Het management van de uitvoering wordt vanuit het perspectief van de professionals gezien als niet goed op orde. De investering in professionele kwaliteit is beperkt en er is weinig ruimte voor het laten ontstaan van een effectieve en legitieme 'community of practice,' die bestaat in de relatie met zowel de cliënt als onderling in die uitvoering door de betrokken professionals. Een vierde punt is wel dat (4) de recente beweging in de Participatiewet (het ingezette herzieningstraject dat heden nog loopt) een ruimere opvatting van wat arbeidstoeleiding is ondersteunt en ook meer afstemming met omliggende domeinen van maatschappelijke zorg en een sterkere erkenning van de noodzaak van de autonomie van die professionals.

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, wordt verder bevestigd door recent onderzoek door de Nederlandse Arbeidsinspectie (2022, p. 6): "Effectieve dienstverlening is vanwege beperkte ruimte in regelgeving of gebrek aan tijd bij uitvoeringsmedewerkers niet voor iedereen beschikbaar. Angst voor terugval in inkomen en terugvorderingen weerhoudt werkzoekenden om de stap naar werk te zetten. De matching tussen werkzoekenden en werkgevers vraagt om beter zicht op de competenties van werkzoekenden en betere samenwerking binnen de 35 arbeidsmarktregio's. Een aanzienlijk deel van de mensen in de Participatiewet kan vanwege gezondheidsbelemmeringen ook op termijn niet aan het werk."

De Inspectie rapporteert dat klantmanagers inschatten dat aan circa één op de drie klanten niet de benodigde ondersteuning geboden kan worden (2022, 17). Driekwart van de klantmanagers merkt op dat de omvang van de caseload en de beperkte tijd die ze hierdoor hebben voor hun cliënten een belemmering is, terwijl ook waargenomen wettelijke en gemeentelijke beperkingen om ondersteuning in te mogen zetten van belang zijn (idem, 18). Dit beeld wordt gedeeld door bijstandsgerechtigde burgers, de Inspectie schrijft (idem, 17): "Bijna 40% van degenen die behoefte hebben aan ondersteuning is van mening dat de gemeente voldoende rekening houdt met deze behoefte. Ongeveer een kwart vindt dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met zijn/haar ondersteuningsbehoefte of dat de gemeente onvoldoende op de hoogte is van zijn behoefte."

Naast de gebrekkige inzet op arbeidstoeleiding ontstond een onbedoeld effect. In de WWB ging het bij de financiële lasten van een gemeente om de inkomensondersteuning voor het bestand bijstandsgerechtigden. De WWB heeft de gemeenten ertoe aangezet de kosten van de uitkeringsverstrekking te willen beperken. Voor gemeenten bleek het lastig dat arbeidstoeleiding, ook met een te declareren vergoeding vanuit het W-deel, nog steeds een betekenisvolle inzet van de gemeenten vereist en een onzekere opbrengst heeft. Hierdoor ontstond een onbedoeld effect. In die periode gingen gemeenten ertoe over om te beoordelen of hun WWB-gerechtigden wellicht mogelijk recht hadden op een Wajong-uitkering of op inzet in de Wet Sociale Werkvoorziening. De Wajong-uitkering was een sociale verzekering en werd dan ook met de middelen voor

de sociale verzekeringen bekostigd. Ter ondersteuning betogen Edzes en Van Dijk (2015) dat de snelle groei van de Wajong ongeveer de daling van het aantal gerechtigden van de WWB volgde.

Je kunt hier een overeenstemming van belang tussen uitkeringsgerechtigde en gemeente veronderstellen. Uitkeringsgerechtigden kregen in de Wajong betere uitkeringsvoorwaarden en ontvingen in de WSW een hoger inkomen. De uitkeringslasten (I-deel) van gemeenten werden lager als een gerechtigde verschoof van de WWB naar Wajong of WSW.

De gevolgen van het stimuleren van de arbeidstoeleiding door de gemeente in de Wet Werk en Bijstand waren dus tweeërlei:

- Onverwacht effect: de verwachte inzet op arbeidstoeleiding kwam niet van de grond; het Rijk had de door de gemeente gepercipieerde kosten van de inzet van gratis middelen (W-deel) onderschat en de gepercipieerde opbrengst overschat;
- Onbedoeld effect: de gemeente bleek in staat om een deel van de eigen kosten voor de uitkering (I-deel) af te wentelen op nevenliggende voorzieningen, in dit geval de verzekering voor arbeidsongeschiktheid voor burgers zonder arbeidsverleden (Wajong).

In de op dit moment nog van kracht zijnde Participatiewet, werd in antwoord op dit onbedoelde effect van afwenteling een volgende stap gezet, maar ook hier zien we opnieuw een onbedoeld effect.

Onbedoelde effecten van stimuleren van arbeidstoeleiding door de gemeente in de Participatiewet

De WWB versterkte de prikkel om in te zetten op arbeidstoeleiding die gemeenten ondergingen, maar missende de samenhang van de WWB met nevenliggende beleidsdomeinen. Gemeenten voldeden wel degelijk aan de prikkel tot beperking van uitkeringslasten, maar namen slechts de kosten in een beperkt domein in aanmerking, namelijk alleen dat domein waarvoor de gemeenten zelf de financiële lasten droegen (het I-deel). De gemeenten voelden niet de kosten van instroom in de Wajong.

De Participatiewet volgde de WWB op en die kunnen we begrijpen als een antwoord op de verschuiving van sociale lasten naar nevenliggende domeinen.

In de Participatiewet werd de prikkel die gemeenten voelen op een andere manier bepaald. In de Participatiewet is het financieringsrisico voor de verschillende doelgroepen van sociale inkomensvoorziening en arbeidstoeleiding samengevoegd. Het gaat hier om ontvangers van bijstand (WWB), van de uitkering voor jonggehandicapten (Wajong) en werknemers in de sociale werkvoorziening (WSW). De samenvoeging beperkt de prikkel voor gemeenten om hun uitkeringslasten voor bijstand (I-deel van de WWB) te beperken door minder kansrijke uitkeringsgerechtigden te verschuiven naar Wajong of WSW.

Daarnaast zijn de middelen voor re-integratieactiviteiten samengevoegd (het W-deel van de WWB en de re-integratiemiddelen uit de Wajong en de WSW). Vervolgens is dit oude W-deel onderdeel geworden van de algemene gemeentebegroting. Deze opname van de middelen voor arbeidstoeleiding in de algemene begroting van de gemeente was ervoor bedoeld dat gemeenten hun beleid rond arbeidstoeleiding effectiever konden afstemmen met nevenliggende domeinen zoals de sociale dienstverlening (Wmo).

Een van de dingen die gemeenten hierdoor beter zouden kunnen doen is het verbinden van arbeidstoeleiding aan zorg en sociale dienstverlening. De inzet bij eenvoudige taken in de sociale dienstverlening kan tegelijkertijd arbeid zijn, als je die taakuitvoering op grond van de Wmo inderdaad als arbeidsplaats bekostigt. Je kan hierbij denken aan het beheer van een speeltuin, conciërge-taken op een school, het helpen van individuele burgers die ondersteuning nodig hebben, in sommige gevallen ook werk als verzorgende, maar dan zijn wel opleidingskwalificaties vereist.

Maar ook de Participatiewet verandert niet de belangenconstellatie van Rijk en gemeenten. Ook in de Participatiewet kunnen gemeenten eigen afwegingen maken. Het is ook in de nieuwe wet in overeenstemming met het financiële belang van gemeenten om zich bij de arbeidstoeleiding niet primair te richten op de meest kwetsbare groepen. De uitkeringslasten voor deze groepen blijven dan bestaan, maar uitstroom is minder waarschijnlijk, dus het ligt voor de hand om de arbeidstoeleidingsactiviteiten te blijven concentreren op de meer kansrijke uitkeringsgerechtigden. 'In de nieuwe situatie van de Participatiewet kunnen de uitkeringslasten voor de minder kansrijke groep niet meer worden getransfereerd, maar is het nog steeds voordeliger [...] om de directe re-integratielasten voor deze groepen te vermijden' (Bannink 2018).

In de Participatiewet werd het recht op inkomen geregeld voor bijstandsgerechtigden en voor ontvangers van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wajong (voor volledig arbeidsongeschikten bleef de Wajong bestaan). Daarnaast werd de sociale werkvoorziening gesloten voor nieuwe werknemers. De nieuwe Participatiewet was zo gericht op burgers zonder gezondheidsbeperkingen die voorheen WWB ontvingen en voor burgers met (gezondheids-)beperkingen die voorheen recht zouden hebben op Wajong of WSW.

Net als in de oude WWB bestaat de financiering uit twee delen. Het ene deel is bedoeld om de uitkeringen te bekostigen. Het andere deel is bedoeld voor de gemeentelijke activiteiten voor arbeidstoeleiding. Voor het deel dat de uitkeringen bekostigt, is van belang dat dit net als voorheen een prikkel voor de gemeenten in zich draagt die is gericht op beperking van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Het tweede deel van het budget (arbeidstoeleiding) is, zoals hierboven al gesteld, opgegaan in de algemene gemeentelijke middelen. Aanvankelijk was de bedoeling om een apart sociaal deelfonds in te stellen waarin de kosten voor zowel de arbeidstoeleiding als de maatschappelijke zorg zouden worden bekostigd. De staatssecretaris (in de Vlaamse context zou men spreken over de onderminister) achtte dit van belang omdat de doelstellingen van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning in elkaars verlengde liggen. Vervolgens achtte de staatssecretaris verdere integratie van dit beoogde sociaal deelfonds in de gemeentelijke middelen noodzakelijk. Zo werd het deelfonds onderdeel van de algemene gemeentelijke middelen en maakten de staatssecretaris en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bestuurlijke afspraken over de beleidsvorming in het sociaal domein.

Hiermee werd de financiering van arbeidstoeleidingsactiviteiten in het kader van de oude WWB, Wajong en WSW samengevoegd en vervolgens werd die samengevoegde financiering geïntegreerd in de algemene financiering. Hiermee is een belangrijk deel van de prikkelwerking van de WWB verdwenen (Bannink, 2018). Terwijl voorheen de kosten voor arbeidstoeleidingsactiviteiten bij de nationale overheid konden worden gedeclareerd is de gemeente nu zelf risicodragend geworden. Dit vergroot de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de gemeentelijke beleidsruimte, maar het beperkt de prikkelwerking, vooral daar waar het de zwakere groepen op de arbeidsmarkt betreft. Daar waar de arbeidstoeleiding op de algemene middelen drukt, is het nog minder dan voorheen lonend om activiteiten te ontplooien voor minder kansrijke groepen. In 2016 werd dan ook geconstateerd dat arbeidstoeleiding door de gemeente achterblijft bij minder kansrijke jongeren en dat het creëren van beschermt werk achterblijft bij de doelstellingen. Sindsdien corrigeert het Rijk deze tekortkomingen via nieuwe verplichtingen in de Participatiewet rond de invoering van beschutte werkplekken en de 'praktijkroute' en daarnaast in bijvoorbeeld de Wet Banenafpraak.

Maar er blijft gelden dat de gemeente de betaling van een uitkering sowieso moet doen als er recht is, maar er de facto voor kan kiezen in welke mate men middelen zou willen inzetten voor arbeidstoeleiding. Als uitstroom niet voor de hand ligt, dan ligt de keuze voor het simpelweg uitbetalen van de uitkering (en het slechts beperkt onderkennen van de noodzaak van arbeidstoeleiding) voor de hand.

Deze twee bewegingen (1. samenvoegen uitkeringsbudget bijstand en Wajong; 2. samenvoegen budget arbeidstoeleiding en budget maatschappelijke zorg) zijn gezamenlijk te zien als een accentverschuiving. Die verschuiving ging van participatie via werk naar maatschappelijke participatie. Participatie via werk werd nagestreefd met de aparte Wet Werk en Bijstand met gerichtheid op werk en daarnaast de Wajong met gerichtheid op zorg en met het aanhouden in de WWB van een onderscheid tussen een risicodragende bekostiging van uitkeringen en een risicovrije bekostiging van toeleiding. Maatschappelijke participatie werd nagestreefd met het samenvoegen in de Participatiewet van de twee doelgroepen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en het integreren van de middelen voor arbeidstoeleiding met middelen voor maatschappelijke ondersteuning.

Voor de gemeentes is uitermate lastig dat zij nog steeds wèl risicodragers zijn voor de uitkeringen, terwijl in de uitvoering van de toeleiding de re-integratie-ambitie deels is verlaten en is verschoven naar maatschappelijke ondersteuning. Dit punt werd ook sterk benadrukt in het interview met de Procesmanager Werk, Participatie en Arbeidsmarkt bij Divosa.

Hetzelfde onverwachte effect als in de WWB is blijven bestaan en zelfs belangrijker geworden. Arbeidstoeleiding voor burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt loont niet voor de gemeentelijke financiële positie. Het is welbeschouwd niet erg betekenisvol om te spreken over de financiële doelmatigheid van de inzet van middelen voor arbeidstoeleiding voor deze groep, ook wel aangeduid als het 'granieten' bestand. Burgers in deze groep kunnen uiteraard participeren en beleid gericht op de versterking van participatie is zeker denkbaar, maar niet in termen van toeleiding naar *betaalde arbeid*. Wel heeft de P-wet voor deze groep bijstandsgerechtigden nieuwe mogelijkheden geschapen om via de inzet in maatschappelijke ondersteuning te participeren, hetzij als betaalde kracht, hetzij als onbetaalde deelnemer in een participatietraject.

Er zijn verschillende verklaringen te geven voor het gebrekkige effect van de decentralisatie. In de eerste plaats geldt dat de doelgroep van de bijstand een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt. Een via prikkels aangescherpte aansturing van de gemeenten door de nationale overheid neemt die inhoudelijke uitdaging niet weg. In de tweede plaats geldt dat er een grote afstand is tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Professionals in de beleidsuitvoering voelen de prikkel niet. Daarmee hangt samen het inzicht dat professionals in de uitvoering een grote caseload hebben en daardoor niet de ruimte hebben om de meer veeleisende taken uit te voeren. Arbeidstoeleiding is meer veeleisend dan de afhandeling van de uitkering. In de derde plaats zien we dat de gemeenten wel reageren op de prikkel, maar dat die reactie een onbedoeld effect laat zien, namelijk afwenteling op andere doelgroepen en een sterke inzet op handhaving en niet op arbeidstoeleiding.

Daar staat tegenover dat de uitkeringsafhandeling in Nederland goed op orde is en dat zeker sinds de integratie van de groep Wajong-gerechtigden in de Participatiewet het uitkeringsstelsel de gehele onderkant groep van burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dekt.

In de voornemens voor aanpassing van de P-wet die het nu (2023-2024) demissionaire Nederlandse kabinet heeft gedaan wordt gewerkt aan meer inzet op de gebrekkige zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden en een steviger integratie met de sociale dienstverlening krachtens de Wmo. De integratie van het budget voor arbeidstoeleiding met het budget voor sociale dienstverlening, kan immers leiden tot allerlei onbedoelde effecten, zoals het minder inzetten op arbeidstoeleiding als die niet haalbaar wordt geacht (zoals onder de WWB), of het juist minder inzetten op sociale dienstverlening, omdat arbeidstoeleiding wel, maar sociale dienstverlening niet in potentie tot een beperking van de uitkeringskosten kan leiden. Op dit probleem is de huidige herziening van de P-wet gericht. De zelfredzaamheid die in de beweging van nAbw, naar WWB, naar P-wet is voorondersteld, bleek minder aanwezig dan gedacht en de doelstelling van effectieve arbeidstoeleiding is voor een groot deel van de bijstandsgerechtigden onhaalbaar gebleken. De nationale overheid

zet daarom nu sterker in op de combinatie van inkomensvoorziening en sociale dienstverlening en heeft de nadruk op arbeidstoeleiding in de bijstand beperkt.

Referenties

- Bannink, D. (2018). Financieringsstructuur van de participatiewet. In A. Eleveld (ed.), *De Participatiewet. Een grondrechtenperspectief* (pp. 33-44). Deventer: Wolters Kluwer.
- Bannink, D., Bosselaar, H., & Trommel, W. (red.) (2013). *Crafting local welfare landscapes*. Den Haag: Eleven.
- Bannink, D., Bosselaar, H., Van der Veer, J., & Trommel, W. (2014). De gedecentraliseerde integratie van het sociale domein. *Beleid en Maatschappij*, 41(1), 65-73.
- Borghouts-van de Pas, I. (2014). De gevolgen van de voorgenomen Participatiewet voor jonggehandicapten, *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 6, 10-16.
- Bosselaar, H., Bannink, D., Van Deursen, C., & Trommel, W. (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Centerdata. (2015). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage eerste meting*, Tilburg: Centerdata.
- Drijvers, A., Rossetti, S., & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Eindrapport. Zoetermeer: Panteia.
- Edzes, A., & Van Dijk, J. (2015). Lokale onmacht rond de Participatiewet. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 31(1), 88-95.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Rijksinspecties Toezicht Sociaal Domein (2020). *Terugblik toezicht sociaal domein 2016-2020*. Den Haag: Rijksinspecties Toezicht Sociaal Domein.
- Inspectie SZW. (2019). *Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019*. Den Haag: Inspectie SZW.
- SEO Economisch Onderzoek. (2014). *Verdeling van het participatiebudget over gemeenten*, Amsterdam: SEO.
- Inspectie SZW. (2015). *Beschut werk. Nota van bevindingen*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Soede, A., & Versantvoort, M. (2014). *Verdelen op niveaus. Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stouten, J., Mol, E., Risselada, R., & Ruitenbergh, J. (2018). Het probleem samenwerken door professionals. In D. Bannink en H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken* (pp. 35-64). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

5 Decentralisatie van arbeidstoeleiding in Noorwegen

5.1 Decentralisatieproces

In deze paragraaf schetsen we het decentralisatieproces in Noorwegen. Hierin komen achtereenvolgens de aanleiding voor en de doelstellingen van de decentralisatie in Noorwegen aan de orde. Daarnaast gaan we in op de verschillende actoren en beleidsdomeinen die betrokken werden in de decentralisatie en de verschillende fasen in de hervorming.

In 2005 besloot het Noorse parlement om het socialezekerheidsstelsel fundamenteel te herzien door de tot dan toe zelfstandig opererende entiteiten (1) de arbeidstoeleiding, (2) het nationaal verzekeringsstelsel, en (3) de lokale sociale dienstverlening te fuseren in een administratieve organisatie, de Nieuwe arbeids- en welzijnsorganisatie NAV (*Arbeids- og velferdsforvaltningen*, oorspronkelijk *Ny arbeids- og velferdsforvaltningen*). **Aanleiding** voor dat besluit was een breed gedeelde opvatting dat de drie tot dan toe zelfstandig opererende entiteiten – (1) arbeidstoeleiding, (2) de nationale verzekeringsadministratie en (3) lokale sociale dienstverlening – te gefragmenteerd waren en faalden om integratie van dienstverlening tot stand te brengen (Askim et al., 2008; Christensen & Laegreid, 2010). Al in de jaren 70 van de vorige eeuw werd dit als een probleem gezien, maar rond de jaren 90 werd de druk op het parlement en de regering door cliëntenorganisaties en vakbonden steeds verder opgevoerd (Christensen & Laegreid, 2010). In 2001 nam het parlement op basis daarvan het initiatief om de regering te vragen tot een hervorming van het gehele stelsel te komen (Askim et al., 2008; Christensen & Laegreid, 2010).

In aanloop naar dit besluit waren vanaf 2001 meerdere voorstellen gedaan door de regering op basis van rapporten van een interdepartementale werkgroep en een externe commissie bestaand uit academische beleidsexperts die in de ogen van het parlement onvoldoende beantwoordden aan verzoeken van het parlement om betere coördinatie (Askim et al., 2008). De oprichting van een nieuw ministerie waarin de verantwoordelijkheid voor het nationaal verzekeringsstelsel en arbeidstoeleiding voor het eerst in één ministerie werd ondergebracht samen met de verantwoordelijkheid voor regulering van sociale dienstverlening door lokale overheden, leidde tot een samensmelting van de politieke verantwoordelijkheid op deze **drie terreinen** en maakte daarmee de weg vrij voor de door het parlement gewenste fusie en hervorming (Askim et al., 2008). Ook de nieuwe minister van dat ministerie, een voormalig directeur van de Nationale verzekeringsadministratie en voormalig directeur van de Noorse Vereniging van Lokale en Regionale Overheden (KS), onderschreef het belang van een dergelijke fusie met behoud van de autonomie en taken van lokale overheden (Fimreite & Laegreid, 2008).

Het besluit⁴⁵ dat uiteindelijk werd genomen was een politiek compromis en hield twee majeure hervormingen in (Alm Andreassen & Aars, 2015; interviews academische experts). Allereerst werd een 'one-stop-shop' voor de drie vormen van dienstverlening beoogd binnen elke gemeente, met behoud van nationale en lokale verantwoordelijkheden. De basis voor deze 'one-stop-shops' zou moeten worden gevormd door een partnerschapsovereenkomst tussen de nationale en lokale overheden. Ten tweede werd de verantwoordelijkheid van de nationale overheid – voor arbeidstoeleiding en het nationaal verzekeringsstelsel – geconcentreerd in een nieuwe organisatie: de Nieuwe arbeids- en welzijnsorganisatie (NAV) (Christensen & Laegreid, 2010).

⁴⁵ *Proposisjon til Stortinget nr 46, 2004-2005, Ny arbeids- og velferdsforvaltning*

De **drie doelstellingen** van deze hervorming waren (Askim et al., 2008; Fimreite & Laegreid, 2008):

1. verhoging van de arbeidsparticipatie;
2. een gebruikersvriendelijkere en holistischere/integrale dienstverlening;
3. een efficiëntere dienstverlening.

