



# DEEL 11

## Arbeidsmarktbeleid met focus op activering

Filip De Rynck (UGent)  
Lieven Janssens (UAntwerpen)

# Deel 11 - Arbeidsmarktbeleid met focus op activering

## 1. Leeswijzer

### *a. HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?*

Voor de “Toekomstvisie voor lokaal en binnenlands bestuur” selecteren we 11 actuele maatschappelijke opgaven om de ideeën over een bestuurlijke architectuur te inspireren en door te denken. De studie van recente **academische onderzoeksrapporten** en vele gesprekken voeden dit hoofdstuk. We nodigden verschillende academici en experts uit voor een inhoudelijk **seminarie over activering (17 november 2022)**. Voor dit thema sloten prof. Sarah Vansteenkiste (KU Leuven) en prof. Jonas Wood (UAntwerpen) aan. Voor dit hoofdstuk maken we ook gebruik van een **proces met heel wat gesprekken**:

- bijdrage in het Vlaams arbeidsmarktcongres - 12 december 2022;
- gesprekken met het departement WSE - 8 september 2022 en 23 februari 2023;
- een gesprek met minister Jo Brouns over activeringsbeleid - 6 december 2022;
- een debat met N-VA over arbeidsmarktbeleid - 7 februari 2023;
- het overleg met SERV (commissie arbeidsmarkt) - 26 januari, 31 januari en 28 februari 2023;
- bijdrage op de werkgelegenheidsconferentie - 13 juni 2023 in Genk;
- een debat tijdens de managementdagen van departement WSE - 7 september 2023;
- een expertsessie in het kader van de studie naar buitenlandse leerpunten omtrent activering (door de Radboud Universiteit van Nijmegen) - 20 september 2023;
- informele gesprekken met medewerkers van de VDAB tijdens stuurgroepbijeenkomsten en expertsessies.

De **ontwerpteksten** legden we voor aan een tiental experts en stakeholders in het thema van activeringsbeleid. We verwerkten onder meer de **feedback** van de collega's bestuurskundigen van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven, UGent, UAntwerpen en UHasselt), Ludo Struyven (KU Leuven en HIVA), SERV (Sandra Hellings, An De Coen, Peter Van Humbeeck), departement WSE (o.a. Griet Smet en Dirk Vanderpoorten), Mark Suykens (voormalig directeur VVSG) en het team Samenleven & Beleven van VVSG (o.a. Peter Cousaert en Fabio Contipelli).

### *b. FOCUS VAN DEZE TEKST?*

We beschrijven in deze tekst de maatschappelijke opgave inzake activering en wat dat betekent voor het **lokaal bestuur**, voor de **Vlaamse overheid** en voor de **interbestuurlijke verhoudingen**. We hebben aandacht voor de **federale overheid** die binnen haar bevoegdheden grote impact heeft op het lokale niveau. Dat is bijvoorbeeld bij het debat over de activering van leefloners en OCMW-cliënten zeer sterk het geval.

De focus ligt vooral op de complexere **interbestuurlijke relaties** en het probleem van **bestuurskracht**. We gaan minder in op alle initiatieven van verschillende overheden: van de lokale besturen (bv. inzake loopbaanbegeleiding), van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (bv. arbeidstrajectbegeleiders en sociale economie- en maatwerk-initiatieven) of van de Vlaamse overheid (werking departement WSE en van het agentschap VDAB).

We zijn **geen vakspecialisten** in deze materie maar denken de analyse op het domein, die interactief via heel wat gesprekken en studie van academisch onderzoek tot stand kwam, door. De inhoud van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de twee penhouders van de toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens) en is voorwerp van debat. We pretenderen dus geenszins volledigheid of dat dit de enig mogelijke visie is op het aanpakken van de maatschappelijke opgave.

### ***C. UIT HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040***

Het profiel van lokale besturen (hoofdstuk 3 uit de “Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur”) bevat geen apart hoofdstuk over het activeringsbeleid maar kadert wel de bredere **opdracht voor lokale besturen op het domein van werk, economie en welzijn**. Ook de drempels in het activeringsbeleid komen rechtstreeks aan bod in belendende beleidsdomeinen: sociaal beleid, inclusie/participatie, kinderopvang, mobiliteit, ... Het profiel gaat daarbij ook in op de opdracht voor het lokaal bestuur om in **netwerken** een verbindende rol op te nemen. Dat geldt zeker voor arbeidsmarkt en economie waar heel wat **bovenlokale bestuursvormen** actief zijn: bv. VDAB, agentschap VLAIO, de regio gebieden sociale economie en werk.

