

# Dromen is onvoldoende

Transparantie en af en toe omzien maken het verschil

*Vanuit de Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) kon ik de laatste jaren samen met onze lokale besturen mee proberen te bouwen aan het lokale arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Ook in Vlaanderen werd op dit terrein, net zoals in Nederland, heel wat bijgetimmerd. Decentralisatie en het nauwer betrekken van private spelers stonden ook hier op de agenda. Heel wat nieuwe instrumenten zagen het levenslicht, onder andere lokale werkwinkels, geïndividualiseerd project maatschappelijke integratie, dienstencheques...*

Het bijsturen van structuren en vele nieuwe instrumenten moesten de sterk voluntaristische beleidsintenties (dromen) van de diverse overheden een duwtje geven. Naar aanleiding van de kritische analyse van Jaap de Koning omtrent het Nederlandse arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid van de voorbije jaren, geef ik binnen het bestek van dit artikel mijn visie op het Vlaamse en lokale plaatje.

Beginnen doe ik bij de dromen, daarna ga ik wat dieper in op een aantal concrete realisaties. U zult met mij verder kunnen concluderen dat dromen toch niet helemaal blijken uit te komen. Toch is er geen reden om ze zomaar opzij te gooien. Met een aantal fikse bijsturingen raken we misschien toch een flink stuk op weg. Ik geef hiervoor in het besluit een vijftal overwegingen mee.

## Dromen helpt een handje ...

Ook in Vlaanderen is de laatste jaren, zowel inhoudelijk als structureel, aan het arbeidsmarktbeleid en het werkgelegenheidsbeleid heel wat bijgeschaafd.

Het betreft evoluties die vrij sterk gelijklopen met de Nederlandse situatie.

## Decentralisatie

Net zoals in Nederland is er de laatste jaren sprake van een verre gaande decentralisatie van de uitvoering van een groot deel van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. De diensten basisdienstverlening omtrent werk, registratie van de werkzoekenden en vacatures, arbeidsbemiddeling, trajectbegeleiding en beroepskeu-

ze- en loopbaanadvies werden samengebracht in een lokale werkwinkel. Eind 2004 zullen ongeveer een 140-tal lokale werkwinkels en een 30-tal werkwinkelantennes zorgen voor deze dienstverlening, zo dicht mogelijk bij alle werkgevers, werknemers en werkzoekenden. Voor informatievoorziening omtrent de arbeidsmarkt zorgen dan weer de 13 lokale klantencentra van de VDAB.

Voor het ondersteunen van rechtstreekse arbeidscreatie, al dan niet in functie van werkervaring of als meer permanente ondersteuning van werknemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld sociale werkplaatsen), wordt ofwel Vlaams ofwel lokaal uitvoering gegeven aan de beleidsintenties van diverse overheidsniveaus.

Naast het rechtstreeks ondersteunen van arbeidscreatie via allerhande loon- en/of omkaderingssubsidies, kwam er in 2003 ook nog een onrechtstreekse vorm van subsidiëring die het scheppen van extra werkgelegenheid in bepaalde sectoren moest aanmoedigen. Deze *koopkrachtsubsidie* wordt ingebracht onder twee vormen: enerzijds een sectorale input van extra middelen rechtstreeks gekoppeld aan extra werkgelegenheid voor kansengroepen (zoals MINA-jobs en groene jobs) en anderzijds een universele koopkrachtsubsidie gekop-

peld aan toename van de werkgelegenheid (bijvoorbeeld dienstencheques).

Een belangrijk verschilpunt met de Nederlandse situatie is echter wel dat de gedeeltelijke decentralisatie van uitvoering van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid niet gepaard ging met een decentralisatie van de *beleidsbepaling*. Al ligt die beleidsbepaling dan voor de lokale werkwinkels niet rechtstreeks bij de Vlaamse overheid, maar wordt die voorzien via de overheidsdienst VDAB.

## Privatisering

Naast de decentralisatietendens ontstond er ook in Vlaanderen een tendens bij zowel de federale, Vlaamse als lokale overheid, om in functie van efficiëntie en effectiviteitsoverwegingen *private spelers* (NGO's, VZW's en reguliere bedrijven) *mee te betrekken* (naast de *publieke spelers*) bij de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid.