Het eerste doel van de hervorming was gericht op verhoging van arbeidsmarktparticipatie onder het deel van de beroepsbevolking dat voor een te lange duur afhankelijk was van een uitkering en via betere coördinatie in de 'one-stop-shops' beter begeleid zou kunnen worden naar werk. Het tweede doel was vooral gericht op de grote groep gebruikers die gebruikmaakten van meerdere diensten en die tot dan toe met te gefragmenteerde dienstverlening te maken hadden. Een fusie van de diensten zou tot een gebruiksvriendelijkere en integrale dienstverlening leiden. Een efficiëntere dienstverlening – het derde doel – zou tot stand worden gebracht doordat de fusie tot een vermindering van coördinatiekosten op nationaal niveau zou leiden en schaalvoordelen met zich mee zou brengen (Christensen & Laegreid, 2010).

In het implementatieproces van deze hervorming in de periode van 2005 tot 2006 waren **verschillende actoren** betrokken. Het ministerie richtte een tijdelijk agentschap op met directoraat-status, NAV Interim. Dit tijdelijk agentschap opereerde tot de zomer 2006 naast de twee nationale agentschappen – het directoraat Arbeid en de Nationale verzekeringsadministratie – wiens taken vanaf de zomer 2006 zouden worden overgenomen door de nieuwe organisatie NAV. NAV Interim was belast met de fusie van de twee nationale diensten en de oprichting van de lokale NAV-kantoren in partnerschap met lokale overheden. NAV Interim deed dit in nauwe samenwerking met het ministerie, soms op dagelijkse basis (Askim et al., 2008). Aan het hoofd van NAV Interim stond een ervaren ambtenaar die eerder secretaris-generaal was geweest van het ministerie van Lokale overheden en loco-gemeentesecretaris van de gemeente Oslo. Zijn benoeming werd enerzijds gezien als een manier om te voorkomen dat een van beide nationale diensten de overhand zou krijgen in het implementatieproces (hij had geen ervaring met de twee nationale diensten en werd in dat opzicht gezien als neutraal en onafhankelijk) en anderzijds om naar andere betrokken actoren, zoals parlementariërs en lokale overheden, uit te stralen dat de NAV geen voortzetting van het socialezekerheidsstelsel onder een nieuwe naam zou zijn, maar een daadwerkelijk nieuwe start.

Naast NAV Interim en de twee nationale diensten werd ook KS, de Noorse Vereniging van Lokale en Regionale Overheden, betrokken bij het implementatieproces (Askim et al., 2008). Dit had een aantal redenen. De eerste was om in het implementatie- en onderhandelingsproces een neutrale partij op te nemen naast de twee nationale diensten. Een tweede reden was om de scepsis onder ambtenaren op nationaal niveau ten aanzien van de overdracht van verantwoordelijkheden naar lokale overheden te verminderen. Een derde reden was tot slot een symbolische. Participatie van KS zou de acceptatie van het partnerschapsmodel onder lokale overheden vergroten (Askim et al., 2008). In de onderhandelingen over het partnerschapsmodel heeft KS uiteindelijk een belangrijke stem gehad. NAV Interim beoogde in eerste instantie zoveel mogelijk standaardisatie van de 'one-stop-shops' met een bij wet verplicht partnerschap tussen nationale en lokale overheid, een eenhoofdige managementmodel en een gestandaardiseerd takenpakket. Dit was echter onacceptabel voor gemeenten en KS, omdat het de lokale autonomie zou aantasten. Uiteindelijk werd tot een compromis gekomen dat meer lokale flexibiliteit toeliet: een verplicht partnerschap; een eenhoofdige managementmodel werd aanbevolen, maar een tweehoofdige managementmodel werd ook toegestaan; en een minimumpakket van lokale taken, met de mogelijkheid om dit uit te breiden (Christensen & Laegreid, 2010; Fimreite & Christensen, 2008). De organisatiestructuur van de NAV op nationaal niveau kreeg vorm op basis van een voorstel van een externe projectleider na intensieve raadpleging van het bestuur en de staf van de nationale diensten en de vakbonden (Askim et al., 2008). Vervolgens werd dit gedetailleerder uitgewerkt in onderhandelingen tussen voornamelijk de twee nationale diensten.

Na deze eerste fase van de hervorming van beleidsvorming tot implementatie (2000-2007) waarin de nieuwe organisatie werd opgericht, zijn twee volgende **fasen** in de ontwikkeling van de NAV te

onderscheiden (Breit et al., 2022). In de tweede, herstructureringsfase, werd de NAV ingrijpend gereorganiseerd om de efficiëntie te vergroten. Aanleiding hiervoor was de financiële crisis met als gevolg een stijging van het aantal werklozen. Daarmee deden niet langer vooral kwetsbare groepen een beroep op de NAV, maar ook andere groepen die veel mondiger waren en zeer kritisch op de dienstverlening door de NAV ('everybody hated NAV') (interviews). Deze reorganisatie hield in dat de taken op het vlak van de nationale verzekeringen, het verstrekken van de uitkeringen,⁴⁶ werden gecentraliseerd. Feitelijk betekende dit dat een van de drie diensten, die in de eerste fase waren geïntegreerd in de lokale NAV-kantoren, bij de lokale NAV-kantoren werd weggehaald en op centraal niveau binnen de NAV werd belegd. Daarnaast werd ingezet op efficiencyverbetering in het klantcontact door de oprichting van NAV callcenters (voor het professionele eerstelijnscontact met NAV via telefoon, chatbot/chat, een 'Write To Us' service and via social media) en de invoering van nieuwe digitale systemen (Alm Andreassen, 2019; NAV, 2023b; interviews ministerie en academisch expert).⁴⁷ Ook werd ten aanzien van de nationale verantwoordelijkheden – uitkeringen en arbeidstoeleiding – ingezet op verder standaardisering en uniformering en werd meer nadruk gelegd op prestatie-indicatoren en eisen aan rapportage (Alm Andreassen, 2019).

Na 2015 brak een derde fase aan van heropleving van het oorspronkelijke idee van de hervorming, namelijk integrale dienstverlening. In die periode was er een einde gekomen aan de financiële crisis, waren het budget en dienstverlening rond uitkeringen en pensioenen onder controle, en was er ruimte om de aandacht naar de oorspronkelijke doelen te verleggen. Een expertcommissie onder leiding van Sigrun Vågeng, toenmalig directeur van de KS en de latere directeur van de NAV, schreef in opdracht van de minister een rapport (Vågeng Committee, 2015) waarin de hervorming tot dan toe werd geëvalueerd en waarin aanbevelingen werden gedaan die onder andere gericht waren op de professionaliteit van de frontlijnwerkers, verbetering van toeleiding naar werk, verbetering van de relatie met werkgevers en vergroting van de autonomie van lokale NAV-kantoren (Vågeng Committee, 2015; interviews academische experts). Dit rapport vormde de basis voor een 'White paper' dat vrij nauw de aanbevelingen van dat rapport volgde (interview academische expert). Hiermee werden de oorspronkelijke ideeën weer nieuw leven in geblazen, en kwam er meer nadruk te liggen op de integratie van dienstverlening en de noodzaak van autonomie voor de frontlijnwerkers bij de ontwikkeling van nieuwe vormen van professionaliteit en experimenten (interviews academische experts). Al met al is het een proces van continue verandering en aanpassing geweest (interviews ministerie, lokaal NAV kantoor). De verwachting is dat dit wel zo zal blijven, maar niet in de omvang van de eerste vijftien jaren (interviews ministerie, lokaal NAV kantoor).

5.2 Decentralisatiepraktijk

In deze paragraaf geven we een beschrijving van hoe de decentralisatie precies vorm heeft gekregen. We starten in §5.2.1 met een beschrijving van de organisatie van de NAV. Daarna volgt in §5.2.2 een beschrijving van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. §5.2.3 vervolgt met een bespreking van het toezicht en verantwoordingslijnen. Naast toezicht en verantwoording vinden ook andere vormen van communicatie en interacties plaats tussen de verschillende betrokken actoren en beleidsdomeinen. In §5.2.4 gaan we in op die andere interacties en de wijze waarop kennisdeling en informatie-uitwisseling

⁴⁶ Dit geldt voor alle nationale uitkeringen (waaronder die rondom werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). De Noorse sociale bijstand is de verantwoordelijkheid van lokale overheden. Voor de Noorse bijstandsregeling geldt dat er sinds 2022 een nationale richtlijn is, maar dat gemeenten eigen regels kunnen stellen en dat binnen NAV discretionaire bevoegdheden aanwezig zijn om maatwerk mogelijk te maken (NAV, 2023a, p. 19; European Commission, 2023, p. 37).

⁴⁷ Dit betekent dat dienstverlening aan twee groepen cliënten primair digitaal (selfservice) plaatsvindt: de groep die kortdurend werkloos is en de groep die vanwege omstandigheden minder dan 50% verminderde werkcapaciteit heeft. De andere twee groepen – die met meer dan 50% verminderde werkcapaciteit en de groep die permanent volledig niet inzetbaar is – ontvangen voornamelijk dienstverlening op locatie via de lokale NAV-kantoren (interview academisch expert).

plaatsvindt. In §5.2.5 bespreken we kort de wijze van financiering. Deze is uitvoeriger behandeld in Hoofdstuk 2 en is minder complex dan in Denemarken en Nederland. We besluiten met een beschouwing van de decentrale beleidsvrijheid.

5.2.1 Organisatie van de NAV

De NAV-hervorming betreft allereerst een fusie tussen twee nationale diensten, de arbeidstoeleiding en de nationale verzekeringsadministratie, in een nieuwe organisatie NAV die in 2006 is opgericht, gecombineerd met een verplicht formeel partnerschap tussen de nationale overheid en de lokale sociale dienstverlening. Concreet krijgt dit vorm in 'one-stop-shops' (hierna: de lokale NAV-kantoren) op één geografisch, namelijk het lokaal, niveau. Deze NAV-kantoren hebben daarmee twee eigenaren – de nationale overheid en de lokale overheid. Deze zijn vanaf 2006 geleidelijk opgericht en vanaf 2010 overal in Noorwegen gerealiseerd (Christensen & Laegreid, 2010). Door intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindelingen is het aantal lokale NAV-kantoren tussen 2017 en 2022 gedaald van 423 naar 264 bij nog 356 gemeenten in 2022 (NAV, 2023a, p. 10).⁴⁸

De NAV bestaat uit het directoraat Arbeid en Welzijn en daarnaast vier lijnen: de arbeid- en dienstenlijn, de uitkeringslijn, de financiële lijn en de klachten- en beroepslijn.⁴⁹ Het directoraat is verantwoordelijk voor het besturen, leiden en ontwikkelen van de organisatie. De vier lijnen zijn verantwoordelijk voor de diensten en dagelijkse werkzaamheden van de NAV, waaronder het verwerken van aanvragen, het nemen van beslissingen, het geven van advies en begeleiding, het uitbetalen van geld, het bijhouden van de boekhouding en het behandelen van klachten (NAV, 2023b).

De NAV is vertegenwoordigd op regionaal niveau, in regiokantoren (Fimreite & Laegreid, 2008). Ook dit aantal is door een herindeling van regio's in de loop van de tijd teruggebracht van achttien naar twaalf regiokantoren. Deze regiokantoren volgen, coördineren en ondersteunen de lokale NAV-kantoren en andere gespecialiseerde eenheden (zoals de gespecialiseerde arbeidsbegeleidingsbureaus en de arbeidslevencentra, die bedrijven begeleiden om doelen rond inclusiviteit te bereiken) (NAV, 2023b; interview regiokantoor). Na 2008 is de verzekeringsadministratie gecentraliseerd en bij de lokale NAV-kantoren weggehaald (Christensen et al., 2014).

Het directoraat Arbeid en Welzijn is namens het ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie verantwoordelijk voor het beheer, de leiding en de ontwikkeling van de NAV. Het directoraat heeft de algehele verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de NAV het arbeidsmarkt-, sociale zekerheidsbeleid en beleid rond ouderdomspensioenen uitvoert en de beleidsdoelen bereikt (NAV, 2023b). Het directoraat rapporteert hierover aan het ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie (NAV, 2023b).

Het totaal aantal nationale FTE's binnen de arbeid- en dienstenlijn van NAV bestaat uit 9828 FTE.⁵⁰ Uitgesplitst gaat het om 6188 FTE binnen de lokale NAV-kantoren, 969 FTE binnen de NAV callcenters, 1289

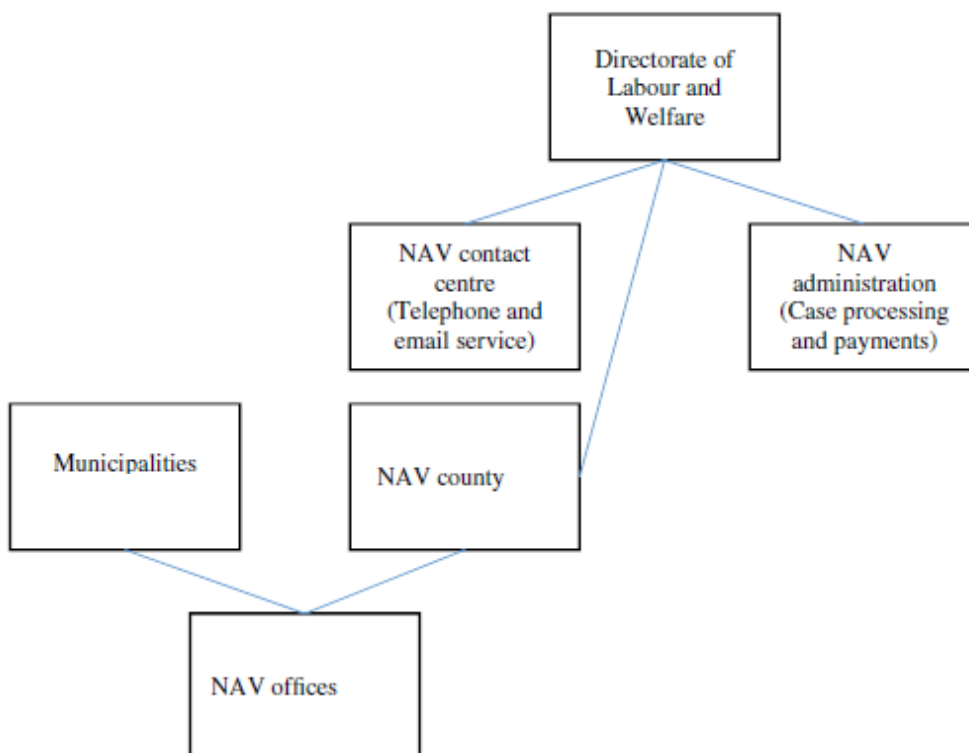
⁴⁸ De deelnemende gemeenten aan intergemeentelijke NAV-kantoren die geen gastheergemeente zijn, hebben vaak een servicepunt van het NAV-kantoor in hun gemeenten.

⁴⁹ De NAV heeft geen taken op het vlak van beroepsopleiding en training, zoals de VDAB die heeft. Veel arbeidsmarkt-instrumenten en programma's (in totaal ongeveer 17) bevatten wel een opleidings- en trainingscomponent. Een deel van die instrumenten en programma's worden uitbesteed via openbare aanbesteding (zoals korte cursussen, follow-up en assessment van werkcapaciteit), sommige worden uitgevoerd door gemeentelijke bedrijven, sommige kwalificatieprogramma's worden door het reguliere onderwijssysteem verzorgd en sommige programma's houden directe plaatsing bij werkgevers in (zoals loonsubsidie of job training). Andere arbeidsmarktinstrumenten en programma's, zoals 'supported employment' worden volledig door de NAV geleverd (persoonlijke communicatie, ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie, 28 februari 2024).

⁵⁰ Gemiddeld voor 2022

FTE binnen de eenheid die mensen met een beperking faciliteert in termen van technische hulpmiddelen (het gaat om achttien centra), en 1381 FTE binnen overige eenheden waaronder de 12 regiokantoren, de 12 gespecialiseerde arbeidsbegeleidingsbureaus en de arbeidslevencentra (persoonlijke communicatie, NAV, 1 september 2023).

In de lokale NAV-kantoren zijn daarnaast 6155⁵¹ gemeentelijke FTE's werkzaam (persoonlijke communicatie NAV, 1 september 2023). Dit betekent dat een deel van de FTE's in lokale NAV-kantoren nationaal zijn en een deel gemeentelijk. Versimpeld ziet de organisatie van de NAV eruit zoals in Figuur 11 (o.b.v. Fossetøl et al., 2015).



Figuur 11. Versimpelde weergave NAV-organisatie (op basis Fossetøl et al. 2015, p. 294).

5.2.2 Bevoegdheden en democratische legitimatie

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn als volgt verdeeld. De nationale overheid heeft de verantwoordelijkheid voor en bevoegdheden op het vlak van arbeidstoeleiding en de nationale verzekeringsadministratie. Wat betreft arbeidstoeleiding gaat het dan om arbeidsbemiddeling van werkzoekenden, persoonlijk advies, het verkrijgen van aanvullende kwalificaties, en onderzoek naar de arbeidsmarkt.^{52 53} Wat betreft het nationaal verzekeringsstelsel gaat het om ongeveer zestig uitkeringen,

⁵¹ Oktober 2022

⁵² Wet op Arbeids- en welzijnsadministratie, *Lov (Nr 20 av 2006) om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*

⁵³ De NAV heeft daarbij de beschikking over rond de 17 specifieke arbeidsmarktinstrumenten of -programma's gericht op het verkrijgen of behouden van werk (interview ministerie).

zoals voor werkloosheid, zwangerschap, ziekte, arbeidsongeschiktheid, handicap, ouderdomspensioen en een basisuitkering.⁵⁴ De lokale overheden hebben de verantwoordelijkheid en bevoegdheden ten aanzien van lokale sociale dienstverlening (Christensen & Laegreid, 2010). Dit betreft een lokaal sociaalzekerheidsnet dat zich richt op financiële en sociale zekerheid van inwoners (sociale bijstand), bevordering van levensomstandigheden van kansarmen, bevorderen sociale gelijkheid, voorkomen sociale problemen en de bevordering van zelfstandig wonen en leven.⁵⁵ Die verdeling van verantwoordelijkheden is met de hervorming niet veranderd. Naast deze lokale sociale dienstverlening hebben gemeenten verantwoordelijkheden op relevante aanpalende beleidsdomeinen, zoals de lokale gezondheidszorg en andere welzijnsdiensten⁵⁶ en integratie van vluchtelingen.⁵⁷ Sommige of delen van die verantwoordelijkheden worden soms ook ondergebracht in het lokale NAV-kantoor (interviews gemeenten en lokale NAV-kantoren). Dienstverlening die het vaakst wordt ondergebracht bij lokale NAV-kantoren zijn verslavingszorg, ondersteuning bij huisvesting, integratie van vluchtelingen en schuldhulpverlening (Alm Andreassen & Aars, 2015, p. 106).

De democratische legitimatie volgt deze verdeling van verantwoordelijkheden. Zo is arbeidstoeleiding en het sociale verzekeringsstelsel democratisch gelegitimeerd via het nationaal parlement. En geldt voor de gemeentelijke sociale dienstverlening dat democratische legitimatie direct via gemeenteraden loopt en indirect via het nationale parlement vanwege de verantwoordelijkheid van het directoraat Arbeid en welzijn binnen de NAV voor de gemeentelijke sociale dienstverlening en de rapportageverplichting aan de minister van Arbeid en Sociale Inclusie. Het directoraat Arbeid en Welzijn stuurt jaarlijks een gemeentebrief naar alle gemeenten in Noorwegen. De gemeentebrief beschrijft de nationale doelen, de prioriteitsgebieden van de regering en de subsidies op het gebied van levensomstandigheden en sociale dienstverlening. De subsidies uit de nationale begroting voor de lokale sociale dienstverlening zijn instrumenten om de nationale doelen te bereiken. De nationale overheid heeft geen zeggenschap over de lokale sociale dienstverlening in de gemeenten. De gemeentebrief is daarom ter informatie en begeleiding (NAV, 2023b; interviews gemeenten en ministerie).