→ *Uit het profiel:*

#### *Een faciliterend lokaal economisch beleid*

*Het lokaal bestuur ondersteunt lokaal ondernemerschap. Het gaat zowel om lokale (sociale) ondernemingen als private ondernemers (grote bedrijven, kmo's, zelfstandigen, landbouwbedrijven). Het bestuur biedt daarvoor de ruimtes en infrastructuur en maakt werk van collectieve ruimtes voor starters, ondersteunt innovatie en verwijst ondernemingen naar specifieke vormen van ondersteuning.*

*Het lokaal bestuur maakt werk van een performante dienstverlening voor allerlei vragen van (potentiële) ondernemers en voert de regie van netwerken (onderwijs, ondernemers, overheden, landbouworganisaties) gericht op **de creatie van zinvolle arbeid en de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (werknemers en werkgevers)**.*

#### *Een breed welzijnsbeleid*

*Het lokaal bestuur organiseert de dienstverlening op de eerste lijn (maatschappelijk werk) om ieders grondrechten te garanderen om menswaardig te kunnen leven en voert een actief beleid om die grondrechten zo goed mogelijk te realiseren op zijn grondgebied, onder meer voor sociale bijstand, wonen, **werk**, gezondheid en onderwijs.*

*Het lokaal bestuur voert een sociaal beleid dat rekening houdt met veranderende noden en omgeving. **Het bouwt trajecten uit om mensen te activeren tot deelname aan de maatschappij**. Het lokaal bestuur ondersteunt mensen met zorgnoden. Het beleid gaat om met de diversiteit van doelgroepen en is in staat om maatwerk te leveren voor mensen en huishoudens in uiteenlopende leefsituaties. Die inclusie vraagt een totaalvisie: toegankelijkheid (bv. fysieke toegang en bereikbaarheid), een onthaalbeleid (bv. inburgering), taalbeleid (bv. OKAN, taal-/praatpunten, nieuwkomers) en het werken aan participatie (bv. vrijetijdsparticipatie) en diversiteit (lgbtiq+, gelijke kansen, Plan Samenleven).*

*Het lokaal bestuur benadert opvoeding en kinderopvang integraal via het Huis van het Kind en het nieuwe BOA-decreet waarbij de rol evolueert naar een krachtige regierol met de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur voor een geïntegreerd aanbod buitenschoolse opvang en betaalbare/toegankelijke activiteiten (in samenwerking met private en publieke opvanginitiatieven, jeugdverenigingen en sportclubs, bibliotheken, speelpleinwerking, scholen).*

*Het lokaal bestuur maakt op het vlak van actor- en/of regierollen eigen keuzes over het **aanbod van en de samenwerking met onderwijs, armoedebestrijding, kinderopvang** en ouderenzorg. Het is in staat een regierol te vervullen in overleg met actoren uit de non-profit- en profit-sector. Het lokaal bestuur maakt ook werk van een publiek debat over het lokale sociaal beleid in de gemeenteraad / OCMW-raad. Het bestuur geeft aan hoe keuzes van individuele sociale dienstverlening (in het bijzonder comité voor de sociale dienst - BCSD) doorwerken in de relevante beleidsdomeinen van het lokaal bestuur en de collectieve keuzes in het sociaal beleid voeden.*

## 2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld

### a. *DE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE*

Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 wil minstens 120.000 Vlamingen extra aan een job helpen. Een **werkzaamheidsgraad van 80%** is het doel, dat ook op het federale niveau als beleidsdoelstelling dient. Naar schatting zouden er **800.000 'niet-beroepsactieven'** zijn in België. Dat is een bijzonder grote groep mensen die heel divers is: van mensen die niet op de reguliere arbeidsmarkt werken, maar wel bij de VDAB ingeschreven zijn als werkzoekenden, over mensen die niet werkzoekend zijn, tot langdurig zieken en mensen in bijzondere leefsituaties (asielzoekers, ex – gedetineerden, ex – verslaafden,...). De grote verscheidenheid is meteen ook het belangrijkste kenmerk voor deze complexe maatschappelijke opgave.