Deze tendens tot uitbesteding vinden we in Vlaanderen vooral in het kader van de ESF-projecten zwaartepunt 1 en 2. Het betreft hier vooral het uitbesteden van diverse opleidings-, werkervarings- en vormingsacties en een bepaald luik van de trajectbegeleiding voor specifieke doelgroepen. Lokaal en federaal gaat het grosso modo om dezelfde acties die uitbesteed worden, maar hier dan voor twee specifieke doelgroepen: PWA-cliënten en leeflooncliënten. In Vlaanderen ging deze tendens wel gepaard met een aantal merkwaardige evoluties. Ofwel kregen de publieke spelers de volle bevoegdheid om de aanbestedingen door te voeren ofwel werd in het kader van de ESF-uitbestedingen gewerkt via een apart ESF-agentschap, maar werd binnen dit bestek dan aan de publieke spelers een gegarandeerd aanbod voorzien.

Groot verschilpunt tussen de Vlaamse en de Nederlandse aanpak is dat Vlaanderen uitdrukkelijk niet kiest om de uitkeringsinstanties verantwoordelijk te maken voor het uitbestedingsbeleid en ook het sterk inzetten op Vlaamse standaarden om de uitbestedingen in goede banen te leiden.

De uitbestedingsaanpak van lokale besturen is hier wel meer vergelijkbaar met de Nederlandse aanpak.

## 'Lokalisering' van gesubsidieerde arbeid

De derde tendens die enige gelijkenis vertoont met de Nederlandse situatie is het aanhalen van de band met lokale besturen in functie van het inzetten van *gesubsidieerde arbeid* in het kader van het werkgelegenheidsbeleid. Alhoewel we hier toch ook eerder van een heel eigen Vlaamse benadering kunnen spreken.

Sinds de GESCO-contingent overeenkomst van 1986 beschikken de lokale besturen dan wel over een vrij ruime enveloppe uit de werkgelegenheidsmiddelen. Deze werd echter net zoals in vele andere sectoren aangewend om de reguliere noden inzake personeelsbezetting binnen de diverse diensten te lenigen. Dit is het gevolg van een onevenwicht tussen de eigen fiscale middelen en de inbreng uit het gemeentefonds versus de sterk toegenomen verplichtingen voor de lokale besturen. Op vandaag wordt 21,5% van de personeelsbehoefte van lokale besturen ingevuld door GESCO'S. Uiteraard kunnen we hier niet meer spreken over een werkgelegenheidsinstrument. Er moet wel nog, gezien de Vlaamse decreetgeving, een bepaalde ruimte gecreëerd worden om kansgroepen tewerk te stellen binnen deze functies.

Bij het aantreden van de huidige Vlaamse regering werd voorzien dat het lokale bestuur een regierol zou krijgen in de verdere uitbouw van de dienstenwerkgelegenheid. Vlaanderen zou hierbij zorgen voor een passend instrumentarium en lokale besturen zouden hiermee dan in het kader van lokale werkgelegenheidsdoelstellingen aan de slag kunnen. Daar is echter tot op heden, met uitzondering van een experimenteel budget voor de centrumsteden, nog niets van in huis gekomen.

Bij de bespreking van een aantal instrumenten in het tweede luik van deze bijdrage zal trouwens blijken dat zowel Vlaanderen als de federale regering hier het laken zelf volledig naar zich toetrekken en het lokale bestuur in deze volledig vergeten zijn.

## Budgettaire weerslag

Naast deze tendensen lijkt het niet onbelangrijk om in tabel 1 ook even in te zoomen op de budgettaire

weerslag van het vernieuwde arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid.

De meest frappante bevinding is het extra inzetten de voorbije jaren op de arbeidsmarktdienstverlening (van 9% in 1999 naar bijna 14% in 2002) en opleiding en vorming (van 13% naar 17%), ten nadele van gesubsidieerde arbeid (van 55% naar 42%).

## Beleidsprincipes

De basisprincipes werden vastgelegd in een kaderovereenkomst lokaal werkgelegenheidsbeleid.<sup>2</sup> Deze overeenkomst werd bij de opstart van iedere werkwinkel integraal opgenomen in het lokale samenwerkingsprotocol en ook ondertekend door alle lokale besturen. De belangrijkste principes zijn:

- het nastreven van een *hogere werkzaamheids- en werkgelegenheidsgraad* met het accent op preventie en actieve participatie, ook van kansengroepen;
- een *kwalitatieve, klantgerichte en transparante* geïntegreerde dienstverlening via de lokale werkwinkels, met de regierol voor de geïntegreerde dienstverlening rond werk bij de VDAB en rond dienstenwerkgelegenheid bij de lokale besturen;
- een afgestemd arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid vanuit de drie bestuursniveaus, op basis van gelijkwaardigheid, permanente dialoog en informatie.