Elk NAV-kantoor is een partnerschap tussen een gemeente en de nationale overheid. Dit partnerschap is gelijkwaardig. Dit betekent dat geen van beide partijen bevelen kan opleggen of kan beslissen over de diensten van de ander. Het partnerschap wordt geregeld in de lokale partnerschapsovereenkomst die wordt ondertekend door de directeur van de gemeente en de directeur van het regiokantoor. De overeenkomst bevat bepalingen over de manier waarop de staat en de gemeente samen het kantoor runnen en welke gemeentelijke diensten worden opgenomen (NAV, 2023b).⁵⁸ Elk NAV-kantoor heeft in ieder geval een minimumtakenpakket van lokale sociale diensten. Te weten financiële sociale bijstand, kwalificatieprogramma, informatie, advies en begeleiding, inclusief financieel advies, tijdelijk huisvestingsprogramma, en individueel plan (Christensen & Laegreid, 2010; NAV, 2023b). Het gemeentelijk kwalificatieprogramma betreft een belangrijk aspect van de hervorming, gericht op ontvangers van sociale bijstand met een aanzienlijk verminderde arbeids- en verdien capaciteit waarbinnen uitgebreidere follow-up plaatsvindt dan binnen andere, nationale instrumenten en programma's (Alm Andreassen, 2019; interviews ministerie en gemeenten). Alleen het kwalificatieprogramma is een arbeidstoeleidingstaak en dit is naast een introductieprogramma voor vluchtelingen (waar ook arbeidstoeleiding deel van uitmaakt) de enige

⁵⁴ De Nationale verzekeringswet, Lov (Nr 19 av 1997) om *folketrygd (Folketrygdloven)*

⁵⁵ Wet op lokale sociale dienstverlening in de Arbeids- en Welzijnsadministratie, Lov (Nr 131 av 2009) om *sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*

⁵⁶ Wet op gemeentelijke gezondheidszorg en welzijnsdiensten, Lov (Nr 30 av 2022) om *kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*

⁵⁷ Integratiewet, Lov (Nr 127 av 2020) om *integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*

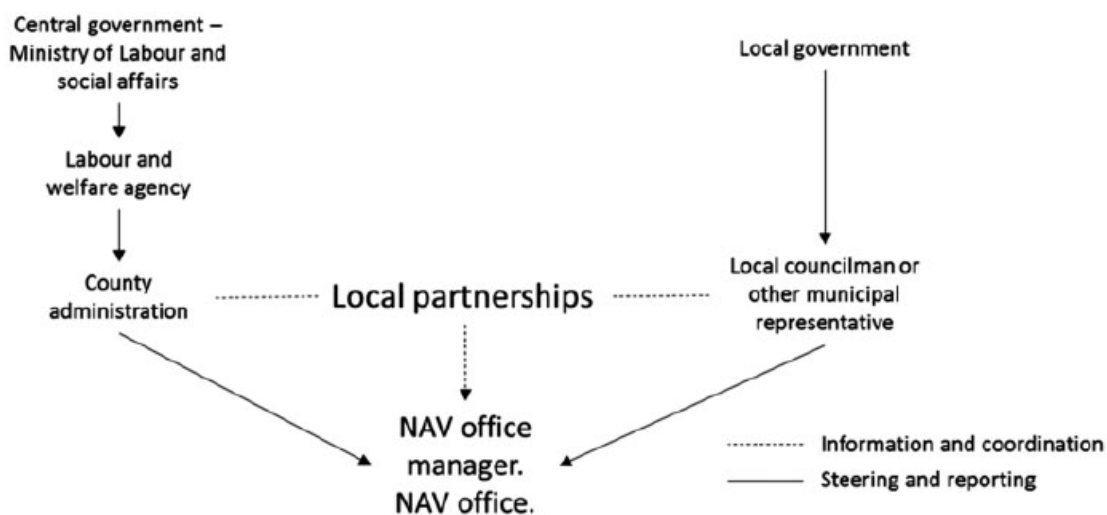
⁵⁸ De NAV en KS hebben een format voor deze partnerschapsovereenkomst ontwikkeld. Zie Bijlage A voor een door Google translate vertaalde versie van dit format voor de partnerschapsovereenkomst.

lokale verantwoordelijkheid op het vlak van arbeidstoeleiding (interviews ministerie, gemeenten en lokale NAV-kantoren, academisch expert).⁵⁹ Voor het overige liggen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op nationaal niveau (interviews ministerie, gemeenten, lokale NAV-kantoren, academisch expert).

Het partnerschap wordt op managementniveau uitgeoefend in een vergadering tussen de gemeentelijke directeur (of het hoofd van de afdeling werk en welzijn binnen de gemeente) en de directeur van het regiokantoor. In het geval van een intergemeentelijk NAV-kantoor kunnen ook de gemeentelijke directeurs van de andere dan de gastheergemeente deelnemen aan de partnerschapsvergadering (interview gemeente). De partijen houden twee keer per jaar partnerschaps-vergaderingen. Tijdens deze vergaderingen bespreken ze de aandachtsgebieden en prioriteiten voor het lokale NAV-kantoor en coördineren ze de gemeentelijke en staatsactiviteiten in elk NAV-kantoor (NAV, 2023b; interviews lokale NAV-kantoren).

5.2.3 Toezicht en verantwoording

Zoals eerder gesteld hebben de NAV-kantoren twee eigenaren – de nationale overheid en de gemeente – en dit impliceert een tweeledige **verantwoordings**relatie: verticaal (omhoog) binnen de sector aan de nationale overheid en horizontaal aan lokale overheden (Fimreite & Christensen, 2008; Christensen & Laegreid, 2010). De democratische legitimatie voor arbeidstoeleiding en de nationale verzekeringsadministratie ligt op nationaal niveau bij het nationale parlement, terwijl de democratische legitimatie voor de lokale sociale dienstverlening op lokaal niveau ligt, bij gemeenteraden. Deze verantwoordingslijnen zijn weergegeven in Figuur 12 (Breit et al. 2018). Het partnerschap maakt verantwoording wel ambigu (Christensen et al., 2014; interviews academische experts).



Figuur 12. Verantwoordingslijnen in de NAV organisatie (Breit et al., 2018).

Het toezicht krijgt vorm langs deze twee lijnen. Voor wat betreft de *arbeidstoeleiding* vindt toezicht op verschillende manieren plaats. Er vindt kwaliteitscontrole plaats op de WCA (beoordeling cliënten), zowel intern als extern. Zo zijn er enkele externe evaluaties geweest (bv. Riksrevisjonen/Rekenhof), en daarnaast vindt interne controle plaats door het directoraat Arbeid en Welzijn via een kwaliteitscontrolesysteem en

⁵⁹ Deze verantwoordelijkheden zijn opgenomen in de Wet lokale sociale dienstverlening in de arbeids- en welzijnsadministratie, de Wet op gemeentelijke gezondheidszorg en welzijnsdiensten en de Integratiewet.

spot checks van WCA-documenten. Indien een WCA-document wordt ingediend vindt een verificatie en acceptatie plaats door een externe 'controller'. De uiteindelijke verantwoordelijkheid wordt daarmee weggehaald bij de frontlijnwerkers. Inmiddels is een praktijk gegroeid waarin meer ervaren ambtenaren de WCA-formulieren invullen (andere auteurs in Alm Andreassen, 2019).

Daarnaast heeft het ministerie een prestatimanagementsysteem geïmplementeerd. Verschillende indicatoren zijn het aantal cliënten in activeringsprogramma's, het aantal ingevulde WCA's per frontlijnwerker per jaar, het aandeel werkzoekenden waar 'job matching' heeft plaatsgevonden, het aantal cliënten met een Work Assessment Allowance (WAA) dat een formeel afgesproken follow-up-plan heeft, etc. Deze indicatoren zijn onderdeel van het ICT-systeem. Resultaten worden automatisch gegenereerd terwijl gebruikers de ICT-tool gebruiken. Om verzameling van die informatie mogelijk te maken, bevat de tool een groot aantal onvermijdbare/verplichte procedures. Deze resultaten kunnen op NAV-kantoorniveau worden vergeleken met andere NAV-kantoren. De resultaten worden niet gebruikt op het individuele niveau van de frontlijnwerkers of managers. Tegelijkertijd, wetende dat het NAV-kantoor wordt geëvalueerd, maakt dat zowel managers als frontlijnwerkers aandacht besteden aan deze prestatietellingen en zich meer richten op de kwantificeerbare taken in plaats van de kwaliteit van de follow-up en zorg voor cliënten (andere auteurs in Alm Andreassen, 2019).

Het algemene en verplichte prestatimanagementsysteem van de overheid in Noorwegen is 'management-by-objectives-and-results' (MBOR) en wordt ook gebruikt in dit domein. Het MBOR-systeem is gebaseerd op een jaarlijkse toewijzingsbrief. Dit is een soort prestatiecontract tussen het ministerie en het agentschap over middelen, doelstellingen en prestatie-indicatoren (Jantz et al., 2015; interview ministerie). Deze toewijzingsbrief wordt vervolgens door het directoraat Arbeid en Welzijn gebruikt om de ondergeschikte eenheden middelen toe te wijzen, aan te sturen en te controleren, zoals regiokantoren. Deze gebruiken het prestatiecontract op hun beurt weer in de toewijzing aan en aansturing van lokale NAV-kantoren. Het prestatiecontract wordt dus hiërarchisch ingezet. Vanwege het principe van lokaal zelfbestuur is het MBOR-systeem niet van toepassing op het gemeentelijke deel van de NAV-kantoren (zie hiervoor). De toewijzingsbrief wordt gecombineerd met een gedetailleerd monitoringssysteem en een rapportageverplichting van eens in de drie maanden (Jantz et al., 2015; interview ministerie).

De toewijzingsbrief komt tot in stand in dialoog tussen het ministerie en het directoraat Arbeid en Welzijn van de NAV, waarbij het ministerie het laatste woord heeft (Jantz et al., 2015; interview ministerie). De klacht van het directoraat en ook de ondergeschikte eenheden is dat er te veel parameters zijn (in 2012 waren dat 24 prestatiedoelen, verder uitgewerkt in 56 rapportage-indicatoren) en dat de focus te veel ligt op activiteiten in plaats van output en kwaliteit (Jantz et al., 2015). Jantz et al. (2015) stellen dat op basis van het jaarverslag moeilijk vast te stellen is of het agentschap de prestatiedoelen haalt. Al met al leidt dit tot een gedetailleerd intern prestatimanagementsysteem. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het agentschap veel gedetailleerder meet en rapporteert dan noodzakelijk is vanuit het ministerie (gezien de parameters en indicatoren in de toewijzingsbrief) (Jantz et al., 2015; Askim et al., 2014). Dit betekent dat er een grote hoeveelheid gedetailleerde informatie wordt aangeleverd vanuit het directoraat, terwijl een deel hiervan niet is gekoppeld aan de doelen en indicatoren in de toewijzingsbrief (Askim et al., 2014).

Hoewel in het MBOR-systeem beloningen en sancties zijn voorzien, wordt er niet of nauwelijks gebruik van gemaakt. De resultaten zijn vooral onderwerp van gesprek in het formele periodieke overleg tussen ministerie en agentschap waarin het agentschap vragen beantwoordt, uitleg geeft en aangeeft wat eventuele vervolgacties zijn (Jantz et al. 2015; interview ministerie). Met andere woorden, de rapporten worden nauwelijks gebruikt als sturingsmiddel of mogelijkheid tot leren (Askim et al., 2014).

Askim et al. (2014) stellen daarom dat dit al met al een niet heel effectief en transparant prestatietellings-systeem oplevert. Daarvoor geven zij twee redenen. De eerste reden is dat de hervorming de NAV een

sterke positie gaf ten opzichte van het ministerie. Het ministerie heeft te beperkte capaciteit om actief doelen te formuleren, meten en beoordelen, terwijl het wel veel informatie krijgt. Maar vanwege die sterkere positie van de NAV moet het ministerie meer vertrouwen op het leiderschap van de NAV. Daarnaast heeft het politieke leiderschap/ministerie de neiging om op een aantal specifieke onderwerpen en besluiten te sturen, vaak geïnformeerd door druk vanuit het parlement (Askim et al., 2014; Christensen et al., 2014). De tweede reden die zij geven, is dat het takenpakket van het agentschap zeer complex is, wat operationalisatie en focus op outcome ingewikkeld maakt. Ook de formele structuur met twee verantwoordingslijnen en verschillende niveaus leidt ertoe dat het vrijwel onmogelijk is om outcome-indicatoren te formuleren, wat resulteert in meer detail in output-indicatoren (Askim et al., 2014).

Een vergelijking van de NAV-jaarrapporten 2012 en 2022 (NAV, 2013; 2023a) laat zien dat prestaties in 2022 beter zijn gevalueerd. Tegelijkertijd blijven de opmerkingen van Jantz et al. (2015, p. 952) over het ontbreken van prestatie-eisen uit het prestatiecontract en precieze doelstellingen staan. De formuleringen in het jaarverslag 2022 (NAV, 2023a) spreken eerder over richtingen waarin indicatoren zich moeten bewegen dan in precieze doelstellingen.

Toezicht op de *lokale sociale dienstverlening* binnen de lokale NAV-kantoren krijgt primair horizontaal vorm op lokaal niveau. De gemeenten hebben een hoge mate van autonomie onder de Wet op lokaal bestuur.⁶⁰ Dat geldt ook voor de lokale sociale dienstverlening. Toezicht wordt uitgeoefend door het gemeentebestuur en de gemeenteraad. De praktijk is dat doelstellingen niet heel precies worden geformuleerd en dat geen sprake is van prestatiemeting zoals rond arbeidstoeleiding (interviews lokale NAV-kantoren). Gemeenten doen wel onderling aan benchmarking om prestaties te vergelijken en wisselen informatie en kennis uit, onder andere via de KS (interviews gemeenten). Ook kerncijfers in KOSTRA (onderdeel van het Noorse bureau voor statistiek) geven informatie over de meeste gemeentelijke activiteiten, waaronder lokale sociale diensten (over productie, dekking, vraag, kwaliteit en efficiëntie), waardoor vergelijking mogelijk is (Baldersheim et al., 2010).

Er is daarnaast sprake van verticaal toezicht op lokale sociale dienstverlening. Via het eerder genoemde KOSTRA rapporteren gemeenten over hun gemeentelijke activiteiten aan de nationale overheid. Verder wordt verticaal toezicht op het vlak van lokale sociale diensten uitgeoefend door de gouverneur van de regio (*Statsforvalteren*). De gouverneur van de regio is de vertegenwoordiger van de staat in de regio's en is verantwoordelijk voor het toezicht op gemeenten met betrekking tot besluiten, doelstellingen en richtlijnen van het parlement en de regering. De gouverneur vormt daarmee een belangrijke schakel tussen de gemeenten en de nationale overheidsinstanties/ministeries (Statsforvalteren, 2023). De gouverneur voert verschillende administratieve taken uit namens ministeries. De gouverneur houdt daarnaast toezicht op gemeentelijke activiteiten (Statsforvalteren, 2023). Dit toezicht heeft de vorm van audits binnen gemeenten over jaarlijks vastgestelde onderwerpen (interview gemeente). Tot slot fungeert de gouverneur als administratief beroepsorgaan voor veel gemeentelijke besluiten (Statsforvalteren, 2023). Dit laatste is relevant als het gaat om lokale sociale dienstverlening voor zover het gaat over besluiten over financiële bijstand. Mensen die een negatief besluit ontvangen van de NAV kunnen hiertegen in beroep gaan bij de gouverneur op grond van Hoofdstuk 4 van de Wet op sociale dienstverlening (Statsforvalteren, g.j.).

5.2.4 Overige interacties: verticaal en horizontaal

Naast interacties in het licht van toezicht en verantwoording (zie vorige paragraaf) krijgt de relatie tussen de verschillende betrokken actoren in het Noorse model ook op andere manieren vorm. We gaan daarbij aan het slot van deze paragraaf ook in op de wijze waarop kennisdeling vorm krijgt.

⁶⁰ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

In de verticale relatie is er allereerst intensief contact tussen ministerie en het directoraat Arbeid en Welzijn van de NAV (Jantz et al., 2015). Hoofden van beide overleggen elk week, het hoofd van het agentschap heeft maandelijks overleg met de minister en er zijn elk kwartaal formele overleggen (Askim et al., 2014; interview ministerie). Daarnaast is er ook lager in het ministerie en het agentschap frequent contact tussen beide. Zo zijn er acht keer per jaar speciale overleggen die in het teken staan van verdieping op specifieke onderwerpen (interview ministerie). Tevens is er indien nodig overleg om problemen te bespreken (andere auteur in Askim et al., 2014; interview ministerie). Al met al is er formeel contact dat direct is verbonden aan de aansturing, toewijzingsbrief en rapportageverplichtingen en meer informeel contact waarin actuele en urgente politieke issues worden geadresseerd (Jantz et al., 2015). Het vertrouwen tussen het ministerie en het directoraat Arbeid en Welzijn is relatief hoog, als gevolg van zowel de slechts beperkte informatieasymmetrie als het algemeen hoge wederzijdse vertrouwen tussen politieke en ambtelijke spelers en tussen ministeries en centrale diensten en agentschappen (Jantz et al., 2015).

Daarnaast is er frequent overleg in de hiërarchische lijn tussen het directoraat Arbeid en welzijn en de directeuren van de regiokantoren voor zover het gaat over de nationale verantwoordelijkheden binnen de NAV ten aanzien van arbeidstoeleiding. Dit overleg gaat over toewijzing van budgetten, doelen (en prestatie-indicatoren) die moeten worden gerealiseerd, beleidswijzigingen en andere vormen van informatiedeling. De directeuren van de regiokantoren hebben op hun beurt weer overleg hierover met de lokale NAV-kantoren. Een leider van een lokaal NAV-kantoor geeft aan dat dit maandelijks meetings zijn.

Nader inzoomend op de interacties rond lokale sociale dienstverlening verloopt dit tussen het directoraat Arbeid en Welzijn en de gemeenten via de gemeentebrief (zie hiervoor). Daarnaast vormt de gouverneur van de regio een schakel tussen het ministerie van Arbeid en Sociale inclusie en gemeenten. Naast een toezichts- en rechtsbeschermingsrol (zie §5.2.3) heeft deze ook een coördinerende rol en informatierol in de relatie tussen nationale overheidsinstanties en gemeenten. Die rol werkt twee kanten op. Enerzijds houdt hij nationale autoriteiten op de hoogte over kwesties die spelen binnen zijn regio. Anderzijds deelt hij relevante informatie van nationaal niveau met de regio en gemeenten.

Ten aanzien van het partnerschap binnen de lokale NAV-kantoren zijn er zoals eerder benoemd twee keer per jaar partnerschapsvergaderingen tussen de directeur van het regiokantoor, de directeur van de gemeente (of het hoofd van werk en welzijn binnen de gemeente) en de directeur van het lokale NAV-kantoor. De gemeente heeft daarnaast frequent operationeel overleg met de directeur van het lokale NAV-kantoor voor wat betreft de lokale sociale dienstverlening. De frequentie van dit overleg verschilt per gemeente, maar in de interviews met een gemeente wordt een frequentie van eens in de twee weken genoemd. In die gemeente is de directeur van het lokale NAV-kantoor onderdeel van het overleg van managers en directeuren in het domein werk, welzijn en integratie binnen de gemeentelijke organisatie (interviews gemeenten).

Op nationaal niveau is er ook overleg tussen KS en het directoraat Arbeid en Welzijn van de NAV en het ministerie over de speelruimte en verantwoordelijkheden van lokale NAV-kantoren. Deze rol was tijdens de eerste fase van de hervorming groter dan daarna (interview academische expert). Nu krijgt dit vooral vorm in een overeenkomst tussen KS en het ministerie waarin afspraken worden gemaakt over hoe nationale en lokale overheden samenwerken in het partnerschap van de lokale NAV-kantoren. Deze overeenkomst wordt elke vier jaar herzien. Verder wordt samengewerkt in werkgroepen rond specifieke onderwerpen, zoals nu rond de ontwikkeling van een strategie voor de digitalisering van lokale sociale dienstverlening (interview ministerie). Meer specifiek is het voormalig hoofd van KS gevraagd om in 2015-2016 een commissie te leiden die de NAV-hervorming heeft geëvalueerd (de eerder genoemde Vågang committee) en die de derde fase in de ontwikkeling van de NAV inluidde. Verder vervult de KS vooral een rol in informatie- en

kennisdeling tussen gemeenten voor wat betreft de lokale sociale dienstverlening binnen de NAV (interviews gemeenten).

Sociale partners, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties, hebben een relatief kleine rol gehad rond de NAV-hervorming en dat geldt ook nu met betrekking tot NAV-aangelegenheden en arbeidstoeleidingskwesaties (interviews). De hervorming zelf was een door de politiek/het nationale parlement geïnitieerde hervorming (Alm Andreassen & Aars, 2015) (zie ook in §5.1). Vervolgens is de verdere ontwikkeling en implementatie van de NAV-hervorming sterk gedomineerd en geleid door de overheid, in het bijzonder NAV Interim en later het directoraat Arbeid en Welzijn. Er is wel overleg tussen het ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie, de NAV en de leiders van werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties. Dit richt zich minder op activerend arbeidsmarktbeleid en meer op de werkomgeving (interview ministerie). In dit licht komen zij vier keer per jaar bijeen om over brede issues rond dit onderwerp van gedachte te wisselen, is er een nieuw forum rond de inclusieve werkplek opgericht en is er sinds 2001 een tripartite overeenkomst in het kader van een inclusieve werkplek (interviews ministerie, academisch expert, regiokantoor). In deze overeenkomst stonden tot enkele jaren geleden drie doelen centraal: vermindering van ziekteverzuim, langer doorwerken en meer kwetsbare groepen aan het werk. Dit laatste doel is echter geschrapt (interviews academisch expert, directeur regiokantoor). Een belangrijk kenmerk in de relatie met werkgevers, wordt aangegeven door een academisch expert, is de nadruk op vrijwilligheid, op vertrouwen dat werkgevers zich zullen inzetten voor de doelen die zijn afgesproken zonder verdere maatregelen om dit af te dwingen. Recent hebben werkgevers- en werknemersorganisaties wel een rol gespeeld naar aanleiding van de instelling van een expertcommissie rond de evolutie van werkgelegenheid en inkomenszekerheid en maatregelen om meer mensen aan het werk te krijgen. Deze expertcommissie is in 2019 met voorstellen gekomen die in een vervolg door een commissie van deskundigen en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties werden uitgewerkt (interview ministerie; Ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie, 2021).

Wat betreft arbeidstoeleiding vindt interactie tussen de NAV en werkgevers veelal plaats op lokaal en regionaal niveau (interview ministerie). Op lokaal niveau zijn dit met name interacties met werkgevers op individuele basis, als het gaat om arbeidstoeleiding van een specifieke werkzoekende (interviews lokale NAV-kantoren). Lokale NAV-kantoren geven in interviews aan dat er geen of weinig middelen zijn om op andere manieren in de relatie met werkgevers te investeren, al gebeurt dit soms wel, via bijvoorbeeld netwerkevents en conferenties. Met grote werkgevers en/of werkgevers die veel cliënten een werkplek bieden wordt soms wel een intensievere relatie onderhouden (interviews lokale NAV-kantoren). Een recent, in 2016, ingevoerd beleidsmaatregel heeft de relatie tussen werkgevers en de lokale NAV-kantoren wel versterkt en dat is het 'supported employment' programma (EU commission, 2021; Gjersøe & Strand, 2023). Dit programma is gericht op arbeidstoeleiding van jonge mensen met een kwetsbare achtergrond. Het gaat om jongeren tot 30 jaar die geen werk hebben en een complex aan andere problemen. In 2016 ging het om een groep van 45.000 jongeren die in de jaren daarvoor steeds groter was geworden. Dit programma bestaat uit een aantal concrete instrumenten om toeleiding naar werk van deze groep te bevorderen. Een belangrijk instrument is een nauwe samenwerking tussen werkgevers, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorginstellingen, onderwijsinstellingen etc. in interdisciplinaire jeugdteams binnen lokale NAV-kantoren. Daarnaast werd een nieuw type functie binnen de lokale NAV-kantoren gecreëerd die zich hierop toelegt en een nauwere relatie onderhoudt met werkgevers om geschikte banen te vinden (zogenaamde 'supported employment specialists') (EU commission, 2021; interview academische expert).