De SERV omschrijft het probleem als volgt: “Onze arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een structurele krapte en door competentiemismatches, met als gevolg een stijgend aantal niet-ingevulde vacatures. Tegelijk zijn er nog steeds veel mensen die om diverse redenen niet actief (kunnen) participeren aan de arbeidsmarkt. Die spanning leidt tot een maatschappelijk appel om, naast werkzoekenden, ook niet-beroepsactieven meer perspectief op opleiding en werk te geven.” (SERV, Visienota: 2023)

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de SERV onderscheiden in hun engagementsverklaring ‘Samen en Lokaal voor Werk’ (2023), 4 groepen:

1. OCMW-cliënten (leefloongerechtigden en andere cliënten)
2. niet-beroepsactieven zonder uitkering
3. niet-beroepsactieven met uitkering
4. niet-werkende werkzoekenden.<sup>1</sup>

Het zijn zowel motieven die te maken hebben met het functioneren van de arbeidsmarkt als (ook federaal geïnspireerde) motieven die te maken hebben met de toekomst en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid, die tot deze probleemstelling leiden. Deze probleemstelling vertolkt het **dominante beleidsframe** bij beleidsvoerders op dit moment. Bij dat beleidsmodel zijn ongetwijfeld kritische **kanttekeningen** te maken:

- over de meting en de interpretatie van het cijfer van de werkzaamheidsgraad en van die 80%, ook in internationaal perspectief (de vergelijkbaarheid van cijfers tussen landen, de technische meting van deeltijdse arbeid, interpretaties van flexibele arbeidsvormen of tijdelijke arbeid...).
- over het concept van (zinvolle) arbeid dat daarin vervat zit. Het concept van arbeid in het reguliere economische circuit domineert dit beleidsmodel. Mensen in de sociale economie tellen mee voor het berekenen van de werkzaamheidsgraad, mensen in arbeidszorg niet.
- over de zinvolheid en vervolgens over de haalbaarheid om mensen met heel diverse en vaak complexe problematieken naar de reguliere arbeidsmarkt toe te leiden: de problematiek van hooggeschoolde mensen boven de 55 jaar maar met veel werkervaring is totaal anders dan die van langdurig zieken of van laaggeschoolde mensen met een migratieachtergrond en taalachterstand.
- over de manier waarop die reguliere arbeidsmarkt nu overwegend is georganiseerd en genormeerd (arbeidsdruk, onregelmatige uren, nachtarbeid, flexibele arbeidsregelingen ...).

---

<sup>1</sup> Over de exacte terminologie om de doelgroepen te omschrijven is discussie. Mensen die niet op de reguliere arbeidsmarkt actief zijn, kunnen zeer zinvolle onbetaalde arbeid verrichten (vrijwilligerswerk, thuiszorg, gezinstaken). We proberen daarom suggestieve termen te vermijden.

- over de kritische voorwaarden om mensen naar zinvolle arbeid toe te leiden (arbeidsstatuten en de verloning; beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang en mobiliteit ...).

We gaan in dit deel niet op al die problematieken in. Het is wel duidelijk dat de maatschappelijke problematiek en de beleidsproblematiek achter het label '**niet-beroepsactieven en activering naar de arbeidsmarkt**' complex is. Toeleiding tot de reguliere arbeidsmarkt in de private en de publieke sector is voor veel doelgroepen niet vanzelfsprekend, voor zover dat al een realistische doelstelling is.

Het lijkt wel zo dat de huidige krapte op de arbeidsmarkt ook ondernemingen dwingt om hun personeelsbeleid te herbekijken en meer mensen meer kansen te bieden, ook voor vorming en opleiding in de bedrijven. Die trend lijkt al voor een deel bezig en een deel van de problematiek is wellicht daardoor al aan het veranderen. Signalen vanuit de ondernemerswereld wijzen op veranderend gedrag van bedrijven die nu minder evidente doelgroepen meer kansen lijken te geven. Hoe breed verspreid en duurzaam dat is, is onduidelijk. Een globaal overzicht of cijfers over deze spontane evoluties op het lokale bedrijfsorganisatieniveau zijn er niet.

De Stichting Innovatie en Arbeid binnen de SERV is dat momenteel (september 2023) aan het onderzoeken. De vraag is ook wat er nodig is binnen ondernemingen aan mensen en expertise om deze activering meer kansen te geven. Hoe dan ook: als bedrijven en maatschappelijke organisaties zich vanuit eigen noden en gedwongen door de krapte op de arbeidsmarkt, al meer zouden openstellen voor trajecten naar activering en hun interne organisatie daaraan zouden aanpassen, ziet die beleidsproblematiek er vanzelfsprekend helemaal anders uit, ook zonder specifieke beleidsmaatregelen. Wellicht zijn hiervoor ook aanvullende en stimulerende maatregelen nodig. De effectiviteit van lokale netwerken hangt hier bijzonder sterk mee samen en bepaalt wellicht, meer dan welke maatregel ook, het succes van deze netwerken.

