

datum: 17 mei 2023

Werk en Sociale Economie: decentralisatie en differentiatie

Samenvatting standpunt:

Zowel de Vlaamse als de federale regering sprak de ambitie uit om tegen 2030 een werkzaamheidsgraad van 80% te realiseren. Om dit doel te bereiken, moet er ook sterk ingezet worden op de activering van kwetsbare groepen in de samenleving. De lage arbeidsdeelname van deze groepen vormt immers een belangrijke barrière voor een hogere werkzaamheidsgraad.

Kortom, een hoge activeringsgraad is dus een goede zaak voor onze samenleving (inclusief onze ondernemingen), maar ook voor de betaalbaarheid van onze sociale zekerheid. De productiviteit opdrijven biedt meer (voldoende hoge) inkomenszekerheid, wat op zijn beurt positieve effecten heeft op de maatschappelijke kost voor gezondheidszorg en uitkeringen.

In deze positiesnota beschrijven wat de positie van de lokale besturen kan zijn voor een toekomstig en deels gedecentraliseerd arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid

1. Inleiding

Zowel de Vlaamse als de federale regering sprak de ambitie uit om tegen 2030 een werkzaamheidsgraad van 80% te realiseren. Het aantal ingeschreven werkzoekenden is in Vlaanderen al enkele jaren structureel laag. In december 2022 bedroeg de werkloosheidsgraad slechts 5,8%. Als we rekening houden met een zekere frictiewerkloosheid, i.e. de kortdurende werkloosheid die ontstaat bij het zoeken of het wisselen van een baan, is dit een vrij laag percentage. Daartegenover staan nog meer dan 190.000 werkzoekenden ingeschreven bij de VDAB (uitkeringsgerechtigd en andere stelsels) en een nog veel grotere groep van mensen (700.000) die niet werken, maar zich ook niet aanbieden op de arbeidsmarkt. Het gaat hier over de zogenaamde niet-beroepsactieven die een potentiële arbeidsreserve vormen. Zij staan op een afstand van de arbeidsmarkt, maar kunnen, mits extra inspanningen, de toenemende arbeidsvraag potentieel invullen. Dit zou, volgens het Steunpunt Tewerkstelling, de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen tot 5,8 procentpunten hoger kunnen stuwen (81,1%).

Om dit doel te bereiken, moet er ook sterk ingezet worden op de activering van kwetsbare groepen in de samenleving. De lage arbeidsdeelname van deze groepen vormt immers een belangrijke barrière voor een hogere werkzaamheidsgraad. Bovendien draagt voldoende mensen aan het werk krijgen en houden, ook bij tot de sociale mobiliteit. In België duurt het vrij lang (tot 4 generaties) om te klimmen op de sociale ladder. Wat we vandaag doen slaagt er niet in dat tij te keren. Het gebrek aan

sociale mobiliteit legt druk op de samenleving omdat mensen (potentieel) gefrustreerd geraken over hun positie en de eerder gebrekkige mogelijkheden tot vooruitgang. Bij een trage/lage sociale mobiliteit profiteert de samenleving niet van het potentieel dat aanwezig is om als samenleving sterker te worden. Er is veel onaangeboord talent dat moet worden verzilverd.

Kortom, een hoge activeringsgraad is dus een goede zaak voor onze samenleving (inclusief onze ondernemingen), maar ook voor de betaalbaarheid van onze sociale zekerheid.

2. Rol lokale overheid

Wij vertrekken alvast van de premisse dat het lokale bestuursniveau, door haar schaal en fijnmazigheid, het meest geschikte overheidsniveau is om een antwoord te bieden op het behalen van een hogere werkzaamheidsgraad. Zeker als het gaat over het voeren van geïntegreerd beleid ten aanzien van de moeilijkst te activeren doelgroepen en het vinden van de niet-beroepsactieven. Het komt erop neer om die contacten en netwerken via de eigen lokale diensten en netwerken in te schakelen om alle potentiële 'werkenden' te bereiken en hen te verleiden tot een actieve rol op de arbeidsmarkt. Om de ambitie van 80% werkzaamheid kracht bij te zetten is bijgevolg een nieuw en ambitieus beleid nodig. We mikken vanuit het lokale niveau bij prioritair op een 3-tal doelgroepen:

1. OCMW-Clënten: Als instelling van de sociale zekerheid die de bijstand toekent en mede-financiert blijft de lokale overheid het best geplaatst om deze groep mensen die vandaag bij de OCMW's aankloppen verder te ondersteunen en te activeren. Hiervoor is wel de verdere versterking van onze OCMW's door de Vlaamse overheid een noodzaak. We beroepen ons hier op de verantwoordelijkheid van de gewesten, sinds de 6^{de} staatshervorming, voor de arbeidsbemiddeling van personen die het recht op maatschappelijke integratie of het recht op financiële maatschappelijke hulp genieten. Ondersteuning voor clusters van kleine OCMW's, toegang tot alle instrumenten- en activeringsmaatregelen zonder grote barrières, ... zijn enkele voorbeelden.
2. Niet-Beroepsactieven: Nieuw beleid dat zich ook op de potentiële arbeidsreserve moeten richten, met bijzondere aandacht voor de grote groepen die momenteel om diverse redenen niet-beroepsactief zijn maar ook niet afhankelijk zijn van een uitkering. Het gaat om een zeer heterogene groep, zowel in opleidingsgraad, culturele achtergrond als leeftijd. Bovendien gaat het ook om mensen die soms taken opnemen die je anders door professionele hulpverleners zou moeten doen. Enige omzichtigheid bij een aanklampende aanpak is dan ook wel wenselijk. Hoe dan ook is nabijheid bij het kunnen bereiken van deze groep een belangrijke succesfactor. Door middel van lokaal gecoördineerde **outreachinge** (aanklampende en vindplaatsgerichte) acties via verschillende communicatiekanalen (zoals papieren nieuwsbrieven, flyers en posters, naast digitale kanalen zoals sociale media en e-mail), via evenementen, via samenwerking met sleutelfiguren en organisaties uit de gemeenschap, zoals

buurtleiders, geestelijken, sociale werkers en andere (socio-culturele) organisaties die deze doelgroep al bereiken, door het gebruiken van participatie- en inspraakmogelijkheden, ...

3. Langdurige werkzoekenden (excl. OCMW-cliënten en langdurige zieken):
Vandaag zijn er meer dan 63.000 werkzoekenden in Vlaanderen al langer dan twee jaar op zoek naar een job. Dit is een grote latente reserve dat momenteel niet geactiveerd geraakt. Deze groep heeft nood aan een andere aanpak met meer intensieve persoonlijke begeleiding en een meer actieve benadering van werkgevers. (cf. inclusief ondernemen). Deze doelgroep sluit sterk aan bij de OCMW-cliënten maar bevinden zich in een ander uitkeringsstelsel en komen dan momenteel niet in het vizier van de lokale overheid. Veelal gaat het om zogenaamde 'niet-bemiddelbaren' die mogelijks via zeer laagdrempelige acties en maatregelen toch nog geactiveerd kunnen worden.

De bovenvermelde prioritaire doelgroepen gaan we pas kunnen activeren als er ook aan de andere kant bereidheid is om ze aan te werven en waarbij er niet enkele gekeken wordt naar het invullen van klassieke vacatures maar ook een inspanning wordt gedaan om die vacatures/ jobs aan te passen aan de kennis en kunde van deze doelgroep (via jobcarving, jobdesign,...). Ook hier kan het lokaal bestuur, als neutrale en nabije overheid, in partnerschap met verschillende stakeholders (VOKA, UNIZO, bedrijven, sociale ondernemers, ...), een belangrijke rol spelen ten aanzien van de ondernemingen op haar grondgebied (via Jobhunters, bedrijvenconsulenten, ...).

Dit extra beleid kunnen we vertalen in een versterkt lokaal werkgelegenheidsbeleid waarbij onze lokale besturen, met de nodige financiële en andere middelen een kernrol /lokale regierol kunnen spelen. Een decentrale -en gedifferentieerde aanpak lijkt ons hierin een 'must' waarbij we voor doelgroep van OCMW-cliënten de ondersteunende maatregelen versterken en voor de niet-beroepsactieven en voor de doelgroep van de langdurige werkzoekenden het lokale niveau zelf de keuze geven om hier (in samenwerking met de VDAB en andere actoren/partners) actief mee aan de slag te gaan.

We gaan voor een tweesporenbeleid waarbij de Vlaamse overheid instaat voor het beleidskader nl. de beleidsontwikkeling, de financiering en monitoring en evaluatie en de lokale overheid voor de uitvoering op maat van de lokale noden en behoeften, de samenwerking met verschillende actoren op het terrein en het ontwikkelen van nieuwe methoden en benaderingen maar ook zorgt voor een grotere toegankelijkheid van de dienstverlening.