## Nieuwe instrumenten om de dromen waar te maken

In het tweede luik willen we als bevoorrechte getuige een aantal *instrumenten* en een *aantal structurele bijsturingen van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid* aftoetsen aan de beoogde doelstellingen.

Daarnaast zullen we nagaan of de kritische reflecties van Jaap de Koning over het huidige Nederlandse arbeidsmarktbeleid ook van toepassing zijn op de Vlaamse situatie.

## De lokale werkwinkel

Ongetwijfeld is de lokale werkwinkel het belangrijkste nieuwe instrument dat sinds 2000 geïntroduceerd werd binnen het Vlaamse arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. De lokale werkwinkel moest de draaischijf worden van waaruit de federale, Vlaamse en lokale overheden op een klantvriendelijke en transparante manier een dynamisch werkgelegenheidsbeleid gestalte geven. In de ongeveer 140 werkwinkels en 30 antennes komen de werkzoekenden, de werknemers, de werkgevers terecht voor alle basisdienstverlening omtrent werk. Iedereen kan er bovendien ook terecht voor trajectbegeleiding en loopbaanadvies op zoek naar werk, en men kan er zich inschrijven als werkzoekende en het eigen dossier beheren. In een aantal werkwinkels is er ook reeds een ruime *basisdienstverlening omtrent dienstenwerkgelegenheid*. Al deze diensten worden kosteloos geleverd door VDAB, gemeente en OCMW, PWA, ATB en een aantal NGO's.

**Tabel 1.**

Evolutie van de uitgaven voor de Vlaamse maatregelen opgenomen in de Eurostat LMP-bank<sup>1</sup> (1998-2002).

Uitgaven (in miljoen euro)	1998	1999	2000	2001	2002
1 Arbeidsmarktdienstverlening		84,39	94,04	117,07	120,44
2 Opleiding en vorming	132,37	119,55	139,24	138,63	148,73
3 Jobrotatie en arbeidsherverdeling	12,49	19,24	31,03	29,87	28,85
5 Inschakelen van personen met een handicap	178,25	178,42	205,69	204,46	208,79
6 Directe jobcreatie	496,98	499,39	498,06	395,66	364,57
Totaal	838,00	901,00	968,00	886,00	871,00

**Bron:** VDAB, VIZO, Departement Onderwijs, VFSIPH, Administratie Werkgelegenheid.

De aansturing/regie van de basisdienstverlening rond werk gebeurt door de VDAB, de basisdienstverlening rond dienstenwerkgelegenheid wordt opgenomen door het lokale bestuur. Een samenwerkingsprotocol regelt de samenwerkingsmodaliteiten tussen de partners binnen de feitelijke vereniging 'werkwinkel'. De drie overheidsniveaus investeren in mensen en middelen.

Een algemene uitspraak doen omtrent de werking van de lokale werkwinkels is door het vooralsnog ontbreken van betrouwbare monitoring en evaluatiegegevens zeker niet mogelijk. Toch kunnen we vanuit de ervaringen van vier jaar werking met het concept werkwinkel reeds een aantal bevindingen meegeven. Als we de werking aftoetsen aan de doelstellingen, dan kunnen we stellen dat vooral het *dichterbij brengen van de basisdienstverlening 'werk'* bij alle burgers zeker geslaagd is.

Het echt *integreren* en *afstemmen* van het aanbod en maatwerk realiseren is daarentegen (nog) niet aan de orde. De heel sterke sturing van zowel VDAB, OCMW en ook PWA vanuit respectievelijk Vlaamse en federale kaders en het ontbreken van een echt juridisch werkwinkelkader zorgen er voor dat, ondanks het feit dat men samen woont, er zeker nog niet echt 'samengewerkt' wordt. Alhoewel er de laatste twee jaren mede onder impuls van het uitwerken van doelgroep- en taakafspraken tussen de partners en het uitbouwen van een regelmatig cliëntoverleg her en der al wat meer ambitie is op dit terrein.