Naast het primair individuele contact met werkgevers op lokaal niveau zijn er binnen de regiokantoren wel middelen om de relatie met werkgevers te onderhouden. De regiokantoren zetten hierbij vooral in op de grotere werkgevers in de regio en adviseren hen over hoe om te gaan met ziekte van werknemers en hoe de arbeidsomstandigheden binnen organisaties te verbeteren, en zij delen statistieken over de arbeidsmarkt (interviews regiokantoor, lokaal NAV-kantoor). Zij organiseren daarnaast events waarin zij werkzoekenden

en werkgevers met elkaar verbinden (bijvoorbeeld in de vorm van job fairs). De NAV heeft ook een grote database met openstaande vacatures (NAV, 2023b; interviews). Medewerkers binnen het regiokantoor hebben hun eigen geografisch gebied waarbinnen zij relaties bouwen met werkgevers en zo nodig ondersteunen bij vragen vanuit de lokale NAV-kantoren in dat gebied. Lopend onderzoek laat zien dat het van belang is de relatie met werkgevers te onderhouden, omdat zij vaak kennis missen over de NAV en de verschillende programma's die er zijn om kwetsbare groepen naar werk te leiden (interviews academisch expert).

Op lokaal niveau zijn er veel interacties met aanpalende domeinen. Deze interacties vinden allereerst plaats binnen de lokale NAV-kantoren tussen de domeinen arbeidstoeleiding en de lokale sociale dienstverlening. Daarnaast zijn er interacties met andere aanpalende beleidsdomeinen zoals integratie van vluchtelingen, lokale gezondheidszorg (waaronder jeugdgezondheidszorg en geestelijke gezondheidszorg) en onderwijs (interviews gemeenten en lokale NAV-kantoren). In sommige gemeenten zijn sommige taken binnen die beleidsdomeinen belegd bij de lokale NAV-kantoren. Een voorbeeld is de arbeidstoeleidingstaak binnen het integratiebeleid van vluchtelingen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn en die door sommige gemeenten binnen de lokale NAV-kantoren wordt georganiseerd (interview gemeente). In andere gemeenten vindt verbinding plaats door medewerkers van de lokale NAV-kantoren in teams of projecten van de gemeenten te laten participeren (interviews gemeenten, lokale NAV-kantoren). In de laatste jaren wordt in toenemende mate de noodzaak gezien en de ruimte gevoeld binnen de lokale NAV-kantoren om breder dan toeleiding naar werk te kijken en de gehele problematiek van een cliënt en zijn/haar gezinssituatie te beschouwen (interviews lokale NAV-kantoren). Dit vraagt meer werken in integrale teams van frontlijnwerkers in de verschillende beleidsdomeinen, ook over de grenzen van de lokale NAV-kantoren heen. Soms wordt dit geïnitieerd door nationale programma's, zoals rond het 'supported employment'-programma gericht op jongeren gebeurt (zie hiervoor in deze paragraaf), maar vaak nemen gemeenten en lokale NAV-kantoren hiertoe ook zelf het initiatief, omdat zij merken dat zij specifieke groepen zo beter kunnen bedienen (interviews lokale NAV-kantoren, gemeenten). Geïnterviewden geven aan dat deze wijze van werken lastiger is in intergemeentelijke NAV-kantoren, omdat die meer op afstand staan van de gemeenten (die niet de gastheergemeente zijn), doordat de leider van het NAV-kantoor geen onderdeel is van het overleg van andere managers en directeurs in de betreffende gemeenten.

Tot slot van deze paragraaf gaan we in op de **kennisdeling** die plaatsvindt tussen lokale NAV-kantoren, lokale besturen en onderling. De regiokantoren vervullen een belangrijke rol in de kennisdeling tussen lokale NAV-kantoren. Belangrijke middelen hierin zijn prestatiemeting (zie hiervoor), training, coaching en competentieontwikkeling (Alm Andreassen, 2019; NAV, 2023b; interviews regiokantoor). De gouverneur van de regio heeft hierin ook een rol. In de zin dat deze advies en begeleiding biedt en competentieprogramma's ontwikkelt voor de lokale NAV-kantoren in samenwerking met de regiokantoren (NAV, 2023b).

Competentieontwikkeling binnen lokale NAV-kantoren wordt vanuit de regiokantoren op verschillende manieren gefaciliteerd. Zo worden er arena's en netwerken gevormd van medewerkers van verschillende lokale NAV-kantoren rond verschillende onderwerpen of specialisaties, zoals sociaal welzijn, vluchtelingen en jongeren. Daarnaast zijn er arena's of netwerken van managers van de lokale NAV-kantoren. In een regio waarin we interviews hebben gehouden worden daartoe drie keer per jaar workshops gehouden waarin de managementteams van enkele lokale NAV-kantoren bij elkaar worden gebracht. Deze workshops zijn er enerzijds op gericht om vanuit het regiokantoor informatie te delen over nationaal beleid en richtlijnen en anderzijds om de lokale NAV-kantoren goede ideeën en praktijken uit te laten wisselen. Daarnaast zijn er leiderschapsconferenties van een of twee dagen waar managers en/of managementteams van de lokale NAV-kantoren elkaar ontmoeten. Dit zijn er ongeveer zes per jaar. De focus hierin ligt op leiderschapsontwikkeling, waaronder hoe te prioriteren binnen de lokale NAV-kantoren, hoe aan teamontwikkeling te doen en hoe de cultuur binnen de NAV-kantoren te verbeteren. Tot slot wordt

individuele ondersteuning geboden aan lokale NAV-kantoren bij de ontwikkeling van managementteams van lokale NAV-kantoren.

Naast de hiervoor genoemde vormen van competentieontwikkeling, is training en competentieontwikkeling gericht op nieuw personeel met het oog op het gebruik van de ICT-tool en de achtergrond van de WCA-module (zowel op het niveau van de regiokantoren als de lokale NAV-kantoren).

Als de belangrijkste bron van leren wordt echter het zelf leren en leren van collega's (individueel of in teams) gezien. Binnen sommige lokale NAV-kantoren zijn daarvoor aparte workshops ontwikkeld (andere auteurs in Alm Andreassen, 2019; interview lokaal NAV-kantoor). Dit heeft geleid tot positieve resultaten: afname in ziekteverzuim en gebruik van voorzieningen (andere auteurs in Alm Andreassen 2019). Bij de implementatie van het kwalificatieprogramma is dit breder uitgezet vanuit het directoraat Arbeid en Welzijn. Ook hebben leiders van lokale NAV-kantoren geregeld informele meetings met elkaar via Teams om ervaringen uit te wisselen (interviews lokale NAV-kantoren).

Een manier om de lokale NAV-kantoren te versterken (meer robuust te maken) is daarnaast de schaal van de lokale NAV-kantoren te vergroten door deze samen te voegen. In eerste instantie was er een lokaal NAV-kantoor in elke gemeente, maar dit maakte het lastig om voldoende expertise en competenties te realiseren. Door enkele lokale NAV-kantoren samen te voegen is het aantal medewerkers per lokaal NAV-kantoor groter en kan enige mate van specialisatie worden gerealiseerd. Ter illustratie kleinere NAV-kantoren hebben nu bijvoorbeeld 11 medewerkers, terwijl de NAV-kantoren in de drie grote steden ongeveer 250 medewerkers hebben (interviews regiokantoor, lokale NAV-kantoren).

Intergemeentelijke samenwerking binnen de lokale NAV-kantoren draagt ook bij aan kennisdeling tussen de betrokken lokale besturen (interview lokaal NAV-kantoor, gemeente). De lokale NAV-kantoren die meerdere gemeenten bedienen kunnen de aanpakken van de verschillende gemeenten vergelijken, daarvan leren en die kennis delen met de gemeenten. Ook de andere lokale NAV-kantoren delen kennis met lokale besturen in de samenwerking met andere domeinen binnen gemeenten (zie eerder in deze paragraaf). Toch wordt in een interview met een groot lokaal NAV-kantoor aangegeven dat lokale besturen nog meer gebruik kunnen maken van de informatie en kennis die binnen NAV-kantoren aanwezig is.

5.2.5 Financiering

De hervorming in Noorwegen betrof vooral een organisatiestructuurverandering en heeft niet tot aanpassing van de financiering geleid (interview ministerie), zoals wel het geval is in Denemarken en Nederland. Alle uitkeringen en vormen van bijstand zijn ondergebracht in het Nationaal sociaal verzekeringsstelsel. Het stelsel wordt gefinancierd via bijdragen van werknemers, zelfstandigen, werkgeversbijdragen en de staat. Bijdragen worden bepaald door het Parlement. In Hoofdstuk 2 is de hoofdstructuur van de financiering voor de belangrijkste regelingen toegelicht.

De nationale taken – uitkeringen en arbeidstoeleiding – binnen de NAV worden volledig op basis van centrale middelen gefinancierd via een lumpsum die vanuit het directoraat Arbeid en Welzijn binnen de NAV verder wordt verdeeld over de centrale diensten binnen de NAV, de regiokantoren en lokale NAV-kantoren (interviews ministerie, NAV).

De lokale sociale dienstverlening binnen de lokale NAV-kantoren wordt gefinancierd uit lokale middelen (interviews gemeenten). Die lokale middelen vallen grofweg uiteen in 40% lokale belasting, 34% algemene subsidie, 5% geoordeelde subsidies, 14% gebruikersheffingen (OECD 2016). Voor de lokale verantwoordelijkheden op het vlak van arbeidstoeleiding (kwalificatieprogramma en jongeren) verloopt dat via een geoordeelde subsidie (interviews gemeenten). De gemeenteraad wijst in de jaarlijkse begroting financiële

middelen toe aan de gemeentelijke diensten van het NAV-kantoor. Op grond van de Wet op het lokaal bestuur moeten hierin ook de prioriteiten, doelstellingen en uitgangspunten worden vermeld waarop de gemeenteraad de diensten baseert (NAV, 2023b).

5.2.6 Decentrale beleidsvrijheid

De decentrale beleidsvrijheid varieert per vorm van dienstverlening. Arbeidstoeleiding is een nationale verantwoordelijkheid. De doelen en prestatie-indicatoren worden nationaal bepaald en deze worden gemonitord via prestatiemetingssystemen zoals besproken in §5.2.3. In die zin is de autonomie van lokale NAV-kantoren op dit vlak formeel beperkt (maar zie later in deze paragraaf). Met name in de tweede fase van herstructurering, die werd getekend door NPM-denken (Jessen & Tufte, 2014, p. 284), centralisatie, standaardisatie en uniformering, betekende dit ook in de uitvoering beperkte ruimte voor frontlijnwerkers (zie ook later in deze paragraaf).

Wat betreft de lokale sociale dienstverlening hebben gemeenten autonomie om doelen te stellen en middelen toe te wijzen. Noorse gemeenten hebben een hoge mate van autonomie onder de Wet op lokaal bestuur. Dat geldt ook voor de lokale sociale dienstverlening. Gemeenten zijn wel verplicht om deel te nemen in een lokaal NAV-kantoor. De individuele gemeente bepaalt samen met de directeur van het regiokantoor welke gemeentelijke diensten in het lokale NAV-kantoor worden opgenomen, rekening houdend met het minimumtakenpakket (zie §5.2.2). Via de jaarlijkse gemeentebrief van het ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie worden door de nationale overheid aandachtsgebieden en prioriteiten aangegeven, maar dit beperkt de autonomie in principe niet.

De samenvoeging van taken op het vlak van lokale sociale dienstverlening met arbeidstoeleiding binnen de lokale NAV-kantoren heeft er wel toe geleid dat lokale sociale dienstverlening in de verdrinking is gekomen. In een interview wordt zelfs door een leider van een lokaal NAV-kantoor gesteld en dit werd beaamd door respondenten van andere gemeente dat 'local social services died' in die periode. Hiervoor worden verschillende redenen aangewezen. Zo was er sprake van dominantie van de oorspronkelijke centrale diensten binnen de lokale NAV-kantoren (Askim et al., 2010). In interviews met lokale NAV-kantoren en gemeenten wordt aangegeven dat de nadruk lag op toeleiding naar werk en kortetermijnoplossingen in dat verband, zoals het op cursus sturen van werkzoekenden, zonder naar de complete situatie van een werkzoekende te kijken. De centralisatie, standaardisatie (ICT-systemen) en prestatiemetingssystemen versterkten dit. Het toezicht en de controle op arbeidstoeleiding was preciezer, met duidelijkere doelen en indicatoren, en strikter. Daarnaast verdween lokale sociale dienstverlening uit het zicht van het gemeentebestuur doordat deze taken werden ondergebracht in lokale NAV-kantoren. Dit betekende dat er weinig politieke en bestuurlijke aandacht voor was en er ook weinig middelen beschikbaar werden gesteld door lokale besturen. In de afgelopen jaren is dit veranderd doordat het levensonderhoud duurder is geworden en de vraag naar deze dienstverlening onder inwoners is toegenomen. Ook de politieke aandacht voor de taken binnen de NAV is daarmee toegenomen (interviews gemeenten, lokale NAV-kantoren). Tot slot is in de heroplevingsfase de autonomie van lokale NAV-kantoren toegenomen. De leiders van de NAV-kantoren hebben daarmee meer ruimte gekregen om per NAV-kantoor doelen te formuleren op basis van wat zij nodig achten gelet op de lokale omstandigheden (interviews lokale NAV-kantoren). Daarmee kunnen zij ook meer verbinding leggen met andere domeinen binnen gemeenten en wordt de zichtbaarheid en relevantie van de dienstverlening door lokale NAV-kantoren groter (interview gemeente).

Als het gaat om de ruimte die frontlijnwerkers ervaren, dan blijkt uit onderzoek in de eerste twee fasen van de ontwikkeling van de NAV (dus voor de heroplevingsfase) dat de discretionaire ruimte van ambtenaren die taken uitvoeren op het vlak van lokale sociale dienstverlening een kleine afname in ruimte ervaren, terwijl de nationale overheidsambtenaren een lichte toename ervaren (Jessen & Tufte, 2014). Die toename kan

verklaard worden door de integratie van de twee nationale diensten waarmee de taken en verantwoordelijkheden van die individuele ambtenaren zijn uitgebreid. Daarnaast is het aanbod van maatregelen en programma's, niet zijnde de uitkeringen, meer gedifferentieerd en de dienstverlening meer op maat gemaakt, waardoor de ruimte voor besluitvorming (meer opties/keuzes) en een meer gepersonaliseerde aanpak is toegenomen (begeleiding, follow-up, meer en frequentere interactie). Daarmee wordt het gat tussen beide groepen ambtenaren kleiner; hun werkzaamheden gaan meer op elkaar lijken (Jessen & Tufte, 2014). Ambtenaren rond lokale sociale dienstverlening ervaren overigens nog altijd meer discretionaire ruimte dan nationale overheidsambtenaren. Hun ruimte is wel kleiner geworden doordat er meer dan voorheen sprake is van uniformering, standaardisatie en monitoring (Andreassen, 2019; Jessen & Tufte, 2014). Dit betreft bijvoorbeeld het kwalificatieprogramma (Andreassen, 2019). Wat betreft arbeidsmarkttoeleiding zijn er meer en gedetailleerdere procedures en richtlijnen, en ICT-tools om de behoeften en het werkvermogen van aanvragers vast te stellen (Alm Andreassen, 2019; Jessen & Tufte, 2014). Een belangrijk voorbeeld is de "Standaard voor de follow-up van gebruikers" die instructies geeft over hoe frontlijnwerkers moeten handelen in contacten met verschillende typen cliënten. Het bevat checklists, templates en referenties naar relevante wet- en regelgeving en voorziet in een officiële terminologie die de manier van spreken van ambtenaren over hun werk en cliënten bepaalt. Deze standaard is omgezet in een ICT-tool. Voor elke taak leidt de tool ambtenaren door een aantal gedetailleerde stappen om te verzekeren dat elk noodzakelijk aspect is meegenomen in de juiste volgorde. De Standaard en de ICT-tool structureren het discretionaire werk, maar leveren ook stress op, omdat de strikte structurering van taken in de tool als tijdsintensief en verspillend wordt ervaren (andere auteurs in Alm Andreassen, 2019). Een van de onderdelen van de tool is een module (WCA) die de ambtenaren leidt door het beoordelingsproces. Deze module bevat ook weer een aantal stappen die in een vooraf bepaalde volgorde moeten worden gezet. Ambtenaren die ermee werken ervaren dat ze op basis hiervan een completer beeld krijgen van de situatie van de cliënt, maar ze vinden het moeilijk om dit vervolgens te vertalen in een beoordeling van de maatregelen die nodig zijn om iemands situatie te verbeteren. Die beoordeling vindt dan ook voor een deel plaats buiten deze module om.

In de derde fase van heropleving is dit gekanteld en is er meer ruimte en aandacht voor de noodzaak van lokale autonomie voor de lokale NAV-kantoren gekomen, zoals hiervoor al is opgemerkt. Er is meer bewustzijn van variatie tussen regio's en lokale NAV-kantoren en de noodzaak om meer lokaal te kunnen prioriteren en afwegingen te maken (interviews regiokantoren en lokale NAV-kantoren). Het directoraat Arbeid en Welzijn heeft in dat licht een nieuwe managementstrategie aangenomen, namelijk een 'trust-based'-strategie (interviews regiokantoor, lokale NAV-kantoren), waarbij prestatiemeting niet zozeer bedoeld is om af te rekenen, maar om te leren. Ook regiokantoren nemen ruimte om richting lokale NAV-kantoren meer als 'coach' dan als 'toezichthouder' op te treden, hoewel regiokantoren wel variëren in de mate waarin zij dit doen (interview regiokantoor). Deze heropleving heeft de aandacht ook weer meer gericht op de oorspronkelijke gedachte van de hervorming, namelijk integrale dienstverlening. Een externe factor die dit heeft versterkt is de problematiek van armoede onder delen van de bevolking en de noodzaak om ook in dat licht naar de bredere individuele situatie van cliënten te kijken (interviews lokale NAV-kantoren). De kortetermijnoplossingen en het primair denken vanuit werk leidde namelijk niet tot hogere arbeidsparticipatie. Dit heeft ertoe geleid dat er een herwaardering is voor de lokale sociale dienstverlening binnen de NAV-kantoren (interviews lokale NAV-kantoren, gemeenten), voor de professionaliteit en discretionaire ruimte van frontlijnwerkers (Fossetøl et al., 2020), en er meer ruimte wordt genomen om lokale oplossingen te vinden, bijvoorbeeld door meer verbinding te leggen met aanpalende beleidsdomeinen binnen de gemeenten (interviews lokale NAV-kantoren, gemeenten).

De managers van lokale NAV-kantoren geven in de interviews dan ook aan dat zij best veel autonomie ervaren. Als managers hebben zij de mogelijkheid om een strategie te vormen, prioriteiten te stellen en met middelen te schuiven (door nationale ambtenaren aan lokale taken te laten werken en andersom). Formeel wordt dit alles bepaald in de jaarlijkse toewijzingsbrief en de partnerschapsvergadering, maar die laatste is

twee keer per jaar en dat geeft veel ruimte. Het werkt zelfs vaak omgekeerd. In de partnerschapsvergadering wordt geconsolideerd wat op managementniveau binnen de lokale NAV-kantoren wordt ontwikkeld en voorgesteld. Een van de managers geeft daarom aan dat hij als manager in zekere zin het partnerschap is. Toch valt deze manager juist dit jaar op dat de jaarlijkse toewijzingsbrief vanuit het ministerie specifiekere doelstellingen bevat, waardoor de autonomie iets minder zou kunnen zijn. Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat er zeker ruimte is, maar hoe die wordt gepercipieerd is afhankelijk van wie je spreekt. Het heeft ook te maken met leiderschap, geven zowel geïnterviewden vanuit gemeenten als het ministerie aan. Maar uiteindelijk vormt ook het budget dat lokale NAV-kantoren van het directoraat Arbeid en Welzijn en van de gemeente(n) ontvangen een belangrijke restrictie (interviews ministerie, gemeente).

5.3 Evaluatie van de decentralisatie

In deze paragraaf bespreken we welke bevindingen evaluaties van de decentralisatie opleveren. We gaan daarbij in op in hoeverre de doelstellingen van de decentralisatie zijn behaald en welke verklaringen voor de mate van doelrealisatie zijn te geven. In Noorwegen is de decentralisatie uitvoerig geëvalueerd. Tegelijkertijd met de hervorming is een uitgebreid evaluatieprogramma gestart dat werd ondergebracht bij en gefinancierd door de Noorse Onderzoeksraad (*Norges Forskningsråds*). Dit evaluatieprogramma liep van 2007 tot en met 2014 (Alm Andreassen & Aars, 2015). Het consortium dat de opdracht kreeg bestond uit ongeveer 30 onderzoekers met verschillende expertises werkzaam bij zeven verschillende onderzoeksinstituten. Dit heeft geleid tot ongeveer 90 artikelen en rapporten en een boek (Alm Andreassen & Aars, 2015) over de hervorming. Hierin worden resultaten gepresenteerd in verschillende fasen van de hervorming en over verschillende onderwerpen. Er zijn ook studies van meer recente datum beschikbaar, maar deze zoomen vaak in op een specifiek aspect en niet zozeer op de hervorming. Een uitzondering is de evaluatiestudie van Fossetøl et al. (2020).