Wat toegankelijkheid van de dienstverlening betreft zien we zowel bij publieke als privé organisaties een trend om de dienstverlening zoveel mogelijk digitaal te organiseren, met als motivering dat dit zowel een kostenbesparende als kwaliteitsverbeterende impact heeft. Digitalisering gaat dikwijls gepaard met een afbouw van de klassieke, fysiek bereikbare dienstverlening. Wie de ambitie heeft om kwetsbare groepen te bereiken kan amper ontkennen dat deze maatschappelijke tendens net voor deze groep meestal een onoverkomelijke hindernis vormt. Zorgen voor de meest toegankelijke dienstverlening is

een onmisbare voorwaarde voor een krachtig lokaal (en centraal) georganiseerd arbeidsmarktbeleid.

Sinds decennia voeren een groot deel van onze lokale besturen al een lokaal activeringsbeleid. Meestal liggen zij ook aan de basis van het ontstaan en verdere ontwikkeling van bijv. de sociale economie en andere opleiding- en tewerkstellingsprojecten.

De opgenomen rollen zijn vrij talrijk en variëren in functie van de lokale beleidskeuzes en wenselijkheid bijvoorbeeld als regelgever, subsidiërende overheid, als beleidsvormer, regisseur, actor, aanbieder van opleiding-begeleiding-werkervaring-stageplaatsen, bemiddelaar, werkgever en initiator van nieuwe acties. Op Vlaams niveau vertaalde dit zich tijdens de laatste 20 jaar in allerlei structurele al dan niet tijdelijke initiatieven, ter ondersteuning onze lokale besturen. Zo hebben we de Lokale Werkwinkels gekend, de uitrol van de Lokale diensteneconomie met lokale klaverbladen, erkenning en later uitbreiding van de Regierol Sociale Economie en Werk, de uitbreiding van de samenwerkingsovereenkomsten VDAB/lokale besturen en maatregelen die begeleiding en steun bieden voor kansengroepen zoals TWE-Art60§7, Wijk-Werken (ex-PWA), Gemeenschapdienst, Duaal-leren,

Tenslotte investeren onze lokale besturen jaarlijks een kleine 100 miljoen € uit eigen lokale middelen in werk en activeringsacties¹.

Allemaal kleine stukjes van een groter puzzel maar steeds ontstaan uit een trage evolutie met of zonder ogenschijnlijke samenhang. Naast het gebrek aan lijn binnen het domein werk en sociale economie is de koppeling met andere beleidsdomeinen zoals lokaal sociaal beleid, onderwijs, kinderopvang, mobiliteit niet structureel te noemen/zwaar onderbenut en dus een gemiste kans. Idem voor de inbedding in een bredere ruimtelijke en economische context. Hoogtijd om samen met de Vlaamse overheid te streven naar een meer samenhangend en structureel verhaal en lange termijnvisie.

3. Het lokaal bestuur als mogelijke spil van het actief werkgelegenheidsbeleid

Een actief werkgelegenheidsbeleid is een zaak van alle beleidsniveaus en impliceert dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid. Steden en gemeenten hebben nood aan meer beleidsruimte en duidelijke rolverdeling zodat zij maatwerk kunnen leveren. De specifieke (boven-)lokale context en doelstellingen vergen bijgevolg een gedifferentieerde aanpak.

Gedeelde verantwoordelijkheid impliceert ook een nevengeschikte en dus een gelijkwaardige relatie met de centrale overheden en -diensten, waarbij het lokale niveau de mogelijkheid krijgt om eigen beslissingen te nemen over de richting en inrichting van het beleid. Zowel financieel als formeel met duidelijke 'targets/KPI's'.

¹ Data ABB – BBC-strategisch-en-financieel-beleid – Jaar 2021 (met uitzondering van overheidsopdrachten, infrastructuur en niet-BBC plichtige instellingen (i.e. IGS vormen)

Om dit te realiseren zijn er een aantal kritische succesfactoren nodig:

1. Een duidelijk **regelgevend kader** waarin bevoegdheden en rollen duidelijk omschreven worden zonder te detaillistische elementen. Om gedifferentieerd beleid te kunnen voeren is er nood aan generieke regelgeving. Dit impliceert onder meer dat er ten aanzien van het lokale niveau voldoende *vrijheidsgraden* dienen te worden ingebouwd om centraal geformuleerde maatregelen en beleidslijnen op maat te kunnen uitvoeren, rekening houdend met de schaalgrootte, draagkracht, lokale historiek en dynamiek.
2. Een formele coördinerende rol ten aanzien van alle institutionele en niet-institutionele partners op haar grondgebied. Het lokale bestuur moet met andere woorden over voldoende **doorzettingsmacht** beschikken door financieel te kunnen aansturen (inclusief punt 4.a. VDAB). Daartegenover staat een geresponsabiliseerd lokaal bestuur dat zich inspent om taken deels zelf uit te voeren en andere spelers inzake werk-, welzijn- en doelgroepenbeleid op het niveau van de lokale (of intergemeentelijke) arbeidsmarkt bijeen te brengen en concrete prestatieafspraken te maken over de wederzijdse inzet, kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening aan de burger (werkgevers, werknemers en werkzoekenden). Steden en gemeenten staan als bruggenbouwers in voor de aansluiting tussen verschillende beleidsdomeinen zoals werk en welzijn, werk en economie, werk en integratie, economie en milieu, werk en onderwijs, kinderopvang, sociale huisvesting en mobiliteit. Allemaal lokale bevoegdheden en randvereisten die essentieel zijn voor een succesvol activeringsverhaal. (= transversaal, inclusief en integraal beleid).
3. **Financiële middelen.** Het overdragen of uitvoeren van activeringstaken naar onze lokale besturen mogen niet in een Vlaamse besparingslogica zitten. Integendeel. Niet alleen is budgetneutraliteit voor de lokale overheid in deze een verplichte voorwaarde, de hertekende opdracht vergt bijkomende substantiële financiering en inzet middelen. Ook de extra acties in de richting van de niet-beroepsactieven impliceert een grotere financiële inspanning. Op termijn rekenen we wel op maatschappelijk en financiële terugverdieneffecten.
4. **Schaalgrootte.** In beide **grootsteden** en in de meerderheid van de **centrumsteden** maakt het voeren van een lokaal werkgelegenheidsbeleid al enkele decennia deel uit van het lokale beleid. Kritische massa en expertisen zijn veelal aanwezig.
5. Voor de overige gemeenten pleiten we voor het behoud van de huidige regiegebieden Sociale Economie & Werk en/of wijk-werkregio's als referentiestructuren waarin **intergemeentelijke samenwerking** centraal staat (gem. 150.000 inw) bij de uitvoering van het activeringsbeleid. Een minimale kritische massa moet immers aanwezig zijn. Ook ondervangen wij hiermee de verschillende snelheden en ambitieniveaus op. Omwille van de specificiteit en de omvang van de problematiek moet het echter ook nog mogelijk blijven om als **individuele gemeente** een eigen werkgelegenheidsbeleid te kunnen voeren (bijv. Heusden-Zolder, Maasmechelen, Beringen, ...).

6. Bepaalde gemeenten tonen immers aan dat **schaalgrootte**, problematiek en bestuurskracht niet causaal zijn verbonden, hoewel we de mogelijke correlatie tussen beide uiteraard wel erkennen.

4. Samenwerking met Vlaanderen

Naast de juridisch garanties is er ook nood aan een instrumentarium om het overlegmodel te verankeren, te monitoren en te faciliteren. We zien hier vijf noden: grotere betrokkenheid bij aansturing van de VDAB, een Vlaams-Lokaal overlegorgaan, een centraal monitoring comité, overleg met de sociale partners en een interbestuurlijk akkoord waarin alle principes worden vastgelegd.

4.1. VDAB

Hoewel de VDAB een openbare dienst is die op Vlaams niveau opereert, kunnen lokale besturen een belangrijke rol spelen bij het ondersteunen en het helpen uitvoeren van het beleid van de VDAB. In die zin is het wenselijk dat lokale besturen, meer nog dan vandaag met de samenwerkingsovereenkomsten tussen VDAB/Lokale besturen, betrokken worden bij het beleid en de werking van de VDAB (cf. De Lijn, AGII,...) We denken hier vooral aan het voorzien van lokale beleidsruimte in de beheersovereenkomst van de VDAB zodat acties en dienstverlening maximaal worden afgestemd op lokale noden en prioriteiten die door de lokale besturen worden vooropgesteld. Ook de participatie in de beheersorganen van de VDAB (op centraal niveau) is een element ter versterking van de lokaal-Vlaamse samenwerking (cf. Vertegenwoordiger Vlaamse regering).