Voor de tweede werkwinkelpijler, de uitbouw van de dienstenwerkgelegenheid, is het huilen met de pet op. Ondanks alle beloften werd er in deze pijler heel marginaal geïnvesteerd en als er dan toch al eens wat restmiddelen bleken te zijn voor deze pijler, was er van een afgestemd beleid vanuit een dialoog tussen de verschillende overheidsniveaus al helemaal geen sprake.

Ook een lokaal geïntegreerd arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid via de lokale fora werkgelegenheid, die samen met de lokale werkwinkels boven de doopvont werden gehouden, komt niet van de grond. Dit heeft dan weer te maken met ten eerste, het volledig ontbreken van een juridische legitimatie voor het aansturen van de werkwinkels door het lokale forum, vervolgens met het in feite vastleggen van het arbeidsmarkt- en werkgelegen-

heidsbeleid, met daaraan gekoppeld het inzetten van instrumenten, via afspraken binnen de subregionale tewerkstellingscomités (STC's) zonder automatische terugkoppeling met de lokale fora, en tenslotte met de sterk dwingende Vlaamse sturing van het werkwinkelverhaal gezien er enkel op de eerste pijler werd ingezet.

Als we een en ander vergelijken met de Nederlandse situatie, kunnen we stellen dat decentralisatie in Vlaanderen niet gepaard ging met een flinke desinteresse en het verdwijnen van de regie op landelijke schaal, wel integendeel.

De lokale werkwinkels zijn veeleer een gedeconcentreerde VDAB-werking geworden, met strakke Vlaamse sturing en van echte lokale beleidsruimte is gewoon geen sprake. Deze tendens werd nog versterkt door het ontbreken van instrumenten om de tweede pijler van de werkwinkelwerking, met name de regie dienstenwerkgelegenheid, concreet invulling te geven.

### De leefloonwet, geïndividualiseerd project maatschappelijke integratie<sup>3</sup>

In 2002 werd de vroegere wet op het bestaansminimum grondig bijgestuurd. Het recht op maatschappelijke integratie krijgt concrete vorm in hetzij een *tewerkstelling* voor de betrokkene, hetzij het toekennen van een *leefloon*, al dan niet gekoppeld aan een *geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie*.

Gezien het belang van deze laatste notie voor het lokale arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid, gaan we er hier even wat dieper op in.

Een geïndividualiseerd project maatschappelijke integratie moet op termijn leiden tot tewerkstelling. Een dergelijk project beschrijft alle trajectstappen die nodig zijn op weg naar werk en specificeert de engagementen van het OCMW en de betrokkene. Het is verplichtend voor alle jongeren tot 25 jaar die niet onmiddellijk inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het project moet door het OCMW en de jongere uitgewerkt zijn binnen de drie maanden nadat de jongere bij het OCMW aanklopte voor een leefloonuitkering. Voor leeflooncliënten boven de 25 jaar kan zowel het OCMW als de betrokkene een dergelijk project initiëren.

Als we deze maatregel aftoetsen aan de beoogde doelstellingen zoals ze werden opgenomen in de kaderovereenkomst, dan scoort deze maatregel ongetwijfeld goed op vlak van *participatie* en *activatie* met extra aandacht voor kansengroepen en preventie.

Wanneer we een en ander bekijken vanuit het oogpunt afstemming, transparante aanpak, integratie binnen een Vlaamse VDAB-regierol<sup>4</sup> en realisatie van een dialoog tussen de overheidsniveaus, dan moeten we vaststellen dat deze principes volledig vergeten werden.

Een en ander maakt het voor de lokale overheid dan ook weer heel moeilijk om engagements binnen de kaderovereenkomst loyaal uit te voeren. Het betreft immers een dwingende federale taakstelling waar noch middelen noch lokale beleidsinbreng voorzien zijn en waarbij het OCMW toch verplicht is om een en ander uit te voeren.

Gezien Vlaanderen zijn geïntegreerde dienstverlening ook niet aanpaste,<sup>5</sup> voor deze nochtans belangrijke doelgroep, is van een gecoördineerde aanpak helemaal geen sprake meer. Een pijnpunt dat helaas, alle mooie beleidsintenties ten spijt, vrij gelijklopend is met de Nederlandse situatie.

### Dienstencheques, MINA-jobs en groene jobs

Het gaat hier om drie sterk vernieuwde instrumenten die in het kader van de dienstenwerkgelegenheid respectievelijk federaal/Vlaams en Vlaams/lokaal ontwikkeld werden de voorbije periode.