5.3.1 Terugblik op het decentralisatieproces

Bij aanvang van de hervorming zijn drie uitdagingen geformuleerd: 1) het werkend krijgen van de fusie van twee nationale diensten met zeer verschillende culturen, taken en functies in de nieuwe organisatie NAV, 2) het tot stand brengen van een constructieve samenwerking tussen de nationale en lokale overheden, en 3) het creëren van een nieuwe gecoördineerde eerstelijnsdienstverlening met gebruikersgerichte lokale NAV-kantoren in het hele land (Christensen et al., 2007).

De fusie van de twee nationale diensten wordt als relatief succesvol en harmonieus beoordeeld (Christensen et al., 2014). Er hebben zich weinig grote conflicten voorgedaan. Christensen et al. constateren in 2014 dat er na verloop van tijd nog steeds steun voor deze hervorming is en optimisme over de structuurverandering als manier van hervormen. Een aanpassing van de hervorming in 2008 (de centralisatie van verstrekking van uitkeringen in de tweede fase) heeft bijgedragen aan het werkend krijgen van deze fusie. Met deze aanpassing werd een toename in efficiëntie en kwaliteit van het frontlijnwerk bereikt en werden rechten (gelijke behandeling) van cliënten beter geborgd (Christensen et al., 2014; Alm Andreassen et al., 2011). Al heeft deze aanpassing ook nieuwe uitdagingen met zich meegebracht, zoals verlies van expertise in de lokale NAV-kantoren, nieuwe coördinatieproblemen en was er op het moment van onderzoek nog geen duidelijk positief effect zichtbaar op de ruimte voor follow-up van cliënten door frontlijnwerkers in de lokale NAV-kantoren (Alm Andreassen et al., 2011).

De samenwerking tussen nationaal en lokaal niveau is een grotere uitdaging gebleken (Christensen et al., 2014). Er zijn weinig conflicten gerapporteerd in het proces van oprichting van de lokale NAV-kantoren of in

de eerste fase van de uitvoering. Op nationaal niveau was er wel zorg over de relatie tussen het nationale en lokale niveau. Punt van zorg was de lokale autonomie die moest worden behouden, met als gevolg dat er veel variatie bestaat tussen de lokale NAV-kantoren. Op nationaal niveau was er juist een wens om meer standaardisatie en minder variatie met het oog op effectiviteit en efficiëntie. Op lokaal niveau werd de relatie tussen nationaal en lokaal ook als een uitdaging gezien. Met name werd gewezen op de gelijkwaardigheid tussen de overheden die op papier bestaat, maar de ongelijkwaardigheid die in de praktijk werd gevoeld. De nationale overheid heeft volgens een groot deel van de lokale overheden de dominante rol. Ook de verantwoordingsrelatie was en is ambigu. Het partnerschapsmodel moest de spanning tussen ministeriële verantwoordelijkheid en lokale autonomie oplossen, maar ook hier is het moeilijk om gelijkwaardigheid van partners te realiseren. In de praktijk heeft de nationale overheid een dominante rol in de verantwoording (zie ook het monitoringssysteem MBOR) en hiermee komt de verantwoording op lokaal niveau onder druk. Tegelijkertijd hebben lokale overheden ook voordeel bij dit partnerschap, omdat er aanvullende middelen beschikbaar komen om lokale problemen op te lossen (Christensen et al., 2014). In de heroplevingsfase worden met een nieuwe 'trust-based' managementstrategie stappen gezet, die mogelijk meer tegemoet komt aan de gelijkwaardigheid van partners.

Er heeft zich tot slot een stapsgewijs proces van integratie voorgedaan tussen de lokale en nationale dienstverlening. Christensen et al. (2014) constateren een ontwikkeling van wederzijdse afhankelijkheid en een groeiende flexibiliteit op beide niveaus om elkaars diensten aan te bieden. Het was de bedoeling dat dit ook op individueel niveau, van de frontlijnwerkers, zou gebeuren, maar al vroeg in het implementatieproces bleek dat onderschat was hoe belangrijk meer specialistische competenties en training waren. Daarop is een ontwikkeling ingezet naar meer specialisatie binnen de lokale NAV-kantoren (Christensen et al., 2014).

5.3.2 Mate van doelrealisatie

De drie doelstellingen van de hervorming waren (Askim et al., 2008; Fimreite & Laegreid, 2008):

1. verhoging van de arbeidsparticipatie, minder uitkeringen;
2. een gebruikersvriendelijkere en holistischere dienstverlening;
3. een efficiëntere dienstverlening

Verhoging van de arbeidsparticipatie

Zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven heeft Noorwegen een hoge arbeidsparticipatie. Niettemin was er een kwetsbare groep die jarenlang afhankelijk was van uitkeringen. Doel van de hervorming was deze groep beter naar werk te leiden via lokale NAV-kantoren en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen. De hervorming heeft echter niet geleid tot een hogere arbeidsparticipatie (Aakvik et al., 2014; Alm Andreassen & Aars, 2015; Fossetøl et al. 2016; 2020). Belangrijk om op te merken is dat er in de eerste fase van de hervorming ook een financiële crisis was en de werkloosheid en het aantal uitkeringsgerechtigden in die periode toenamen, maar omdat gedurende een aantal jaren geleidelijk in alle gemeenten lokale NAV-kantoren werden opgericht, kon in de eerste periode worden bestudeerd wat het effect was van een lokaal NAV-kantoor. De resultaten lieten zien dat in gemeenten met een lokaal NAV-kantoor de kans op toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden kleiner was. Ook later in het implementatieproces tot 2010-2011 werd een zelfde resultaat gevonden (Alm Andreassen & Aars, 2015). Oprichting van een lokaal NAV-kantoor had een negatief effect op arbeidsparticipatie, maar dat effect werd kleiner na verloop van tijd en was na twee-en-een-half jaar positief (Aakvik et al., 2014). Ook was er een negatief effect te zien ten aanzien van de transitie naar werk voor degenen die langer dan zes maanden werkloos waren, voor voortijdig schoolverlaters en voor degenen die langer dan zes maanden ziek waren. Voor degenen die langdurig werkloos waren, was dit effect het sterkst. Ook dit effect werd na verloop van tijd kleiner en dit was na vier jaar zo goed als verdwenen (Aakvik et al., 2014). Opvallend is dat de omvang van de lokale NAV-kantoren er hierbij toe doet (Aakvik et al., 2014; Alm Andreassen & Aars, 2015). In kleinere NAV-kantoren ging het beter,

zowel in het begin als op de langere termijn. Ook was er een verschil in effect wat betreft leeftijd. Uitkeringsgerechtigden met een gezondheidsgerelateerde uitkering onder de 35 jaar ervoeren het sterkste negatieve effect van de oprichting van een lokaal NAV-kantoor in toeleiding naar werk, zowel in het begin als op de langere termijn. Inmiddels is de arbeidsparticipatie terug op het niveau van voor de hervorming (Fossestøl et al. 2016; 2020).

Binnen het kwalificatieprogramma zijn er wel positieve resultaten, maar het gaat hierbij om een kleine doelgroep (Andreassen, 2019). Het kwalificatieprogramma leidt tot meer toetreding tot de arbeidsmarkt van ontvangers van sociale bijstand en een hoger inkomen onder de deelnemers vergeleken met een controlegroep. De flexibele en geïndividualiseerde inhoud en het feit dat elke frontlijnwerker relatief weinig cliënten hoeft op te volgen, heeft bijgedragen aan de resultaten. Ook de verbetering van professionele vaardigheden van frontlijnwerkers in het benaderen van werkgevers en cliënten heeft hoogstwaarschijnlijk bijgedragen aan deze positieve resultaten.

Een gebruikersvriendelijkere en holistischere/integrale dienstverlening

Ook ten aanzien van de gebruiksvriendelijkheid zijn de doelen maar beperkt bereikt. In het allereerste begin van de hervorming waren de tevredenheidsscores relatief hoog, maar deze daalden in de periode daarna tot 2011 onder alle gebruikersgroepen (Alm Andreassen & Aars, 2015, p. 75). Twee factoren kunnen deze afname verklaren. Allereerst waren er hoge verwachtingen bij het publiek gewekt die in het begin niet waar konden worden gemaakt. Daarnaast waren er veel problemen als gevolg van de centralisatie in de tweede fase van de hervorming die tot lange wachttijden leidden voor gebruikers en wisseling van casemanagers, waardoor het gevoel van fragmentatie van dienstverlening werd versterkt. Na 2011 namen de tevredenheidsscores weer toe (Alm Andreassen & Aars, 2015, p. 75; Christensen et al., 2014). De verschillende tussentijdse structurele hervormingen waren achter de rug en de NAV kon zich weer meer op dienstverlening en de gebruikers richten. De toename in tevredenheid is vanaf 2014 weer iets afgevlakt. Meest positief zijn de ontvangers van ouderdomspensioen (een van de minder complexe diensten binnen de NAV). De tevredenheid van cliënten lijkt daarnaast positief samen te hangen met het aantal diensten dat in de lokale NAV-kantoren wordt aangeboden. Daarnaast laat onderzoek zien dat cliënten ook in het nieuwe model een hoge mate van fragmentatie van dienstverlening ervaren en ervaren dat ze zelf als coördinator moeten optreden binnen in de NAV (andere auteur in Christensen et al., 2014).

In 2009 was de NAV een van de minst vertrouwde diensten, met de minst tevreden cliënten: minder dan 50% cliënten was tevreden met de dienstverlening en de reputatie van de NAV was niet goed (andere rapporten in Christensen et al., 2014). Tevens was de NAV de dienst met de meeste formele klachten (Jaarverslag Parlementaire ombudsman, 2010 in Christensen et al., 2014).

Al met al worstelt de NAV tot het einde van het evaluatieprogramma met het realiseren van een gebruiksvriendelijkere en integrale dienstverlening (Christensen et al., 2014). De centralisering en terugkerende specialisatie heeft wel geleid tot toenemende kennis van rechten van cliënten, verbeterde kwaliteit van informatie en gelijke behandeling (Christensen et al., 2014). Een meer recente evaluatiestudie laat een positiever beeld zien door de hernieuwde aandacht voor integratie van diensten en verhoging van de autonomie van frontlijnwerkers (Fossestøl et al., 2020).

Een efficiëntere dienstverlening

Ten aanzien van het derde doel geldt dat er geen duidelijke efficiencyverbeteringen te zien zijn (Askim et al., 2010; Christensen et al., 2014). Ook is de productiviteit van de NAV minder hoog dan die van de nationale diensten voor de hervorming. Productiviteit binnen de regio's als geheel is afgenomen vanaf 2006 en was het laagst in 2010. In 2011 is dat weer toegenomen. De productiviteit binnen de regiokantoren is hoger dan in de lokale NAV-kantoren. Een belangrijke reden is dat binnen de lokale NAV-kantoren het meest tijds- en arbeidsintensieve werk moet worden verricht (Alm Andreassen & Aars, 2015).

5.3.3 Verklaringen voor mate van doelrealisatie

Voor deze beperkte mate van doelrealisatie en dan met name op de wat langere termijn is een complex van verschillende verklaringen te geven (Alm Andreassen & Aars, 2015).

Het uitblijven van efficiencyverbeteringen wordt onder andere verbonden aan de complexiteit van en het gebrek aan standaardisatie in het partnerschapsmodel en het behoud van lokale autonomie daarbinnen. De centralisatie van uitkeringen en uniformering en standaardisering na 2008 heeft hierin wel wat verbeterd, maar tot echte vereenvoudiging van werktaken heeft dit niet geleid (Fossestøl et al., 2016). Binnen de NAV-kantoren is nog steeds sprake van zeer verschillende taken en verschillend werk, ingewikkelde wetgeving en noodzaak van specialisatie (interviews lokale NAV-kantoren, gemeenten). Daarnaast lag er weinig nadruk op efficiency in de eerste jaren na de hervorming (Askim et al., 2010). Alle medewerkers kregen bijvoorbeeld de garantie dat zij hun baan en hun arbeidsvoorwaarden (lokaal of nationaal) zouden behouden (Alm Andreassen & Aars, 2015). Dit verschil in salariëring en andere arbeidsvoorwaarden is nog steeds aan de orde (interview lokaal NAV-kantoor). Tevens is de hervorming zelf een kostbare operatie geweest (Christensen et al., 2014); deze kostte ongeveer 700 miljoen euro.

De hervorming en herstructurering in de eerste jaren heeft ook in een andere zin tot kosten geleid, namelijk tot langere wachttijden, wisseling van casemanagers en minder tijd voor follow-up van cliënten. Dit lijkt in de eerste jaren zowel negatieve gevolgen gehad te hebben voor de gebruiksvriendelijkheid van dienstverlening als voor de transitie van uitkeringsgerechtigden naar werk (Alm Andreassen & Aars, 2015). De centralisatie van uitkeringen heeft er daarnaast toe geleid dat voor gebruikers een toename in fragmentatie van dienstverlening is opgetreden (Alm Andreassen & Aars, 2015).

Wat betreft de beperkte resultaten ten aanzien van de verhoging van de arbeidsparticipatie wordt in de interviews aangegeven dat dit niveau al lang zeer hoog is en er sprake is van weinig werkloosheid. Er is echter een groep die langdurig werkloos is of gezondheidsproblemen heeft en die ook in de nieuwe structuur niet goed worden bereikt en/of moeilijk naar werk kunnen worden geleid. Andere groepen die in dit verband worden genoemd zijn vluchtelingen en migranten. Voor die laatste groepen zou nog meer kunnen worden gedaan naar het oordeel van geïnterviewde gemeenten. Voor andere groepen zijn er in recentere jaren juist positieve resultaten te zien. Met name cliënten met sociale bijstand hebben via het partnerschap tussen nationale overheid en lokale overheid op het vlak van arbeidstoeleiding en sociale lokale dienstverlening betere toegang gekregen tot een breder pakket van beleidsinstrumenten en dienstverlening. Zo blijkt dat cliënten steeds vaker gebruikmaken van een mix van (arbeidsmarkt)-instrumenten en dienstverlening – lokaal en nationaal (interview ministerie). Het daarnaast fysiek binnen een lokaal kantoor werkzaam zijn van dienstverleners lijkt te hebben geleid tot betere samenwerking tussen de verschillende vormen van dienstverlening en tot minder mensen die tussen wal en schip vallen (Alm Andreassen & Aars, 2015).

Dit partnerschap is tegelijkertijd ook een grote uitdaging. Die is gerelateerd aan spanning tussen doelen, rollen en taken binnen de afzonderlijke vormen van dienstverlening, verschillende wijzen van werken en monitoring, verschillende ICT-systemen, en verschillen in contracten en arbeidsvoorwaarden (Alm Andreassen & Aars, 2015; Fossestøl et al., 2016; interview lokaal NAV-kantoor). Dit stelt de managers van lokale NAV-kantoren voor een grote opgave. Het dominantere sturingsmodel van de staat in combinatie met de verminderde aandacht van gemeentebesturen voor lokale sociale dienstverlening in lokale NAV-kantoren heeft daarnaast een aantal jaren de lokale sociale dienstverlening in de lokale NAV-kantoren in de verdrukking gebracht (Fossestøl et al., 2016; interviews gemeenten en lokale NAV-kantoren). Daar is inmiddels een kentering in gekomen, maar managers van lokale NAV-kantoren blijven voor een complexe leiderschapsopgave staan.

Interessant is dat hoe groter het lokaal NAV-kantoor is, hoe moeilijker het lijkt om het kantoor goed te laten functioneren en doelen te realiseren. Kleinere kantoren rapporteren een hogere mate van integratie van domeinen binnen het kantoor, positieve ervaringen met het vinden van oplossingen voor cliënten, een gezamenlijk beeld van de doelen van het NAV-kantoor en meer samenwerking in interdisciplinaire teams (Alm Andreassen & Aars, 2015). In het begin waren ze overigens vaak te klein, omdat elke gemeente een eigen NAV-kantoor had. Op basis van de studies die er zijn, wordt gesteld dat ze echter zeker niet te groot moeten worden. Kleinere kantoren lijken beter gebruik te maken van de bundeling van expertise en weten beter een gedeelde kennisbasis te ontwikkelen over disciplines heen. Een verklaring die daarvoor wel wordt gegeven is dat deze kantoren minder cliënten hebben, maar dat is niet de hele verklaring; ze krijgen immers ook minder middelen. Grotere kantoren lijken vooral meer middelen te besteden aan management en administratie. Grotere kantoren hebben ook een hogere mate van specialisatie en dit lijkt mogelijkheden tot verbinding en afstemming te beperken. Ze zijn ook minder wendbaar (interview lokale NAV-kantoor).

In brede zin is er in de heroplevingsfase van de ontwikkeling van de NAV meer ruimte voor de frontlijnwerkers om een meer holistische benadering te kiezen bij het helpen van cliënten (Alm Andreassen & Aars 2015; Fossetøl et al., 2020; interviews lokale NAV-kantoren). De nadruk op scholing en toeleiding naar werk heeft daardoor binnen sommige kantoren plaatsgemaakt voor meer aandacht voor de complexiteit van de situatie van een cliënt en het lange termijnperspectief. Ook programma's als 'supported employment' zijn hier meer op gericht. Dit brengt met zich mee dat ook nauwere samenwerking wordt gezocht met domeinen en disciplines buiten de lokale NAV-kantoren (interviews academische expert, gemeenten, lokale NAV-kantoren). Daarmee komt in deze latere fase van de ontwikkeling van de NAV een belangrijk doel van de hervorming meer tot zijn recht.

Referenties

Aakvik, A., Monstad, K., & Holmas, T.H. (2014). *Evaluating the effect of a national labour and welfare administration reform (NAV-reform) on employment social insurance and social assistance*. Working paper. Bergen: Stein Rokkan Centre or Social Studies.

Alm Andreassen, T., & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.

Alm Andreassen, T. (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 22(4), 664-675.

Alm Andreassen, T., Legard, S., & Lie, A. (2011). *Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprocess og konsekvenser for oippgavelosningen*. Dokumentasjonsrapport. Bergen: Stein Rokkan Senter for Flerfaglige Samfunnsstudier.

Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A.L., & Læg Reid, P. (2008). *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*.

Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A.L., & Laeg Reid, P. (2010). How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform. *Public Administration* 88(1), 232-246.

Askim, J., Christensen, T., & Læg Reid, P. (2014). *Performance management and the accountability of welfare state agencies. The cases of Norwegian hospital, welfare and immigration administration*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Baldersheim, H., Houlberg, K., Lidstrom, A., Hlynsdottir, E.-M., & Kettunen, P. (2019). *Local autonomy in the Nordic countries. A report for the Norwegian Association of Local and Regional Authorities*. Kristiansand: University of Agder.

Breit, E., Fossetøl, K., & Alm Andreassen, T. (2018). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*, 5, 28-44.

Breit, E., Alm Andreassen, T., & Fossetøl, K. (2022). Development of hybrid professionalism: street-level managers' work and the enabling conditions of public reform *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2022.2095004.

Christensen, T., Fimreite, A.L., & Lægreid, P. (2007). Reform of the employment and welfare administrations—the challenges of co-coordinating diverse public organizations. *International review of administrative sciences*, 73(3), 389-408.

Christensen, T., Fimreite, A.L., & Lægreid, P. (2014). Joined-up government for welfare administration reform in Norway. *Public Organization Review* 14, 439-456.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2010). *Reforming Norway's welfare administration*. Statskontoret.

European Commission. (2021). Supported employment (SE) in Norway. Geraadpleegd op 11 januari 2024, via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24843&langId=en>.

European Commission. (2023). *Your social security rights in Norway*. Geraadpleegd op 11 januari 2024, via <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13768&langId=en>.

Fimreite, A.L., & Laegreid, P. (2008). *Reorganizing the welfare state administration: Partnership, networks and accountability*. Bergen: Stein Rokkan Senter for Flerfaglige Samfunnsstudier.

Fossetøl, K., Breit, E., Alm Andreassen, T., & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290-306.

Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-Kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på Arbeidslivet*, 33(1-2), 4-23.

Fossetøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. Oslo: The Work Research Institut, Oslo Metropolitan University.

Gjersøe, H.M., & Strand, A.H. (2023). The street-level organisation in-between employer needs and client needs: Creaming users by motivation in the Norwegian Employment and Welfare Service (NAV). *Journal of Social Policy*, 52(3), 682-699.

Jantz, B., Christensen, T., & Lægreid, P. (2015). Performance management and accountability: The welfare administration reform in Norway and Germany. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), 947-959.

Jessen, J.T., & Tufte, P.A. (2014). Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms, *Journal of Social Policy*, 43, 269-288.

KS. (2023). *Partnerskapet i NAV*. Geraadpleegd op 19 september 2023, via <https://www.ks.no/fagomrader/velferd/navsosiale-tjenester/gode-grep-i-sosialtjenesten/gode-grep/partnerskapet-i-nav/>.

Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken. (2006-07). *Arbeid, Velferd og Inkludering (Work, Welfare and Inclusion)*, Report to the Storting, White Paper No.9, Oslo: Ministry of Labour and Social Affairs

Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken. (2004-05). *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning*, Royal Proposition No. 46 (2004-2005). Oslo: Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken.

Ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie. Geraadpleegd op 28 februari 2024, via <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2832582/>.

Ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie. (2022). *The Norwegian Social Insurance Scheme*. Oslo: Ministerie van Arbeid en Sociale Inclusie.

NAV. (2013). *Virksomhetsrapport for 2012. Årsrapport*. Oslo: NAV.

NAV. (2023a). *Årsrapport 2022*. Oslo: NAV.

NAV. (2023b, updated 17 november). *Kva er Nav*. Geraadpleegd op 19 september 2023, via <https://www.nav.no/kva-er-nav/nn>.