Hiervoor zijn verschillende argumenten:

7. Dit hoofdzakelijk in functie van een gedifferentieerd beleid (de zogenaamde 'lokale toetsing'), en verdere invulling, opvolging en concretisering van de VDAB-beheers-overeenkomst. De versterkte samenwerking tussen beide bestuurlijke niveaus geldt als waarborg voor een sterker arbeidsmarkt- en doelgroepenbeleid.
8. Lokale kennis: Lokale besturen beschikken over lokale kennis en expertise over de lokale arbeidsmarkt en de specifieke behoeften van werkzoekenden en werkgevers in hun regio. Door deze kennis te delen met de VDAB, kan de dienst zijn beleid beter afstemmen op de lokale context.
9. Coördinatie van beleid: Lokale besturen kunnen helpen bij het coördineren van het beleid en de acties van verschillende instanties die betrokken zijn bij de lokale werkgelegenheid, zoals lokale ondernemers, onderwijsinstellingen en andere relevante spelers. Dit kan bijdragen aan een meer samenhangende en doeltreffende aanpak.
10. Uitvoering van beleid: Lokale besturen kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van het beleid van de VDAB. Ze kunnen bijvoorbeeld helpen bij het organiseren van lokale werkgelegenheidsprojecten, het bieden van

werkervaringsplekken en het ondersteunen en het bereiken van lokale ondernemers.

11. Al met al kan de betrokkenheid van lokale besturen bij de VDAB bijdragen aan een meer doeltreffende aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek (matching vraag en aanbod) en bijgevolg aan het versterken van de lokale economie.
12. Lokale impact: De lokale samenleving wordt rechtstreeks geïmpacteerd door Vlaamse en federale besluiten en beslissingen. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de lokale besturen als democratisch verkozen vertegenwoordiger van de lokale samenleving erkend wordt als de meest betrokken belanghebbende bij Vlaamse besluitvorming die impact heeft op die lokale samenleving. Minstens evenzeer als de sociale partners die vandaag wél plaats krijgen in het besluitvormingsproces bij VDAB.

4.2. Vlaams-Lokaal overlegorgaan

Naar analogie met het federaal overlegcomité (tussen de federale overheid en gewesten en gemeenschappen) en het VESOC is er ook een nood aan een structurele interbestuurlijke overlegstructuur tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen. Een overlegmoment van overheid tot overheid. Hiermee verkrijgt men een volwaardige en structurele verankering van het lokale overheidsniveau in het Vlaams overlegmodel. Onderliggende doelstellingen die betrekking hebben op het Vlaams lokaal socio-economisch overleg zijn :

- Afstemming en wederzijdse versterking van het socio-economisch beleid in de breedste zin;
- Het voeren van een coherent, inclusief en integraal beleid;
- Het gevoelig verkorten van het beslissings- en besluitvormingstraject;
- Het boeken van efficiëntiewinsten;
- Verbeterde toegang tot de (financiële) hefboomen van het Vlaams economisch beleid.

4.3. Een centraal Monitoring Comité

Onder leiding van het departement 'Werk en Sociale Economie' wordt voorzien in een Centraal Monitoring comité dat instaat voor de bewaken, adviseren, monitoren, ondersteunen en bijsturen van de doelstellingen en van het decentraal beleid.

4.4. Dialoogkamer met sociale partners

Sinds het einde van WOII wordt het socio-economische beleid in mede bepaald door overleg tussen de verschillende regeringen en sociale partners. Dit sociaal overlegmodel houdt na bijna 80 jaar nog steeds stand. Anderzijds kennen we een groeiend belang van de lokale overheid als eerstelijns overheid in vele levensdomeinen van de burgers. Ook in het beleidsdomein Werk en activering. We stellen echter vast dat tot op vandaag geen enkel officieel forum bestaat waar de vertegenwoordiging van de lokale besturen en de vertegenwoordiging van de sociale partners elkaar ontmoeten. Bovendien stellen we vast dat de verschillende spelers in verschillende dossiers elkaar lijken tegen te werken. Om

de samenwerking meer vorm te geven installeren we een 'dialogokamer' tussen de SERV en de VVSG waarbij we elkaar informeren over actuele en toekomstige beleidsvoorstellen.

4.5. Een interbestuurlijk akkoord

Er is nood aan een interbestuurlijk akkoord waarbij afspraken worden gemaakt over gezamenlijke doelstellingen, rol van elk beleidsniveau, bevoegdheden, werkwijze (zie punten b. t.e.m. d.), mandaten, financiering. (cf. partnerschapsverdrag Vlaams/Lokaal)