De dienstencheque zorgt door middel van een federale en in aanvang ook een Vlaamse tussenkomst<sup>6</sup> dat bepaalde huishoudelijke hulp tegen sterk gereduceerde prijzen kan aangekocht worden bij erkende dienstenbedrijven. Met deze *koopkrachtsubsidie* wil men het zwartwerk in deze sector bannen, en nieuwe duurzame werkgelegenheid in de dienstensector en extra werkgelegenheidskansen voor kansengroepen aanmoedigen. Alle potentiële aanbieders van deze dienstverlening kunnen, mits het voldoen aan een aantal criteria, erkend worden om in dit kader diensten te verlenen.

Bij MINA- en groene jobs wordt de sectorale koopkrachtsubsidie in de leefmilieusector enkel vrijgemaakt als de diensten geleverd worden door be-

paalde kansengroepen en indien er voor het eventuele rendementsverlies van deze kansengroepen ook een loonkostsubsidie wordt voorzien vanuit de sector werkgelegenheid. Ook hier kunnen alle erkende aanbieders deze diensten aanbieden. Alleen lokale besturen kunnen in functie van Vlaams goedgekeurde beleidsplannen een beroep doen op MINA-jobs. Zij kunnen zelf beslissen of ze deze middelen uitbesteden of zelf met deze middelen de dienstverlening uitbouwen.

De dienstencheques moeten tegen einde 2005 voor België ongeveer 25 000 nieuwe deeltijdse banen opleveren, de MINA en groene jobs zijn op vandaag goed voor ongeveer 300 VTE jobs. Beide instrumenten werden pas in 2003 geïntroduceerd. Een evaluatie is dus zeker nog niet aan de orde.

In alle geval benieuwt het ons om hiervan de netto-effectiviteit te vergelijken met de netto-effectiviteit van andere werkgelegenheidsmaatregelen. Er is nu alvast de vaststelling dat er van een afgestemd verhaal met respect voor de lokale regie inzake uitbouw van de dienstenwerkgelegenheid geen of heel weinig sprake is. De lokale overheid kan hoogstens beslissen om zo goed mogelijk de instrumenten via de eigen diensten of via diverse private actoren op het eigen grondgebied zo optimaal mogelijk in te zetten. Ook de in Nederland vastgestelde euvels zoals gebrek aan goede uitbestedingsprocedures voor dit luik van het werkgelegenheidsbeleid, het gebrek aan echte coördinatie en verbrokkelde verantwoordelijkheden steken hier de kop op.

### Bestuursakkoord kerntakendebat werkgelegenheid<sup>7</sup>

In 2003 werd in Vlaanderen het kerntakendebat gevoerd dat er moest voor zorgen dat de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse, provinciale en lokale overheden scherper in beeld kwam in functie van een beter bestuur. Werkgelegenheid stond hier ook op de agenda. Een van de deelthema's binnen dit beleidsitem is vrij relevant binnen het bestek van dit artikel, namelijk de toekomst van het sociaal-economisch streekbeleid.

De Vlaamse, provinciale en lokale overheden beslisten om meer transparantie te creëren in het arbeidsmarktbeleid en tot een afslanking te komen

van de diverse overleg- en adviesorganen. Er werd gekozen om het Vlaamse VESOC-model ook regionaal te gaan inplanten. In grote lijnen betekent dit dat het toekomstige overleg en advies omtrent regionaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid zich zal afspelen binnen de RESOC's,<sup>8</sup> een transparante structuur waarin zowel sociale partners, provincies als lokale besturen zitting hebben. Indien de drie partijen tot een consensus komen, moet die door alle partners bij de uitvoering van het beleid worden gehonoreerd. De nieuwe structuren die onder andere voor een fusie tussen de huidige STC's en streekplatforms zullen zorgen, worden in 2004 uitgebouwd.

Vlaanderen zal zich vanaf 2005 volledig terugtrekken uit deze structuren. Door deze optie werd de *decentralisatietendens* in alle geval verder doorgetrokken.

Er schuift echter ook een dubbel gevaar in deze beweging. De volledige terugtrekking van Vlaanderen mag in geen geval, zoals in Nederland, gaan zorgen voor een "wat niet weet, niet deert"-opstelling. Maar evenmin, en voor Vlaanderen veel denkbeeldiger, voor een parallel circuit waarbij Vlaanderen voornamelijk via haar extern verzelfstandigd overheidsbedrijf VDAB een parallel beleid gaat voeren naast deze werking. Hierdoor zou het RESOC vrij snel, net zoals de lokale fora van de werkwinkels, verworden tot een vrij betekenisloze praatbarak. Het ontwerpdecreet VDAB voorspelt hier weinig goeds.