Statsforvalteren. (2023). *Statsforvalteren. Om oss*. Geraadpleegd op 19 september 2023, via <https://www.statsforvalteren.no/nn/portal/Om-oss/>.

Statsforvalteren. (g.j.). *Financial social assistance*. Geraadpleegd op 11 januari 2024, via <https://www.statsforvalteren.no/en/portal/Health-care-and-social-services/Financial-social-assistance/>.

Styringsportalen for statsforvalteren 2023. (2023). *Statsforvalterens roller*. Geraadpleegd op 19 september 2023, via <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2023/>.

Vågegeng Committee. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV*. Sluttrapport fra Ekspertgruppen. Oslo: Ministry of Labour and Social Affairs.

6 Lessen voor Vlaanderen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen we op basis van de beschrijving van de situering van arbeidstoeleiding in de drie landen en Vlaanderen (Hoofdstuk 2), de beschrijvingen in de drie landen (Hoofdstuk 3, 4 en 5), en uitwisseling hierover met de stuurgroep van dit onderzoek en twee expertsessies tot een analyse van implicaties voor Vlaanderen. In §6.2 karakteriseren we daartoe eerst de praktijk van decentrale arbeidstoeleiding in Denemarken, Noorwegen en Nederland. In §6.3 komen we vervolgens tot een conclusie over de decentralisatiepraktijk in de drie landen. In §6.4 bespreken we enkele implicaties van de bevindingen voor Vlaanderen, zowel qua inhoud als proces.

We benadrukken dat dit slothoofdstuk geen samenvatting is van de voorgaande hoofdstukken. In §6.2 geven we een beknopte typering en vergelijking van de drie bestudeerde stelsels, maar dat is geen allesomvattend overzicht van de verschillen en overeenkomsten in stelsels en uitvoeringspraktijken. Dat laatste is niet mogelijk. De inrichting en de werking van het openbaar bestuur in de drie landen – en dat geldt voor elk land dat je zou bestuderen – is het product van historische, maatschappelijke, bestuurlijke en politieke ontwikkelingen in die landen. Die verschillen in context en daarnaast verschillen in sociale zekerheidsstelsels en de inhoud van het arbeidsmarktbeleid tussen de landen zijn letterlijk ontelbaar, en daarmee gaat de vergelijking in zekere zin altijd mank. Daar komt bij dat we hebben vastgesteld dat er slechts in beperkte mate betrouwbare gegevens over de kosten en de baten van de decentralisaties in de drie landen beschikbaar zijn. We kunnen de verschillen tussen de stelsels en praktijken daarom ook niet één-op-één verbinden met effecten van de bestuurlijke ingrepen en de beleidsuitvoering.

Dat gezegd hebbend zijn we ervan overtuigd dat de beschrijvingen van de ingezette decentralisatieprocessen, de bestuurlijke stelsels, en de praktijken in de drie bestudeerde landen van grote waarde zijn voor beleidsmakers in Vlaanderen. 'Wie zijn land en zijn overheid wil begrijpen, moet het vergelijken met andere', schrijft de Nederlandse bestuurskundige Korsten daarover in zijn boek over internationaal vergelijkend onderzoek (Korsten, 2008, p. 25). De beschrijvingen in de drie landenhoofdstukken laten zien met welke beleidsinhoudelijke en politieke argumenten decentralisatieprocessen zijn ingezet en bijgestuurd, hoe taken en bevoegdheden zijn verdeeld, welke financieringsmodellen zijn gebruikt en hoe de bestuurlijke verhoudingen veranderden. Voor zover mogelijk is ook in beeld gebracht hoe lokale praktijken zich vervolgens hebben ontwikkeld. De beschrijvingen laten zien dat beoogde effecten niet altijd leken op te treden, en dat er sprake was onbedoelde effecten. Dat alles biedt zonder meer een basis voor zorgvuldige gedachtenvorming en besluitvorming over eventuele bestuurlijke ingrepen in Vlaanderen en decentralisatie in het bijzonder, denken wij. Om deze gedachtenvorming te ondersteunen, hebben we ons best gedaan – daarbij zeer geholpen door de discussies met de opdrachtgever, stuurgroep en experts – om in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk enkele bruikbare inzichten voor de Vlaamse context te identificeren.

6.2 Decentralisatiepraktijken drie landen

In Denemarken, Nederland en Noorwegen heeft de decentralisatie rond arbeidstoeleiding heel verschillend vorm gekregen. De term decentralisatie is passend in Denemarken en Nederland, in Noorwegen moet van deconcentratie worden gesproken. In het navolgende geven we een preciezere typering van deze stelsels, maar in algemene zin zullen we in dit hoofdstuk wel steeds decentralisatie als overkoepelende term gebruiken in de verwijzing naar de hervorming in alle drie de landen.

6.2.1 Denemarken

We zien in Denemarken een systeem van decentrale beleidsuitvoering door sterke gemeenten, met daaromheen een in vergelijking met Nederland en Noorwegen erg sterk uitgewerkt stelsel van centrale sturing en centraal toezicht. We zouden de Deense casus willen karakteriseren als **'gereguleerde decentralisatie'**.

De uitvoering van de arbeidstoeleiding in Denemarken is in de jaren 2007-2009 volledig gedecentraliseerd naar de gemeenten. In hoeverre het beleid ook is gedecentraliseerd, is een kwestie van perspectief. Kenmerkend voor de Deense decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid en de arbeidstoeleiding is dat de taken en verantwoordelijkheden weliswaar zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten, maar dat er een hoge mate van politieke bemoeienis (en ingrepen) en landelijke sturing en toezicht vanuit de nationale overheid plaatsvindt. Doelen worden deels landelijk bepaald, en ook de wijze waarop gemeenten die doelen trachten te bereiken, is voor een aanzienlijk deel dwingend voorgeschreven. Daar komt bij dat er een ingewikkeld systeem van financiële prikkels voor gemeenten is opgetuigd in de loop van de jaren. Een belangrijke randvoorwaarde voor die sturing en toezicht is de zeer goed georganiseerde lokaal-nationale uitwisseling van informatie en registratie en de informatiesystemen die er in Denemarken bestaan.

De landelijke sturing en het toezicht leggen een grote druk op gemeenten. Het dwingt gemeenten tot een plichtmatige uitvoering en het kost hen veel extra inspanningen en stress, bijvoorbeeld over de financiële gevolgen van het niet voldoen aan de doelen en vereisten. Het leidt ook tot een beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid, die in een gedecentraliseerd stelsel in potentie logischerwijs heel groot is. Of de landelijke sturing en toezicht ook negatieve gevolgen hebben voor de mate waarin op lokaal niveau maatwerk en een integrale benadering kunnen worden geleverd – volgens de literatuur toch twee van de belangrijkste voordelen van een gedecentraliseerd stelsel –, is lastig te zeggen. Juist omdat er sprake is van een decentraal systeem en de aanpak en de kosten en baten van die aanpak dus lokaal worden bepaald, is het niet goed mogelijk om daar zicht op te krijgen.

Uit de beschikbare data (uit enkele landelijke onderzoeken) en onze beperkte gegevensverzameling op lokaal niveau kunnen we vaststellen dat gemeenten maatwerk leveren aan hun cliënten in de arbeidstoeleiding. Er is sprake van individuele begeleiding van werkzoekenden in de vorm van gesprekken en bemiddeling versus potentiële werkgevers, er zijn allerlei vormen van begeleiding naar activering en op het vlak van opleiding en scholing, en werkzoekende cliënten die ook andere problemen hebben (zoals sociaal-maatschappelijk, met taal of gezondheid) worden daarin ondersteund. Daartoe wordt samengewerkt tussen jobcenter-arbeidsconsulenten en andere gemeentelijke afdelingen, verantwoordelijk voor onder meer zorg en maatschappelijke ondersteuning, voor alle categorieën werkzoekenden die ook andere ondersteuning behoeven. Er is dus zonder meer sprake van een zekere integrale aanpak door gemeenten, maar we kunnen geen harde uitspraken doen over de mate van integraliteit en de eventuele verschillen daarin tussen gemeenten. Ook vóór de decentralisatie werd er door gemeenten – weliswaar alleen voor niet-verzekerde werkzoekenden – zowel aan sociale ondersteuning als arbeidstoeleiding gewerkt, maar was er beduidend minder oog voor dat laatste. De arbeidstoeleiding vond niet plaats vanuit een jobcenter en met veel minder landelijke sturing. In hoeverre de decentralisatie van arbeidstoeleiding, in combinatie met decentraal beleid op aanpalende terreinen, zoals sociale of maatschappelijke ondersteuning, zorg, taalondersteuning, kinderopvang etc., de integraliteit van de dienstverlening aan werkzoekenden en inwoners op lokaal niveau daadwerkelijk heeft versterkt, is een vraag die in de context van dit onderzoek niet kan worden beantwoord.

Wat wel op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld, is dat een aantal van de concrete doelstellingen van de decentralisatie-operatie (deels) zijn bereikt in de loop van de jaren. Het doel om te komen tot

één toegangspunt voor alle werkzoekenden en werkgevers met vacatures is zonder meer bereikt. De decentralisatie van 2007 heeft er (uiteindelijk) toe geleid dat de verantwoordelijkheid voor de arbeidstoeleiding van alle Deense werkzoekenden bij de gemeentelijke jobcenters ligt. De jobcenters, ondersteund door het landelijk werkende Jobnet, zijn sinds de decentralisatie de spil geworden voor alle actoren die bij de arbeidstoeleiding zijn betrokken. In de gemeentelijke jobcenters – dat is een ander concreet doel – werden bovendien tot 1 januari j.l. alle categorieën werkzoekenden bij het vinden van werk (of opleiding) begeleid, met beduidend minder verschillen in landelijke regelgeving voor de gemeentelijke aanpak van de diverse categorieën. Dat is een belangrijke verandering ten opzichte van de situatie van vóór de decentralisatie, en het is ook een langdurig proces gebleken, dat tot de dag van vandaag niet is afgerond. Een derde doel dat lijkt te zijn gehaald, is dat de samenwerking met werkgevers op lokaal niveau door de decentralisatie en de instelling van gemeentelijke jobcenters versterkt is sinds de start van de decentralisatie. Tegelijkertijd stellen we vast dat de werknemers en met name de werkgevers op landelijk niveau zich altijd hebben verzet tegen de decentralisatie naar gemeenten en al die jaren heeft gelobbyd voor het (deels) terugdraaien ervan.

De algemene vraag of de arbeidstoeleiding door de decentralisatie effectiever en efficiënter is geworden, is niet te beantwoorden op basis van dit onderzoek. Niet alleen ontbreekt daarvoor het benodigde evaluatiemateriaal, maar de situatie vóór de decentralisatie en die daarna kunnen niet op een zinvolle manier worden vergeleken. Daarbij komt dat het niet goed mogelijk is om terug te grijpen op duidelijke en gedeelde doelstellingen. Een effectieve arbeidstoeleiding betekent (deels) iets anders voor de betrokken partijen bij het arbeidsmarktbeleid. Op landelijk niveau hebben de werkgevers zich altijd verzet tegen de decentralisatie naar gemeenten, en zij wijzen consequent op gegevens die duiden op gebrekkige effectiviteit van de gemeentelijke jobcenters. Er is onvoldoende materiaal beschikbaar over hoe de samenwerking op lokaal en regionaal niveau verloopt. Voor efficiency van de arbeidstoeleiding door gemeenten geldt dat er uitgebreid wetenschappelijk verantwoord onderzoek is verricht, maar eenduidige conclusies zijn, mede door gebrek aan een duidelijke maatstaf, niet te trekken.

6.2.2 Nederland

We zien in Nederland een systeem van decentrale beleidsuitvoering door gemeenten, gestuurd door een stelsel van financiële prikkels en een beleidsinzet door de nationale overheid die erop is gericht om te voorkomen dat de decentrale eenheden die prikkels ontwijken. We zouden de Nederlandse casus dan ook willen karakteriseren als **'prikkel-gestuurde decentralisatie'**.

De decentrale arbeidstoeleiding een zaak is van gemeenten, omdat dit samenhangt met de uitvoering van de ook gedecentraliseerde bijstand. Arbeidstoeleiding voor ontvangers van een uitkering vanwege sociale verzekeringen (werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) wordt uitgevoerd door het nationale Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV).

De nationale overheid is zo'n 25 jaar lang bezig geweest om de gemeenten aan te zetten tot een sterkere inzet op arbeidstoeleiding in de bijstand, waarbij de gemeenten meer konden inspelen op individuele omstandigheden en omstandigheden in de lokale arbeidsmarkt, maar dat is niet gelukt. Hierbij ontstonden twee nieuwe problemen: afwenteling op andere doelgroepen en achterblijvende aandacht voor de samenhang tussen inkomensvoorziening en sociale dienstverlening.

In Nederland lijkt het handelen van de gemeente te passen op een meer algemeen patroon in het beleidsdomein van werk en inkomen en misschien zelfs in een meer algemeen patroon in de relatie tussen nationale overheid en gemeente. Gemeenten hebben op organisatieniveau een sterker zicht op de samenstelling van hun bestand uitkeringsgerechtigden dan de nationale overheid en ze hebben op individueel niveau een vrijwel exclusief zicht op de mogelijkheden en omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

Deze informatievoorsprong van gemeenten biedt ruimte voor een 'prestatieparadox' (Van Thiel & Leeuw, 2002): gemeenten voldeden wel aan de doelstelling van de nationale overheid zoals die tot uiting komt in het systeem van prikkels in de bijstand om de hoeveelheid bijstandsuitkeringen te beperken, maar ze beantwoordden niet aan de achterliggende behoefte. Ze beperkten de bijstandslasten, maar vergrootten niet de arbeidsparticipatie en droegen dan ook niet bij aan een algemene beperking van sociale lasten.

In de Participatiewet is de spanning tussen doelstelling (risicodragende financiering van de uitkeringslasten ook in de Participatiewet) en achterliggende behoefte (brede inzet op maatschappelijke ondersteuning en werk) blijven bestaan, maar er zijn wel ruimere mogelijkheden ontstaan om maatschappelijke ondersteuning en werk te verbinden en de afwentelingsmogelijkheden van de gemeenten zijn afgenomen. Die beide problemen zijn met de P-wet en opnieuw met de aankomende herziening van de P-wet onderwerp van aandacht.

We moeten constateren dat decentrale arbeidstoeleiding in weerwil van bijna dertig jaar hervorming van het bijstandsbeleid nog steeds moeilijk van de grond komt. Die hervorming bestond uit het steeds verder aanscherpen van de prikkels gericht op arbeidstoeleidingsactiviteiten door gemeenten. Gemeenten zien wel de prikkel, maar ze zien inhoudelijk weinig ruimte om hun beleid rond arbeidstoeleiding te versterken. Ze investeren onder meer slechts beperkt in de kennis van de cliënt en voeren voornamelijk generiek beleid en dat beleid is bovendien meer gericht op verplichtingen en handhaving dan op ondersteuning. Dit beeld geldt *in weerwil* van het feit dat het niveau van de uitvoering en vormgeving van het beleid en het niveau dat de financiële consequenties van dat beleid draagt vrijwel volledig samenvallen. Dat betekent dat de prikkel – alhoewel op zichzelf vanuit de logica van de vormgeving van prikkels adequaat toegepast – toch niet zijn beoogde effect heeft gehad. De verklaring zit hem in de weerbarstige aard van het cliëntenbestand dan wel de perceptie van de gemeentelijke uitvoering ten aanzien van het cliëntenbestand, namelijk dat de cliënten moeilijk toeleidbaar zijn naar arbeid en wel in die mate dat de verwachte effectiviteit van de inzet op arbeidstoeleiding te laag lijkt om die inzet te verantwoorden.

Sinds enige tijd zien we mede daarom toenemende aandacht voor de vraag of de cliënten van de bijstandsregelingen wel zo zelfredzaam zijn als de opeenvolgende wetten hebben voorondersteld. De voorgenomen aanpassing van de P-wet is op dat probleem gericht en ook de integratie van het W-deel van het bijstandsbudget in de algemene gemeentelijke middelen (zie Hoofdstuk 4) is gericht op het sterker inzetten op maatschappelijke participatie (in plaats van uitsluitend arbeidstoeleiding). Dit laatste vormt een antwoord op de gebleken gebrekkige capaciteit van de gemeenten om cliënten effectief naar arbeid te geleiden. Maar het leidt ook tot een nog sterkere spanning tussen doelstellingen voor gemeenten. Gemeenten ondergaan nog steeds een prikkel gericht op het minimaliseren van het aantal bijstandsgerechtigden, maar aan de regeling zijn doelgroepen toegevoegd voor wie geldt dat toeleiding naar arbeid niet realistisch is en voor wie een inzet op maatschappelijke dienstverlening meer geëigend is.

Het beeld voor Nederland is kortom: er is ruim 25 jaar ingezet op het aanscherpen van de inzet op arbeidstoeleiding, maar dat is uiteindelijk niet gelukt. Nu wordt er toch weer gekeken naar de onbedoelde gevolgen van dit beleid, namelijk de miskennis van de gebrekkige capaciteiten en gebrekkige ondersteuning van de maatschappelijke integratie van diezelfde doelgroep. De dekkende aanpak van doelgroepen is in Nederland wel gelukt; er zijn geen belangrijke doelgroepen die buiten de inkomensvoorziening vallen. De decentralisatie ging samen met samenvoegen van verschillende typen cliënten in de door de gemeente uitgevoerde bijstandsregeling. Daarnaast is er een gestage beweging naar een sterkere integratie van beleidsdomeinen in Nederland waarvan vooralsnog onzeker is of die succesvol zal zijn en waarover we moeten vaststellen dat juist de afstemming tussen het beleidsdomein van werk en inkomen en het beleidsdomein van de sociale dienstverlening achterblijft.

6.2.3 Noorwegen

In Noorwegen heeft de decentralisatie van arbeidstoeleiding nog weer op een andere manier vorm gekregen. We zien in Noorwegen een systeem van gedeconcentreerde beleidsuitvoering door decentraal geïntegreerde eenheden van de nationale en lokale overheid. We zouden de Noorse casus dan ook willen karakteriseren als **'deconcentratie in decentraal geïntegreerde eenheden'**, waarbij we nadrukkelijk wisselende condities van centrale sturing (mate van standaardisatie, autonomie) zien ten aanzien van arbeidstoeleiding in de loop der jaren.

De hervorming in Noorwegen bestond uit de integratie van de tot dan toe zelfstandig opererende nationale entiteiten rond uitkeringsverstrekking en arbeidstoeleiding en lokale sociale dienstverlening in een nieuwe nationale administratieve organisatie, de NAV. Binnen de NAV werd in elke gemeente in de periode van 2006-2010 een 'one-stop-shop' opgericht, het lokale NAV-kantoor. Oorspronkelijk waren in de lokale NAV-kantoren alle drie de vormen van dienstverlening belegd, maar de verstrekking van uitkeringen is al vrij snel na de start van de hervorming (in 2008) bij de lokale NAV-kantoren weggehaald en weer gecentraliseerd binnen de NAV. In de lokale NAV-kantoren worden kortom twee vormen van dienstverlening aangeboden, arbeidstoeleiding en lokale sociale dienstverlening, waaronder tenminste de sociale bijstand, een arbeidstoeleidsprogramma voor mensen in de sociale bijstand (het zogenaamde kwalificatieprogramma) en een tijdelijk huisvestingsprogramma.

De lokale NAV-kantoren zijn een partnerschap tussen de nationale en lokale overheid. Arbeidstoeleiding is een verantwoordelijkheid van de nationale overheid; lokale sociale dienstverlening een verantwoordelijkheid van gemeenten. Binnen de lokale NAV-kantoren werken zowel nationale als lokale ambtenaren in principe aan de twee afzonderlijke vormen van dienstverlening met daarbinnen hun eigen rollen en taken, financiering, arbeidsvoorwaarden van werknemers, ICT-systemen en verantwoordingsystemen.

Met deze hervorming werd beoogd de arbeidsparticipatie te verhogen van kwetsbare groepen die langdurig afhankelijk waren van uitkeringen of bijstand, de gebruiksvriendelijkheid en integraliteit van dienstverlening te bevorderen en de efficiëntie te verhogen. Deze doelen van zijn geëvalueerd in een evaluatieprogramma dat liep vanaf de implementatie van de hervorming tot 2015.

Terugkijkend op deze hervorming kan op basis van dit evaluatieprogramma worden geconcludeerd dat er geen duidelijke efficiencyverbeteringen zijn gerealiseerd. Daarnaast heeft de hervorming in de eerste fase (de implementatiefase) een negatief effect gehad op de arbeidsparticipatie en de gebruiksvriendelijkheid van de dienstverlening. Dat negatieve effect was na tweeëneenhalf tot vier jaar verdwenen. In de herstructureringsfase is via centralisatie van de verstrekking van uitkeringen, uniformering en standaardisering, en een sterk NPM-geïnspireerd prestatie-managementsysteem getracht de gebruiksvriendelijkheid van de dienstverlening te verbeteren en de arbeidsparticipatie te verhogen. Ten aanzien van de gebruiksvriendelijkheid is vanaf 2011 (na de grootste herstructurering) verbetering zichtbaar in de zin dat de tevredenheid met de dienstverlening is toegenomen). De versterking van de integraliteit van dienstverlening en verhoging van arbeidsparticipatie onder de groep mensen die langdurig afhankelijk is van uitkeringen of bijstand zijn nog altijd een uitdaging. Een belangrijke verklaring daarvoor is de wijze waarop het partnerschap in de lokale NAV-kantoren vorm heeft gekregen.