### Ontwerp VDAB-decreet<sup>9</sup>

Naar dit decreet, maar eveneens naar een werkwinkeldecreet, werd in functie van de hooggespannen beleidsambities door alle beleidsniveaus al lang uitgekeken. Intussen wordt alles (voorlopig) duidelijk. Een decreet op de lokale werkwinkels is begraven en een duidelijke omschrijving van een VDAB-regie en een VDAB-actor in een VDAB-decreet, zoals afgesproken werd binnen de kaderovereenkomst, werd al meteen naar sprookjesland verwezen.

Het ontwerpdecreet VDAB, zoals het nu voor nadere bespreking en besluitvorming voorligt, bouwt vooral verder op de huidige praktijk en bergt de heldere principes die aan de ombouw van het Vlaamse arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid

ten grondslag lagen en allemaal in de kaderovereenkomst werden opgenomen, volledig op.

Een vaststelling die trouwens niet alleen door ons wordt opgetekend, maar die in nog veel scherpere bewoordingen terug te vinden is in het recente SERV-advies omtrent dit ontwerp van decreet.<sup>10</sup> Actor- en regiefunctie worden (zoals ook reeds aangekondigd door de Vlaamse regering) niet meer opgesplitst, het werkwinkelgebeuren wordt, indien dit decreet gevolgd wordt, volledig aangestuurd vanuit de VDAB en van een pijler dienstenwerkgelegenheid is geen sprake meer. Een uitklaring omtrent de verschillende regiefuncties, het opdrachtenkader van de werkwinkels, garanties omtrent volwaardige betrokkenheid van PWA, ATB, OCMW's en gemeenten in de lokale werkwinkels ontbreken. De VDAB zal er via dit decreet vrij ruime bevoegdheden bij krijgen op alle terreinen van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. De relatie met andere arbeidsmarktactoren, al dan niet private, blijft eerder vaag.

Omtrent de huidige werkervaringsprogramma's, de regelgeving beschutte en sociale werkplaatsen biedt het kaderdecreet helemaal geen duidelijkheid. Er is ook geen goede decretale verankering met de toekomstige RESOC's voorzien.

Hoe dit decreet samen kan sporen met het bestuursakkoord tussen de diverse Vlaamse overheden en de lokale fora werkgelegenheid is ons momenteel een compleet raadsel. Als het decreet in deze versie behouden blijft, zullen de lokale overheden zich in alle geval in functie van hun eigen beleidstaken opnieuw moeten buigen over hun rol in de lokale werkwinkels en het lokale werkgelegenheidsbeleid. De tijd van dromen is blijkbaar voorbij.

### **Consequent en transparant handelen**

Toch willen we deze bijdrage nog eindigen met een pleidooi om de droom met alle overheden verdere kansen te geven door consequent en transparant te handelen en af en toe tijdje om te zien.

Na de blik op de droom en op de realisaties en mede geïnspireerd vanuit de Nederlandse ervaringen en vier jaar samenwerken met de lokale besturen rond een nieuw ambitieus federaal-Vlaams-lokaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid, alvast nog een vijftal voorstellen ter overweging.

## Ambitieuze doelstellingen helder vastleggen

Al lijkt het moeilijker dan gedacht om de droom van vier à vijf jaar geleden te realiseren, toch lijkt het bij de start van de volgende Vlaamse regering cruciaal om ook de federale regering en de lokale overheid te motiveren voor een sterke doorstart van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Belangrijk zal hierbij zijn dat er in eerste instantie terug eensgezindheid bereikt wordt omtrent doelstellingen. Hierbij lijkt het ons cruciaal om samen verder in te zetten op *evenredige en kwaliteitsvolle participatie* van alle burgers op actieve leeftijd op de arbeidsmarkt. Deze vrij algemene doelstelling wordt bij voorkeur jaarlijks – in functie van monitoring en evaluatie van een voorbije periode, diverse arbeidsmarktrealisaties en budgettaire ruimte bin-

nen ieder overheidsniveau – verder geconcretiseerd en omgezet in concreet meetbare acties en te verwachten resultaten. Een *juridisch afdwingbare samenwerkingsovereenkomst* tussen de federale, Vlaamse en lokale overheid lijkt hiervoor een beter instrument dan de veel te vrijblijvende huidige kaderovereenkomst.

## Kiezen voor een stabiel cultureel en institutioneel aangepast kader

Hoe graag we misschien federaal of Vlaams of lokaal zouden komen tot meer homogene en minder verbrokkelde bevoegdheidspakketten, het zal de komende jaren wellicht niet aan de orde zijn.

### Schema 1.

Gewenst institutioneel kader van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid.

	Federale overheid	Vlaamse overheid	Lokale overheid (Provincie, gemeente, OCMW)
	Samenwerkingsovereenkomst lokaal werkgelegenheidsbeleid (+ overlegcomité samengesteld uit sociale partners en de drie overheidsniveau's)		
Overleg en advies met bindendheid uitvoering bij consensus	federaal sociaal economisch advies en overlegcomité NAR?	VESOC	RESOC
Basisbevoegdheden	o.a. universele basisopties vervangingsinkomen en activeringsmodaliteiten o.a. basisopties inzake extra input sociale zekerheidsmiddelen en werkgelegenheidsbeleid	o.a. basisopties inzake: – universele en geïntegreerde dienstverlening voor werknemers, werkzoekenden en werkgevers inzake werk – trajectbegeleiding en bemiddeling werkzoekenden – informatie, opleiding en begeleiding van werkzoekenden en werknemers – monitoring en evaluatie omtrent arbeidsmarkt en werkgelegenheidsbeleid – beroepskeuze- en loopbaanadvies	o.a. lokaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid binnen federale en Vlaamse kaders
Regie via eigen al dan niet verzelfstandigde overheidsdiensten	RVA regie	VDAB regie	werkwinkel regie, OCMW regie
Actor via eigen al dan niet verzelfstandigde overheidsdiensten	PWA actor	VDAB actor	OCMW actor

We hebben de voorbije vier à vijf jaar heel vaak energie gestopt in structurele discussies en het (te veel) ver- of hervredelen van bevoegdheden. Maar misschien moeten we nu maar eens keuzes durven maken die *voldoende ambitieus* zijn, de *efficiëntie* en de *effectiviteit* ten goede komen en *maatwerk* mogelijk maken. We hebben echt geen tijd meer om nog eens het huis volledig te gaan herbouwen vooraleer we aan het echte werk beginnen. Binnen de huidige kaders en in functie van het pas afgesloten bestuursakkoord lijkt het logisch om binnen de volgende rasters de weg verder te zetten.

Uiteraard mag het Europese kader hier ook niet vergeten worden. De regierollen van de respectievelijke arbeidsmarktactoren zullen nog verder moeten worden uitgeklaard. Cruciaal hierbij is dat er wel een duidelijke afgrenzing voorzien wordt in de regierollen die de *gelijke kansen voor iedereen* garanderen maar ook zoveel als mogelijk *maatwerk* mogelijk maken. Concreet betekent dit dat de federale en Vlaamse overheid vooral zullen moeten sturen op *hoofdlijnen* en de lokale overheid binnen die kaders de nodige beleidsruimte moet krijgen. Verder zullen er ook duidelijke keuzes moeten gemaakt worden omtrent welke dienstverlening bij de overheidsactoren wordt geplaatst en wat via heldere uitbestedingsprocedures aan de markt (inclusief de eigen actoren) wordt toevertrouwd. Dit vereist ook dat gedeconcentreerde overheidsdiensten deze logica via hun beheersovereenkomsten ook concreet kunnen invullen, iets wat op vandaag nog helemaal geen realiteit is.<sup>11</sup>

Alle overheden moeten hierbij ook bereid zijn volgens de afspraken binnen het samenwerkingsakkoord de nodige mensen en middelen in te zetten in functie van de diverse taken en bevoegdheden. Binnen dit kader zal ook heel wat energie moeten gestopt worden in het *goed managen van de samenwerkingsverbanden* om naar een echt geïntegreerd en afgestemd beleid te groeien.

### **Inzetten op een sterke performantie en deze ook belonen**

In zijn evaluatie van het Nederlandse arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid stond Jaap de Koning ook uitgebreid stil bij de netto-effectiviteit van de diverse inspanningen die geleverd worden.