Er zijn wel verschillen tussen doelgroepen. Met name cliënten met sociale bijstand hebben via het partnerschap in de lokale NAV-kantoren betere toegang gekregen tot een breder pallet aan programma's en dienstverlening. Het kwalificatieprogramma dat op deze kleine doelgroep is gericht laat positieve resultaten zien: meer toetreding tot de arbeidsmarkt en een hoger inkomen. Daarnaast lijkt het fysiek binnen een

lokaal NAV-kantoor werkzaam zijn van verschillende frontlijnwerkers te hebben geleid tot betere samenwerking tussen die frontlijnwerkers en tot minder mensen die tussen wal en schip vallen.

Die betere integratie van dienstverlening (zowel van doelgroepen als van domeinen) wordt recent ook breder geconstateerd. Belangrijk hierin is de derde fase van de ontwikkeling van de NAV geweest (de heroplevingsfase) waarin meer aandacht is gekomen voor de autonomie van lokale NAV-kantoren en ruimte voor de kantoren om eigen prioriteiten te stellen en afwegingen te maken, ook op het niveau van de frontlijnwerkers. Dit betekent dat er meer aandacht kan worden besteed aan de redenen waarom mensen niet naar werk kunnen worden geleid, die veelal in multi-problematiek liggen en daarom vooral iets vragen van de lokale sociale dienstverlening en samenwerking met andere lokale domeinen (ook buiten de NAV-kantoren). De integratie van arbeidstoeleiding en lokale sociale dienstverlening in fysieke NAV-kantoren zou hierin een goed uitgangspunt kunnen zijn, zoals ook voorzichtig zichtbaar wordt in een aantal specifiekere programma's (zoals het 'supported employment' programma gericht op jongeren, waarbij overigens ook nauwere relaties met werkgevers worden aangegaan). Vooral kleinere kantoren slagen hierin, omdat zowel de lijnen binnen de lokale NAV-kantoren kort zijn als de lijnen met ambtenaren van de gemeenten in andere domeinen, zoals de geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg, het onderwijs en de kinderopvang.

Hoewel kortom niet alle doelen van de hervorming zijn behaald en het model verschillende belemmeringen kent, zijn er ook positieve resultaten. Er is dan ook steun voor het huidige model te beluisteren, waarbij wordt onderkend dat er op punten zeker verbetering mogelijk is, maar dat het model ook veel kansen biedt.

6.2.4 Samenvattend

In Tabel 11 vatten we bovenstaande beschrijving van de decentralisatiepraktijken en effecten in Denemarken, Nederland en Noorwegen samen.

Tabel 11. Vergelijking decentralisatiepraktijken en effecten in de drie landen

	Denemarken	Nederland	Noorwegen
Decentralisatiepraktijk			
Typering	gereguleerde decentralisatie	prikkel-gestuurde decentralisatie	deconcentratie in decentraal geïntegreerde eenheden
Doelgroepen arbeidstoeleiding	alle doelgroepen werkzoekenden worden bediend door gemeenten (per 1-1-2024 is uitzondering gemaakt voor de eerste 3 mnd werkloosheid, gebeurt nu door sectorale werkloosheids-fondsen)	gemeenten bedienen bijstandsgerechtigden gedecentraliseerd; de doelgroep werklozen en arbeidsongeschikten (met WW/WAO-recht) wordt bediend door het nationale Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV)	alle doelgroepen hebben één toegang en worden bediend via de NAV, ofwel digitaal of wel fysiek via lokale NAV-kantoren
Domeinen	gemeenten zijn naast arbeidstoeleiding ook geheel verantwoordelijk voor lokale sociale dienstverlening, en uitkeringsverstrekking aan niet-verzekerden	integratie uitkeringen, arbeidsmarkttoeleiding, lokale sociale dienstverlening	binnen de NAV is sprake van integratie van uitkeringsverstrekking, arbeidsmarkttoeleiding, en lokale sociale dienstverlening
Financiering arbeidstoeleiding	gemengd: nationale overheid en gemeenten	via een vooraf verdeeld budget ⁶¹	nationaal
Bevoegdheden rond arbeidstoeleiding	gemeenten zijn verantwoordelijk	gemeentelijk	nationaal (m.u.v. een specifiek programma dat lokale verantwoordelijkheid is)
Uitvoering arbeidstoeleiding	in gemeentelijke jobcenters; taken op het vlak van training en opleiding worden onder regie van de gemeente door externe partijen of het reguliere onderwijssysteem gedaan; dit geldt ook voor sommige arbeidstoeleidingsactiviteiten	Gemeentelijke bijstandsconsulenten stellen recht op en verplichting tot deelname aan arbeidstoeleiding vast en monitoren of de cliënt hieraan voldoet; de feitelijke arbeidstoeleiding wordt gedaan door private partijen	binnen lokale NAV-kantoren (partnerschap nationaal en lokaal); taken op het vlak van training en opleiding worden onder regie van de NAV(-kantoren) door externe partijen gedaan (dit geldt ook voor sommige arbeidstoeleidingsactiviteiten binnen specifieke programma's); dit loopt dan via openbare aanbesteding, uitvoering door gemeentelijke bedrijven of het reguliere onderwijssysteem

⁶¹ Het budget voor de uitkeringsverstrekking wordt via een landelijk verdeelmodel verdeeld over de gemeenten. Hierbij wordt een schatting gemaakt van de omvang van de bijstandspopulatie vanwege de omstandigheden die een gemeente gelden. Een populatie die hoger is dan geschat wordt geacht het gevolg te zijn van minder adequate beleidskeuzes van de gemeente. Die meerkosten komen ten koste van gemeentelijke middelen. Een populatie lager dan geschat wordt geacht het gevolg te zijn van effectieve beleidskeuzes van de gemeente en de minderkosten komen daarom ten gunste van de gemeentelijke middelen.

ICT- en informatiesystemen arbeidstoeleiding	nationale overheid heeft gestuurd op goede aansluiting landelijke en lokale systemen, o.m. door gemeenten verplicht te laten kiezen uit beperkt aantal aanbieders	gemeenten gebruiken hun eigen systemen; informeel overleg hierover en ondersteuning hierbij vindt onder meer plaats in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa, door ICT-aanbieders, en andere partijen	nationaal ICT-systeem
Toezicht/kwaliteitsbewaking arbeidstoeleiding	sterke sturing en toezicht op gemeenten vanuit nationale overheid	'systeemtoezicht' door de Arbeidsinspectie; gemeenten zijn verplicht een aantal kerngegevens aan te leveren ten bate van de nationale registratie door het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS)	nationaal via hiërarchische lijn binnen NAV
Relatie met werkgevers rond arbeidstoeleiding	lokaal tussen gemeenten en werkgevers, en regionaal in regionale overlegorganen	werkgeversdienstverlening in WSP's in samenwerking met nationale UWV ⁶²	lokaal: rond individuele cases; regionaal: werkgeversdienst-verlening
Doelrealisatie decentralisatie			
Doelstellingen	hoofddoel: verhoging arbeidsparticipatie en verlaging kosten uitkeringen, door effectievere en efficiëntere arbeidstoeleiding. Subdoelen: één toegangspunt voor alle werkzoekenden, meer integrale/holistische dienstverlening werkzoekenden; betere dienstverlening werkgevers.	hoofddoel: de financiering van gemeenten is gericht op het minimaliseren van de bijstandspopulatie subdoelen: integratie met nevenliggende beleidsdomeinen van sociale dienstverlening	drie doelen: 1. verhoging arbeidsparticipatie; 2. gebruiksvriendelijkere en holistischere/integrale dienstverlening; 3. efficiëntere dienstverlening
Mate van doelbereiking	hoofddoel: kan niet worden vastgesteld. Subdoelen grotendeels gehaald, met kanttekening over de dienstverlening aan werkgevers: de landelijke werkgeverskoepel is niet tevreden.	er is een behoorlijke in- en uitstroom van cliënten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt; daarnaast bestaat een 'granieten bestand' dat langdurig in de bijstand zit; de inzet op arbeidstoeleiding door gemeenten is in algemene zin beperkt te noemen; gemeenten hebben moeite om bijstandsverlening en sociale dienstverlening te integreren	1. na verlaging in eerste jaren, op oude niveau in 2011; 2. één toegang, maar aanvankelijke verslechtering; daarna positieve ontwikkelingen t.a.v. dienstverlening aan specifieke doelgroepen en cliënten met multi-problematiek; 3. geen aanwijzingen

⁶² Het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) voert de sociale verzekeringen uit, dus de uitkeringen voor werklozen en arbeidsongeschikten die afdoende verzekeringsrecht hebben opgebouwd en van wie de uitkeringstermijn vanwege die verzekeringen nog niet is opgebruikt.

6.3 Conclusie decentralisatiepraktijken drie landen

Op basis van de landenstudies komen we tot een hoofdconclusie en enkele deelconclusies. De hoofdconclusie is dat we op basis van het onderzoek naar de decentralisaties in de drie landen niet kunnen stellen dat decentralisatie van verantwoordelijkheden op het vlak van arbeidstoeleiding tot een verhoging van de arbeidsparticipatie leidt. In Denemarken is dit simpelweg niet vast te stellen, met name door gebrek aan betrouwbare gegevens voor de langjarige periode van de start tot heden. In Noorwegen laat onderzoek in het kader van het brede evaluatieprogramma zien dat decentralisatie niet leidt tot een verhoging van de arbeidsparticipatie, maar voor specifieke doelgroepen wel positief lijkt uit te pakken. Het gaat hierbij echter om kleine doelgroepen en omdat een deel van de ontwikkelingen van recentere datum zijn, zijn deze ook minder duidelijk toe te rekenen aan de decentralisatie. In Nederland is het financiële risico van de bijstandsverlening naar gemeenten verschoven, om hen ertoe aan te zetten om steviger in te zetten op arbeidstoeleiding, maar gemeenten hebben daarop niet gereageerd zoals verwacht. Er is nog steeds een harde kern van langdurig bijstandsgerechtigden ('granieten bestand') voor wie de gemeente weinig inspanningen doet voor arbeidstoeleiding.

Bij deze hoofdconclusie passen enkele belangrijke kanttekeningen. Er is geen bewijs dat de decentralisatie in de drie onderzochte landen tot verhoging van de arbeidsparticipatie heeft geleid, maar er is ook geen bewijs dat de decentralisatie negatieve gevolgen heeft gehad. Het is simpelweg niet mogelijk om het effect van de decentralisaties op de arbeidsparticipatie in de drie landen vast te stellen. Dat is geen overdreven wetenschappelijke terughoudendheid, maar gewoon gezond verstand. Er is in de jaren na de inwerkingtreding van de decentralisatie teveel gebeurd in de economie en samenleving om de kosten en baten van het arbeidsmarktbeleid en het beleid inzake arbeidstoeleiding eenduidig aan de decentralisatie toe te kunnen schrijven. Anders gezegd: door de ingrijpende ontwikkelingen in de economie en samenleving in de afgelopen jaren is het onmogelijk om te bepalen wat er zou zijn gebeurd met de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de drie landen als er niet was gedecentraliseerd en het stelsel op een andere manier was ingericht. Wel kunnen we vaststellen dat in welk systeem dan ook een deel van de doelgroep bestaat uit cliënten voor wie arbeidstoeleiding lastig te realiseren is.

Met enige voorzichtigheid kan worden vastgesteld dat andere, gedeelde doelen van de decentralisatie in de drie landen tot op zekere hoogte wel zijn gerealiseerd, zoals één toegang in Denemarken en Noorwegen en een (beweging naar) integrale dienstverlening voor werkzoekenden in alle drie de landen. In Nederland zien we de integratie van de verschillende doelgroepen van inkomensvoorziening in de Participatiewet. Decentralisatie lijkt hiervoor geen voldoende voorwaarde, maar draagt hier wel aan bij. Over de kostenefficiëntie van deze manier van organiseren hebben we in het onderzochte materiaal over de drie landen geen informatie gevonden. Uit de literatuur is bekend dat het beleggen van taken en bevoegdheden op het laagst mogelijke schaalniveau kan leiden tot meer maatwerk voor individuele burgers (e.g. Fleurke et al. 2021). In Denemarken en Noorwegen zien we dat ook gebeuren in de jaren na de decentralisatie: een individuele cliëntbenadering en betere verbinding met andere domeinen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn en waarop een beroep moet worden gedaan ten behoeve van de hulpvraag van cliënten, met name cliënten met multi-problematiek. Die potentie wordt in Nederland maar deels waargemaakt, want we zien daar een vrij stevige integratie van de gemeentelijke beleidsdomeinen van sociale dienstverlening, met uitzondering van juist de bijstandsverlening. Op dat probleem is het huidige politieke debat over de herziening van de Participatiewet mede gericht. De verbinding en integratie van arbeidstoeleiding met sociale dienstverlening op lokaal niveau komt dus niet zondermeer van de grond.

Wat kunnen we in bredere zin zeggen over de opbrengsten van de decentralisatie in de drie landen? In Denemarken wordt er door belangrijke spelers heel verschillend gekeken naar de decentralisatie en de opbrengsten ervan. De werkgevers (en tot op zekere hoogte ook de werknemers en de sociaal-

democratische partij) zijn op landelijk niveau vanaf het begin van het decentralisatieproces in 2004 altijd kritisch geweest over de decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten. De landelijke werkgeverskoepel heeft in de loop van de jaren vaak aangedrongen op een andere prioriteitsstelling in de arbeidstoeleiding; meer oog voor het werkgeversbelang, en minder beleidsmatige aandacht en besteding van publieke middelen aan sociale dienstverlening aan individuele werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt.

In Nederland zien we dat gemeenten en hun koepelorganisatie VNG zich in de jaren '90 van de vorige eeuw en jaren nul van de huidige eeuw sterk hebben gemaakt voor een verschuiving van risico's en bevoegdheden naar de gemeenten toe, maar dat de belofte van een sterke, decentrale inzet op arbeidstoeleiding dicht bij de burger welbeschouwd niet is waargemaakt. Dit lijkt primair te maken te hebben met de weerbarstige samenstelling van de doelgroep (de burgers met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt) én met de perceptie binnen gemeenten dat de verwachte baten van een inzet op arbeidstoeleiding voor deze doelgroep niet groot genoeg zijn om die inzet daadwerkelijk te doen. Zo ontstond een tweedeling tussen cliënten die min of meer op eigen kracht in en uit de bijstand stroomden en cliënten met langdurige bijstandsafhankelijkheid.

In Noorwegen hebben we het over een zeer grote hervorming die niet alleen decentralisatie van arbeidstoeleiding betrof, maar ook een integratie van twee grote nationale diensten en lokale sociale dienstverlening. Die hervorming had veel voeten in aarde en ging in de eerste jaren gepaard met een verlaging van de arbeidsparticipatie en een beperkte toeleiding naar werk – binnen enkele jaren waren deze weer op het oude, hoge niveau – en een lagere gebruikerstevredenheid (en ook daarin is herstel zichtbaar). De uitkomst van de hervorming is een grote, complexe organisatie met veel verschillende eenheden en een partnerschap tussen nationale en lokale overheid die allerlei belemmeringen kent. Toch beluisteren we brede steun voor het gekozen model. Er is immers één toegang gecreëerd voor cliënten voor drie aan elkaar gerelateerde vormen van dienstverlening en de integratie van nationale en lokale dienstverlening in een organisatie biedt veel kansen om cliënten beter te bedienen, zoals ook voorzichtig blijkt uit de positieve resultaten voor specifieke doelgroepen.

6.4 Inzichten voor Vlaanderen

Naast deze algemene conclusies die bruikbare inzichten bevatten voor de Vlaamse context, hebben we enkele specifiekere inzichten geïdentificeerd. We maken hierbij een onderscheid tussen inzichten over de decentralisatiepraktijk en het decentralisatieproces.

6.4.1 Inzichten over de decentralisatiepraktijk

Decentralisatie van arbeidstoeleiding vraagt om een zekere schaal van gemeenten en/of decentrale uitvoeringsorganisaties. In alle stelsels is een zekere omvang van gemeenten of uitvoeringsorganisaties van belang. In de verschillende stelsels komt dit op twee manieren naar voren: in de zin van beleids- en uitvoeringscapaciteit en in de zin dat het risico op het juiste schaalniveau moet worden belegd. Als je kijkt naar de inspanningen die er in de jobcenters en de gemeentelijke organisatie in Denemarken moeten worden geleverd, kun je stellen dat voor een goede uitvoering van de arbeidstoeleiding een stevige lokale uitvoeringsorganisatie en een zekere omvang van decentrale eenheden nodig is. De kleinste (eiland)gemeenten hebben hun dienstverlening dan ook bij een grotere buurgemeente ondergebracht. Het

beschikbare onderzoek duidt er bovendien op dat de kleinere Deense gemeenten wat minder efficiënt⁶³ zijn, en volgens het landelijke agentschap STAR ook vaker specialistische expertise (bijvoorbeeld voor specifieke doelgroepen) missen. Uitgaande van de relatief grote Deense gemeenten, is dit een belangrijke constatering voor de huidige Vlaamse context.⁶⁴ Ook in Noorwegen blijkt dat een zekere omvang van de lokale NAV-kantoren nodig is. Aanvankelijk hadden alle gemeenten een lokaal NAV-kantoor, maar omdat Noorse gemeenten gemiddeld relatief klein zijn, betekende dit dat sommige NAV-kantoren slechts drie werknemers hadden om een complex takenpakket uit te voeren. In de loop van de tijd zijn veel kleine NAV-kantoren daarom opgegaan in een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten, waarbij de grootste gemeente als gastheer optreedt. Dit is een belangrijke bevinding in het licht van de relatief kleine schaal van Vlaamse gemeenten. Overigens wijst onderzoek uit dat de schaal van de NAV-kantoren ook weer niet te groot moet worden. Hoe groter het lokaal NAV-kantoor namelijk is, hoe moeilijker het lijkt om het kantoor goed te laten functioneren en doelen te realiseren. Kleinere kantoren rapporteren een hogere mate van integratie van domeinen binnen het kantoor, positieve ervaringen met het vinden van oplossingen voor cliënten, een gezamenlijk beeld van de doelen van het NAV-kantoor en meer samenwerking in interdisciplinaire teams. Kleinere kantoren lijken beter gebruik te maken van de bundeling van expertise en weten beter een gedeelde kennisbasis te ontwikkelen over disciplines heen. Grotere kantoren lijken meer middelen te besteden aan management en administratie en hebben daarnaast een hogere mate van specialisatie die mogelijkheden tot verbinding en afstemming beperken.

De tweede manier waarop schaalgrootte van belang is, blijkt uit de Nederlandse case. Een wat technische implicatie van gemeentegrootte in relatie tot het Nederlandse systeem is dat kleine gemeenten (< 30.000) een andere financiële prikkel krijgen dan grote. Een grote gemeente ontvangt via het nationale verdeelmodel een bedrag dat is gebaseerd op een schatting van het 'beleidsonafhankelijke' aantal bijstandsgerechtigden dat die gemeente zou hebben, namelijk het aantal uitsluitend vanwege de kenmerken van die gemeente. Meer of minder bijstandsgerechtigden in de praktijk leiden voor de betreffende gemeente tot een overschot of een tekort op dat budget. Dat model wordt bij kleine gemeenten niet toegepast, vanwege de gedachte dat bij kleine gemeenten toevalligheden te veel doorwerken. Kleine gemeenten worden 'historisch' gefinancierd. Dat betekent dat de financiering in jaar X is gebaseerd op de gewogen financiering in een aantal voorgaande jaren. Dat op zijn beurt betekent dat het financiële voordeel van een mogelijke daling van het aantal bijstandsgerechtigden in gemeenten na een aantal jaar verdwijnt, en bovendien dat met een gedaald aantal bijstandsgerechtigden een lager uitgangspunt ontstaat en dus een hoger risico op een toekomstig tekort voor een kleine gemeente. De les is dat bij de invoering van een prikkel moet worden gezorgd dat die prikkel terecht komt op het niveau waar men op die prikkel kan reageren en dat dit juist bij kleine gemeenten een problematisch uitgangspunt is.

Decentralisatie vraagt om een goed ingericht ICT- en informatiesysteem. Alle vormen van decentralisatie vragen om een goed ingerichte en goed functionerende informatiehuishouding, in het bijzonder ingericht op de specifieke interbestuurlijke verhoudingen. De deconcentratie in Noorwegen vereist dat identieke beleidsinformatie op zowel centraal als decentraal niveau beschikbaar is. De Noorse casus laat verder zien dat de informatiehuishouding ook van belang is voor de mate van integratie die op lokaal/cliëntniveau kan worden gerealiseerd. Het bestaan van verschillende ICT-systemen voor de nationale verantwoordelijkheden van uitkeringsverstrekking en arbeidstoeleiding enerzijds en voor lokale verantwoordelijkheden op het vlak van lokale sociale dienstverlening anderzijds staan integrale dienstverlening in de weg.

⁶³ Vermeld moet worden dat de onderzoekers de term efficiënt niet gebruiken, maar enkel spreken van hogere kosten per werkzoekende.

⁶⁴ Zie voor een vergelijking van de schaal van gemeenten in de verschillende landen Tabel 10 in Hoofdstuk 2.

De regulering van en het toezicht op de decentrale uitvoering in Denemarken vereist een informatiehuishouding met goede aansluiting tussen de lokale systemen en het landelijke systeem. Dat is in de loop van de jaren ook tot stand gekomen onder regie van de landelijke overheid. Gemeenten moeten hun eigen werkprocessen kunnen ondersteunen en zicht krijgen op hun eigen beleidsdoelen en landelijke doelen én wettelijke procedurele vereisten. De nationale overheid moet kunnen beschikken over betrouwbare informatie om te kunnen vaststellen of de gemeenten voldoen aan de wettelijke vereisten en de gestelde landelijke doelen.