Zowel in het kader van het opvolgen van een eventueel samenwerkingsakkoord als in functie van het maximaal betrekken van diverse publieke en private spelers bij de uitvoering van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid, zal het cruciaal zijn om de krijtlijnen van kwaliteit en doelmatigheid in de verschillende diensten te gaan vastleggen. Het onderzoekskader zoals het in HIVA-onderzoek (Lauwe-reys, Mattheus & Nicaise; 2000) werd uitgetekend om de sociale tewerkstelling in Vlaanderen onder de loep te nemen, kan hierbij ongetwijfeld al heel wat inspiratie bieden. Daardoor kan er effectief ingezet worden op sterke performantie en kan men waar wenselijk ook kiezen om deze performantie te belonen. Deze aanpak zal in alle geval meer resultaat opleveren dan het verenigen van performantie tot het verminderen van het uitkeringsvolume of het aantal uitkeringsgerechtigden. Alhoewel het belang van deze parameters in de totale benadering van een en ander niet onderschat mag worden.

### **Transparantie, monitoring en evaluatie**

Bij de evaluatie van de Nederlandse situatie werd terecht gewezen op het belang van *goede informatie* omtrent de arbeidsmarkt en de resultaten van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Alhoewel hierop in Vlaanderen, door een sterke centrale sturing ook binnen de grotere decentralisatie van de uitvoering van het beleid, nog niet direct ingeleverd werd, merken we op vandaag toch een aantal belangrijke gelijklopende pijnpunten.

Er wordt nog steeds bijna uitsluitend ingezet op het opvolgen van Vlaamse instrumenten en middelen en de prestaties van de Vlaamse publieke spelers. Lokale en federale overheden investeren hier te weinig. De federale en lokale realisaties worden veel te weinig meegenomen in onderzoek en de *randvoorwaarden voor een goede monitoring en evaluatie van een co-productie van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid ontbreken*. Toch is dit in ons complexe land wel een basisvereiste om tot een goed beleid te komen.

### **Samen investeren in onderzoek en ontwikkeling**

De voortdurend veranderende arbeidsmarkt en een aantal nieuwe vraagstukken, zoals onder ande-



re het langer aan de slag blijven van werknemers of het levenslang leren, vragen om een co-productie van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid waar er voldoende ruimte is om te zoeken naar *creatieve oplossingen*.

Zowel een *flexibel* basisbeleidskader, maar zeker ook de resolute keuze om jaarlijks mensen en middelen vrij te maken voor onderzoek en ontwikkeling bij de diverse overheden, zijn hier fundamenteel en hier steekt iedereen best een tandje bij!

Griet Pitteljon  
VVSG

### Noten

1. Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003, Administratie Werkgelegenheid, 2004.
2. Kaderovereenkomst tussen de federale en de Vlaamse overheid en VVSG omtrent het lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel, 6 april 2000.
3. Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 26 mei 2002.
4. Het gaat hier immers om een maatregel die volledig resoreert onder de eerste werkinkelpijler.
5. Het begeleidingsaanbod dat zou kunnen passen in het kader van een geïndividualiseerd project maatschappelijke integratie wordt pas na drie maanden aangeboden, terwijl een OCMW het voor jongeren -25 jaar uiterlijk binnen de drie maanden moet uitgetekend hebben.
6. Tussen mei 2003 en december 2003 betaalden de federale overheid en het gewest elk de helft van de overheidstussenkomst (17,36 euro). Sinds 1 januari 2004 betaalt de federale regering de tussenkomst en is het budget onbeperkt. De overheidstussenkomst bedraagt vanaf 1 juli 2004 13,87 euro.
7. Standpuntbepaling van het Vlaamse, provinciale en lokale bestuursniveau inzake organisatie van het sociaal-economisch streekbeleid. Nota bij het bestuursakkoord, april 2003.
8. Regionaal Sociaal Economisch Overlegcomité.
9. Ontwerp van decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'.
10. Advies ontwerp van decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'. SERV, 16 februari 2004.
11. Bijvoorbeeld: een LKC van de VDAB of een regionale RVA-dienst moeten binnen de globale kaders specifieke afspraken kunnen maken met de andere arbeidsmarktactoren die van regio tot regio kunnen verschillen.

### Bibliografie

Lauwereys, L., Mattheus, N. & Nicaise, I. (2000). *De sociale tewerkstelling in Vlaanderen: doelgroepbereik, kwaliteit en doelmatigheid*. Leuven: HIVA