De Nederlandse prikkel-gestuurde uitvoering vereist beschikbaarheid op nationaal niveau van informatie over de financiële beleidsuitkomsten bij gemeenten. De invoering van een prikkel vereist een verdeel-systeematiek die onderscheid kan maken tussen contextuele (arbeidsmarkt, cliëntenbestand) en beleidsgebonden (gemeentelijke inzet op arbeidstoeleiding) invloed op uitkomsten van lokale bijstandsverlening en arbeidstoeleiding. ICT is met andere woorden een belangrijke bevorderende factor in de nationaal-lokale verhoudingen in een gedecentraliseerd stelsel. De decentralisatie in Nederland laat naast deze randvoorwaarde ook een negatief effect zien. Vanwege de decentralisatie van bevoegdheden wordt er geen direct toezicht meer uitgeoefend, uitsluitend systeemtoezicht. Hierdoor vermindert op nationaal niveau het zicht op de uitvoering van de bijstand.

Een decentraal stelsel vereist enige mate van centrale sturing en toezicht, maar dat beperkt de noodzakelijke lokale ruimte. In de drie onderzochte stelsels zien we een spanning tussen de behoefte op nationaal niveau om grip te hebben en houden op wat er op lokaal niveau gebeurt en de behoefte aan ruimte op lokaal niveau om maatwerk te leveren en integratie tot stand te brengen. Het onderzoek laat zien dat die behoefte aan centrale sturing en toezicht de doelrealisatie zelfs in de weg kan staan. In Denemarken is goed zichtbaar dat de nationale overheid na de decentralisatie van 2007 zich sterk is gaan bemoeien met de aanpak van de arbeidstoeleiding in gemeenten. Dit trekt een zware wissel op de jobcenters en de medewerkers in de jobcenters. De (wettelijke) vereisten zijn uitgebreid en gedetailleerd en de informatieverplichtingen over het voldoen aan de procedurele vereisten en de landelijk gestelde doelen omvangrijk. De druk is groot omdat er op diverse, soms tegenstrijdige manieren op het werk en de prestaties van de gemeenten wordt gestuurd. Dat stelt grote eisen aan gemeenten en gemeentelijke uitvoeringsorganisaties en aan de inrichting van de relaties tussen de landelijke overheid en gemeenten. Het lijkt ook te leiden tot stress bij de jobcenters en hun management, mede omdat voor hen de (financiële) consequenties van het niet voldoen aan de eisen niet goed zijn te overzien.

Ook in Noorwegen is na de implementatiefase van de eerste jaren sterk ingezet op centrale sturing in de vorm van standaardisatie, uniformering en prestatie-meting. Dit heeft enerzijds geleid tot meer gelijke rechten van cliënten, maar anderzijds heeft het tot gevolg gehad dat binnen de lokale NAV-kantoren de aandacht vooral uitging naar de doelen en indicatoren die werden gemeten. Die indicatoren richtten zich veelal op activiteiten en output en veel minder op outcome. De consequentie hiervan was dat aan follow-up van cliënten minder aandacht werd besteed en integratie tussen verschillende vormen van dienstverlening moeilijk van de grond kwam. Na 2015 is hierin een kentering gekomen en hebben lokale NAV-kantoren meer ruimte gekregen om hun eigen doelen te stellen en daarmee ook meer werk te maken van lokaal maatwerk en integratie met andere domeinen.

In Nederland geldt eerder de omgedraaide situatie. De sturing vindt plaats via een prikkel en de bevoegdheid tot uitvoering van de bijstand is gedecentraliseerd naar gemeenten. Het toezicht is veranderd van direct uitvoeringstoezicht naar beperkt systeemtoezicht. Dit leidt ertoe dat er op nationaal niveau minder zicht is dan voorheen op de uitvoering van de bijstandsverlening en dat er in principe meer ruimte is op lokaal niveau dan in de andere landen. Toch voelen medewerkers op uitvoeringsniveau veelal weinig ruimte om in te zetten op individuele cliënt-kenmerken bij arbeidstoeleiding. Hierdoor bestaat er ook een

zekere mismatch tussen het gemeentelijke belang bij arbeidstoeleiding en de inrichting van de uitvoering op cliëntniveau.

Centrale sturing via financiële prikkels werkt niet altijd zoals bedoeld. Prikkel-gestuurde decentralisatie roept een strategische reactie van de geprikkelde actor (hier: de gemeente) op, die anders kan zijn dan bedoeld. Daarnaast is de effectiviteit van prikkel-gestuurde decentralisatie mede afhankelijk van de vraag of de prikkel doorwerkt tot het individuele niveau van de beleidsimplementatie. In Nederland lieten gemeenten afwenteling op nevenliggende regelingen voor inkomensondersteuning (de Wajong) zien als strategische reactie op de prikkel. De reactie van de nationale overheid was een insluiting van die nevenliggende regelingen in de bijstand en dat leidde tot een verbreding van de doelgroep. Het bedoelde effect daarvan was afname van de mogelijkheid tot afwenteling en dat bedoelde effect werd inderdaad gerealiseerd. Het onbedoelde effect van deze verbreding van de doelgroep was echter een veranderde samenstelling van het cliëntenbestand die leidde tot meer contextuele en minder beleids-invloed op het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente. Kortom: het beperken van de mogelijkheden tot afwenteling via de insluiting van een bredere doelgroep ging samen met het ondergraven van de prikkelwerking van de financiering. Ook in Denemarken is na de invoering van financiële prikkels voor gemeenten voortdurend bijstelling van beleid nodig geweest om te voorkomen dat gemeenten zich teveel richtten op het maximaliseren van de vergoedingen van de nationale overheid of op afwenteling tussen de verschillende groepen werkzoekenden.

De doelgroep van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is overal een probleem; stelselverandering zoals decentralisatie heeft dit niet opgelost. In de drie onderzochte landen zien we dat de algemene problematiek van arbeidstoeleiding voor burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet goed wordt opgelost. Dat is onafhankelijk van de vraag waar en onder wiens bevoegdheid de arbeidstoeleiding wordt uitgevoerd. Effectiviteit in de zin van verhoging van de arbeidsparticipatie is in dat opzicht voor alle systemen een probleem. In Denemarken ontvangt deze groep een bijstandsuitkering van de gemeente en is daarmee automatisch cliënt bij het jobcenter. De forse druk en sturing op gemeenten om effect te bereiken voor deze groep mensen heeft ertoe geleid dat er veel beleidsmatige aandacht en financiële middelen worden besteed aan hun begeleiding naar werk of andere activiteit (zoals scholing). Desondanks vormen zij verhoudingsgewijs een steeds grotere groep binnen de totale cliëntenpopulatie van de gemeentelijke jobcenters. In Nederland zien we beperkte inspanningen gericht op arbeidstoeleiding en dat hangt samen met het voortbestaan van een 'granieten bestand' van langdurig bijstandsgerechtigden. Recent onderzoek door de Inspectie (Monitor Participatiewet, Inspectie SZW 2019, zie ook §4.3) laat zien dat voor een toenemende groep zowel de gemeenten als de cliënten zelf niet verwachten dat men nog aan het werk komt. Ook in Noorwegen is er een groep langdurig werklozen die moeilijk naar werk kan worden geleid. Hoewel het een groep is die de specifieke aandacht heeft binnen de NAV in de vorm van specifieke arbeidsmarktinstrumenten en verwacht werd dat deze groep met de hervorming beter zou kunnen worden bediend, heeft de decentralisatie hierin geen duidelijke verandering kunnen brengen – met uitzondering van enkele kleine specifieke groepen in de sociale bijstand.

6.4.2 Inzichten over het decentralisatieproces

Onze studie naar decentralisatie in de drie landen levert ook een aantal observaties en mogelijke lessen op voor Vlaanderen over het decentralisatieproces zelf.

Decentralisaties (en hervormingen in het algemeen) krijgen pas vorm tijdens de implementatie. Dit betekent dat de uiteindelijke hervorming er vaak anders uitziet dan oorspronkelijk de bedoeling was (Alm Andreassen & Aars, 2015). In Noorwegen bijvoorbeeld zien we dat al vroeg in het implementatieproces een flinke aanpassing is gedaan door de uitkeringsverstrekking weer te centraliseren. Daarmee heeft de

integraliteit van dienstverlening (een van de doelstellingen) maar gedeeltelijk van de grond kunnen komen en is er wel één toegang, maar daarachter zitten veel verschillende eenheden. De auteurs van het samenvattende boek over het evaluatieprogramma stellen dan ook dat de hervorming nog veel weg heeft van de oude organisatie (Alm Andreassen & Aars, 2015). Dat is ook niet verwonderlijk stellen zij: hervormingen vervangen immers iets bestaands dat door de mensen die het echte werk doen – met hun eigen percepties, competenties en werkmethoden – moet worden vormgegeven. Een pregnant voorbeeld in Denemarken is de stapeling van sturingsprincipes die na de eerste besluitvorming in 2004 is ontstaan: een algemene omschrijving van de overgedragen taken wordt aangevuld met outputsturing, veel en gedetailleerde procedurele vereisten met bijbehorend toezicht en allerlei ingewikkelde financiële prikkels. In Nederland zien we in reactie op de beleidsimplementatie voortdurend debat over de doelgroep, de doelstellingen van de wet en de vormgeving van de prikkelsturing. Resultaat is, ondanks voortdurende pogingen tot vereenvoudiging, een ingewikkeld stelsel met voor gemeenten veel en soms tegenstrijdige stimuli.

Decentralisaties zijn vaak een langdurig en gradueel proces, waarin soms ook veranderingen worden teruggedraaid. In Nederland is goed te zien hoe er 30 jaar lang is geslepen aan het decentraal stelsel via tussentijdse ingrepen om gemeenten op de juiste manier te prikkelen. De gemeenten pasten zich langzaam aan de nieuwe, gedecentraliseerde, situatie aan. Dit gebeurde in positieve zin, door capaciteiten te ontwikkelen die nodig zijn om het beleid uit te voeren; maar ook in negatieve zin, door werkmethoden te ontwikkelen die de gemeentes in staat stelden om de gedecentraliseerde risico's te ontwijken. Die golfbeweging loopt in Nederland vanaf het begin van de decentralisatie in 1996 (nAbw) door tot op heden (beleidsvoorbereiding aanpassing Participatiewet). Ook in Denemarken, waar in 2007 met een klap een ingrijpende hervorming plaatsvond, is te zien dat de decentralisatie met de bijbehorende taak- en bevoegdhedenverdeling en de systematiek van sturing en toezicht sinds de start in 2007 voortdurend aan (ingrijpende) wijzigingen onderhevig is geweest. De golfbeweging loopt tot op heden door: tijdens dit onderzoek werd in Denemarken een beperkte, maar belangrijke recentralisatie van de arbeidstoeleiding doorgevoerd (voor de eerste drie maanden van de werkloosheid van verzekerden). Een ingestelde adviescommissie zal, zo wordt verwacht, in de zomer van 2024 waarschijnlijk op deze weg voortgaan, en de arbeidstoeleiding van makkelijk bemiddelbare verzekerde werkzoekenden mogelijk (deels) bij de gemeenten weghalen. Ook in Noorwegen is sprake van een langdurig proces van nu ruim 15 jaar van kleinere en grotere aanpassingen. Deze aanpassingen zijn gedaan binnen het raamwerk van het gekozen model. Kleinere aanpassingen betreffen voornamelijk het geleidelijk leren werken in het partnerschapsmodel van de lokale NAV-kantoren en het ten behoeve daarvan ontwikkelen van werkmethoden en competenties. Grotere veranderingen betreffen de recentralisatie van de uitkeringsverstrekking, de introductie van standaardisatie en uniformering en de vergroting van de autonomie van lokale NAV-kantoren in meer recente jaren.

Hervorming gaat gepaard met hervormingskosten. Hoe omvangrijker de hervorming, hoe hoger de hervormingskosten. Dat is in Noorwegen waarschijnlijk de belangrijkste verklaring voor de beperkte resultaten van de hervorming. De turbulentie die de hervorming veroorzaakte en de ontwikkeling op allerlei vlakken die nodig was om de nieuwe organisatie te laten werken, heeft in de eerste jaren zelfs geleid tot een lagere gebruikerstevredenheid en beperktere toeleiding naar werk (Alm Andreassen & Aars, 2015). Dit probleem speelde ook in Nederland. De onderbesteding van de middelen voor arbeidstoeleiding na invoering van de WWB in 2004 ('W-deel') lijkt deels te maken te hebben met de toen nog niet ontwikkelde beleidscapaciteit om tot een zinvolle inzet van die middelen te komen. Ook in Denemarken zijn hervormingskosten (in algemene zin niet specifiek voor arbeidsmarktbeleid) in de eerste jaren na de grote bestuurlijke hervorming van 2007 aanzienlijk. Deze vormen volgens onderzoek in opdracht van het ministerie van werkgelegenheid uit 2009 de voornaamste verklaring voor het niet bereiken van de beoogde efficiencywinst van de opgeschaalde gemeenten.

Goed evalueren van de effecten van de decentralisatie vereist commitment vooraf en onafhankelijkheid. In Noorwegen is tegelijkertijd met de hervorming een uitgebreid evaluatieprogramma van zeven jaar gestart (zie §5.3). Dit evaluatieprogramma is uitgevoerd door een consortium van onderzoekers met verschillende expertises en van verschillende onderzoeksinstituten. Dit heeft de mogelijkheid geboden om op basis van vooraf vastgestelde aspecten en nulmetingen de hervorming in verschillende fasen te volgen en evalueren en daarin verschillende onderwerpen te adresseren, en tot objectieve evaluatieresultaten te komen. In Denemarken is enkele jaren na de decentralisatie van 2007 getracht serieus te evalueren, maar de besluitvorming over opzet en aanpak werd onderdeel van de ontwikkeling van het decentralisatieproces en de dynamiek tussen de betrokken actoren en bestuurslagen. Dat is logisch en begrijpelijk, en kan alleen voorkomen worden door hier vooraf stappen in te zetten. In Nederland is al snel na invoering van de WWB een uitgebreide evaluatie gedaan (Bosselaar et al., 2007) en wordt er in het kader van het systeemtoezicht continu gemonitord door de Inspectie. Evaluatie en monitoring zijn van belang, maar uit de Nederlandse casus is af te leiden dat het toch niet goed mogelijk is om adequaat te anticiperen op ex ante-verwachtingen en dat ex post-evaluaties altijd ook weer onverwachte gevolgen laten zien.

Referenties

Alm Andreassen, T., & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.

Fleurke, F., Hulst, R., & De Vries, P. (2021). *Effecten van decentralisatie. Een analyse van zestien bestuurlijke stelsels*. Den Haag: Boombestuurkunde.

Korsten, A.F.A. (2008). *Internationaal-vergelijkend onderzoek. Typen onderzoek, methodologische aspecten en voorbeelden op het terrein van vergelijking van overheidsbeleid, culturen, organisaties en management*. Geraadpleegd op 20-2-2024 via: <https://arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/Internationaal-vergelijkend%20onderzoek.pdf>.

Van Thiel, S., & Leeuw, F. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.

Datum 18 maart 2024

Pagina 128/129

Bijlage A



Kommunens
logo

Partnership agreement

1.0 Contracting parties - owners

Option 1:

This agreement has been entered into between the councilor in municipality and the Norwegian Labor and Welfare Agency by the director of NAV (county).

Option 2:

This agreement has been entered into between the councilor in municipality, which is the host municipality for the municipalities, and the Labor and Welfare Agency by the director of NAV (county).

The partnership agreement concerns the establishment and operation of a joint NAV office, NAV, and is entered into pursuant to section 14 of the NAV Act.

2.0 The purpose of the partnership agreement

The purpose is to ensure ownership and good interaction regarding common societal tasks in the area of work and welfare. The NAV office must deliver a wholesome and efficient range of services based on the needs of the residents, and in accordance with the goals of the owners, the guidelines and the framework provided by the legislation. An essential goal is that the owners, through the NAV office, can work to get more residents in work and activity, and fewer on benefits.

The purpose is for the owners, through the NAV office, to work to get more residents in work and activity, and fewer on benefits. The NAV office must deliver a wholesome and efficient range of services based on the needs of the residents, and in accordance with the goals of the owners, the guidelines and the framework provided by the legislation.

NAV must work according to NAV's vision - "We give people opportunities", and according to the values of municipality:

Together, the owners will create a well-functioning and unique NAV office for the users.

In addition, the following other local goals are used as a basis for the collaboration: (fill in)

2.1. Physical location, and design of NAV

NAV lie in (address), and NAV serve the inhabitants of (municipality/s). The location of NAV is ensured according to the requirement for universal design in the NAV Act § 13. The design of NAV is in accordance with NAV's area concept and the municipality's guidelines for physical design, and has been made in collaboration with the user committee.

The opening hours of the NAV office are (cross out if not applicable).

The NAV office must have a sign on the outside of the building, with the logo and city name.

3.0 Organization and operation of NAV

3.1 Management and management of NAV

NAV is subject to the instructions of both owners, which are municipality and the state at the Labor and Welfare Agency at NAV(county).

In the municipality, the NAV manager is placed in the management group of and reports to

The NAV manager participated in the management group of the director of NAV (county), and reports to

A meeting will be held between the owners of NAV, who is the councilor in municipality and the director of NAV, as needed (for example one to two meetings a year), to coordinate the overall management signals and the assignment from the owners of the NAV office.

The NAV manager is responsible for the agenda at the partnership meeting.

3.2 Appointment of managers and employees

The owners agree to have joint/shared administrative and professional management for NAV
(cross out what doesn't fit).

At NAV is the NAV manager appointed on municipal terms / state terms (cross out what does not apply). The powers of the NAV manager appear from the attached delegation decision.

The owners agree that when a new NAV manager is to be appointed, the terms of the appointment must be renegotiated. The owners determine the terms of employment before the position is advertised.

The NAV manager is responsible for appointing employees to the NAV office. How this is announced to the employees depends on whether there are state or municipal conditions that apply to the position.

3.3 Privacy/information security/preparedness

The owners agree that the following routines shall apply to the insurance work at NAV:

"Common insurance standard for the Labor and Welfare Administration"

"Internal insurance routines for ... municipality"

The routines covering personal protection/information security/preparedness apply to all employees in the NAV office, regardless of whether they are employed by the state or municipality.

3.4 Right of co-director at NAV

The right to consult at the NAV office must be exercised within the framework set out in the main agreements (link).

The state and the municipality will put in place a legal system for good interaction and real co-consultation rights in the office.

3.5 Objectives and performance requirements at NAV

The NAV manager is responsible for preparing an annual business plan for the NAV office in collaboration with the organizations of the employees. The owners of NAV would like the following performance targets for(fill in year):(fill in performance targets).

Mutual flow of information must be ensured, and both owners will inform the other owner of conditions that may affect the NAV office.

3.6 Competence development at NAV

Every year, a joint competence plan must be drawn up in collaboration with the organizations of the employees. The competency plan must regulate goals, tasks and responsibilities for competency development (this includes financial responsibility for competency development).

It is agreed that all employees at the office should have equal access to skills development initiatives.

3.7 Delegated responsibility to the NAV manager, and how tasks are to be carried out in the area over which the other person has responsibility

The owners agree that NAV shall be led by a NAV manager who has joint administrative and professional responsibility for all parts of the operations of NAV, and who reports to and oversees both owners of the NAV office. The powers of the manager appear from the attached delegation decision.

The owners agree that employees who are government employees at the Norwegian Labor and Welfare Agency can carry out tasks in areas where the municipality is responsible. Further clarification of what tasks this includes can be found in the attached delegation decision. The owner of the area of responsibility must ensure that the employees have sufficient competence to be able to perform the tasks (delete if not appropriate).

The owners agree that employees who are employed in the municipal line can carry out tasks in areas where the Norwegian Labor and Welfare Agency has jurisdiction. Further clarification of what tasks this includes can be found in the attached delegation decision. The owner of the area of responsibility must ensure that the employees have sufficient competence to be able to carry out the tasks (cross out if not suitable).

Delegated authority must be exercised within the governing documents, laws, regulations and instructions that apply at any given time. The attached delegation resolution provides more detailed information on these.

The delegation decision can be changed or withdrawn at any time.

3.8 Operating agreement

By agreement between themselves, the owners are responsible for their share of the joint operating expenses based on the number of man-years with which they are represented in the joint NAV office. The two owners share the expenses linked to the position of NAV manager, regardless of the employment relationship.

Routines for invoicing times and methods should be regulated in a separate operating agreement.

Special services that are not covered by this agreement must be agreed and invoiced separately.

The operating agreement is attached.

4.0 Service offer at NAV

NAV is responsible for the services of the Labor and Welfare Administration inmunicipality.

This includes the following services: (fill in)

- the responsibility for providing services in the area of work-oriented user follow-up: this includes follow-up of jobseekers without benefits, follow-up of jobseekers who receive unemployment benefits, employment verification benefits, sickness benefits, transition benefits, disability benefits and measures
- follow-up of the labor market and employers
- follow-up of responsibilities according to the Social Services Act: financial benefit, advice and guidance, the qualification programme, intermediate housing and individual plan. If the unit is to be given tasks beyond this minimum solution, the parties must agree on this (if this is agreed, the service must be entered here).

5.0 User participation at NAV

In order to improve the quality of services in the NAV office and to adapt the services to the needs of the users, provision must be made for user participation both at individual level, at system level and when it concerns the development of the services.

6.0 Interaction with other service offers

The owners agree that interaction with municipal and government services other than those which, according to this agreement, form part of the NAV office, will possibly be regulated in the following cooperation agreements/routines: (fill in)

7.0 Principle for dispute resolution in case of disagreement

The owners agree to try to resolve all conflicts relating to this agreement and the way it is to be interpreted, through negotiations locally. If this does not result, the dispute must be resolved in line with regulations on tribunal-based dispute resolution.

8.0 Revision

The owners agree to make arrangements so that the National Audit Office, the internal audit of the Directorate of Labor and Welfare and the municipal auditor can carry out their tasks vis-à-vis the NAV office in a reasonable manner.

9.0 Agreement period

The owners agree that the agreement applies for this period:

The agreement must be evaluated within:

City, date

..... municipality
councilor

NAV
director