## ***b. TRENDS EN EVOLUTIES IN HET VELD***

Centraal in dit deel staat de **rol die lokale besturen kunnen spelen en de verhouding tot de VDAB** in het kader van de interbestuurlijke relaties met de Vlaamse overheid. Die verhouding zorgt voor publiek debat: hoe ver moet of kan die decentralisatie naar lokale besturen gaan? Wat betekent decentralisatie concreet ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van deze verscheiden groepen? Welke rollen moeten lokale besturen dan versterkt opnemen? Wat betekent dat voor de organisatie en werking van de VDAB? Hoe ziet die samenwerking er dan anders uit dan nu al het geval is?

**Nieuw is deze relatie en problematiek zeker niet.** In het (verre) verleden zijn al vaak beleidsinitiatieven genomen die direct of indirect impact hadden op de verhouding tussen lokale besturen en de VDAB. We verwijzen naar:

- de werking van de subregionale tewerkstellingscomités (1973)
- de streekplatformen (1995)
- de lokale werkwinkels (2002)
- het RESOC-decreet (2005)
- het versterkte streekbeleid (2015)
- samenwerkingsovereenkomsten tussen de VDAB en lokale besturen
- samenwerkingsovereenkomsten tussen de VDAB en de regiegebieden en werk (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden; zie hieronder)
- de inkanteling van de Lokale Diensteneconomie in het individueel maatwerk en de regisseurs sociale economie en werk.

In 2015 besloot de Vlaamse overheid tot de decentralisatie van het versterkte streekbeleid naar de lokale besturen. Dat behandelen we in het hoofdstuk over economie en innovatie. De aandacht voor het versterkte streekbeleid in de vorm van het overleg tussen overheden en sociale partners op streekniveau is sedertdien zowel op lokaal als op Vlaams niveau sterk verminderd. De VDAB besloot het aantal werkwinkels ook sterk te reduceren. De VDAB voorziet wel nog fysieke locaties, ook buiten de centrumsteden.

In 2014 keurde de Vlaamse overheid het **'decreet houdende de werk- en zorgtrajecten'** goed dat zich richt tot "personen voor wie betaalde beroepsarbeid tijdelijk niet mogelijk is door een of meer belemmeringen van medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale aard" (art 3). Daarin staat de VDAB centraal om de huidige en de bereikbare participatiegraad van deelnemers in te schatten (art 8); om te beslissen of de kandidaat-deelnemer al dan niet kan deelnemen aan een werk- en zorgtraject (art 9). De VDAB mandateert welzijns- en zorgvoorzieningen met de functie van casemanager zorg (art 10) en bekleedt zelf de functie van casemanager werk (art 11). Het decreet omschrijft de rollen van die casemanagers en de manier waarop zij met andere organisaties of dienstverleners samenwerken. Al sedert 2014 krijgt de VDAB opdrachten die de brug vormen tussen zorg- en werktrajecten, waarmee de VDAB toen al buiten de zone trad van de ingeschreven werkzoekenden en waarbij samenwerking met lokale besturen (OCMW's) voor de hand zou moeten liggen. Het decreet is in 2022 aangepast. Het decretale kader voor wat nu weer centraal staat, bestaat al 10 jaar.

**De focus op de lokale besturen** komt er evenmin plots en is evenmin recent. Een deel van de lokale besturen is zelf al langer op dit domein actief. Vooral de OCMW's hebben een lange voorgeschiedenis in het opzetten van trajecten van activering voor mensen in moeilijke situaties (in het bijzonder mensen met een leefloon). Een belangrijke kanttekening is dat er grote verschillen zijn tussen de lokale besturen. Vooral de kleine en grote centrumsteden zetten daarop in en dan nog met onderlinge verschillen. In veel kleinere lokale besturen is een activeringsbeleid minder aan de orde.

In het actuele debat speelt die lokale differentiatie een belangrijke rol. Terwijl lokale besturen opkomen voor een sterkere regierol, is het onduidelijk wat er moet gebeuren met lokale besturen die die rol niet actief willen opnemen. Hoe kunnen we garanderen dat iedereen op een gelijkwaardig aanbod een beroep kan doen, ongeacht de woonplaats? Die argumentatie is vooral te horen bij de sociale partners. Het is een klassiek debat bij elke discussie over (de)centralisatie. Het aanbod zou wel op maat van de lokale situatie moeten zijn. Ook bij een vorm van vergelijkbaar en gebiedsdekkend aanbod kan er binnen dat aanbod nog sprake zijn van differentiatie.

**De Vlaamse overheid heeft in de laatste jaren extra taken of nieuwe taken toegewezen aan de lokale besturen**, waardoor die hun rol in het arbeidsmarktbeleid versterkten:

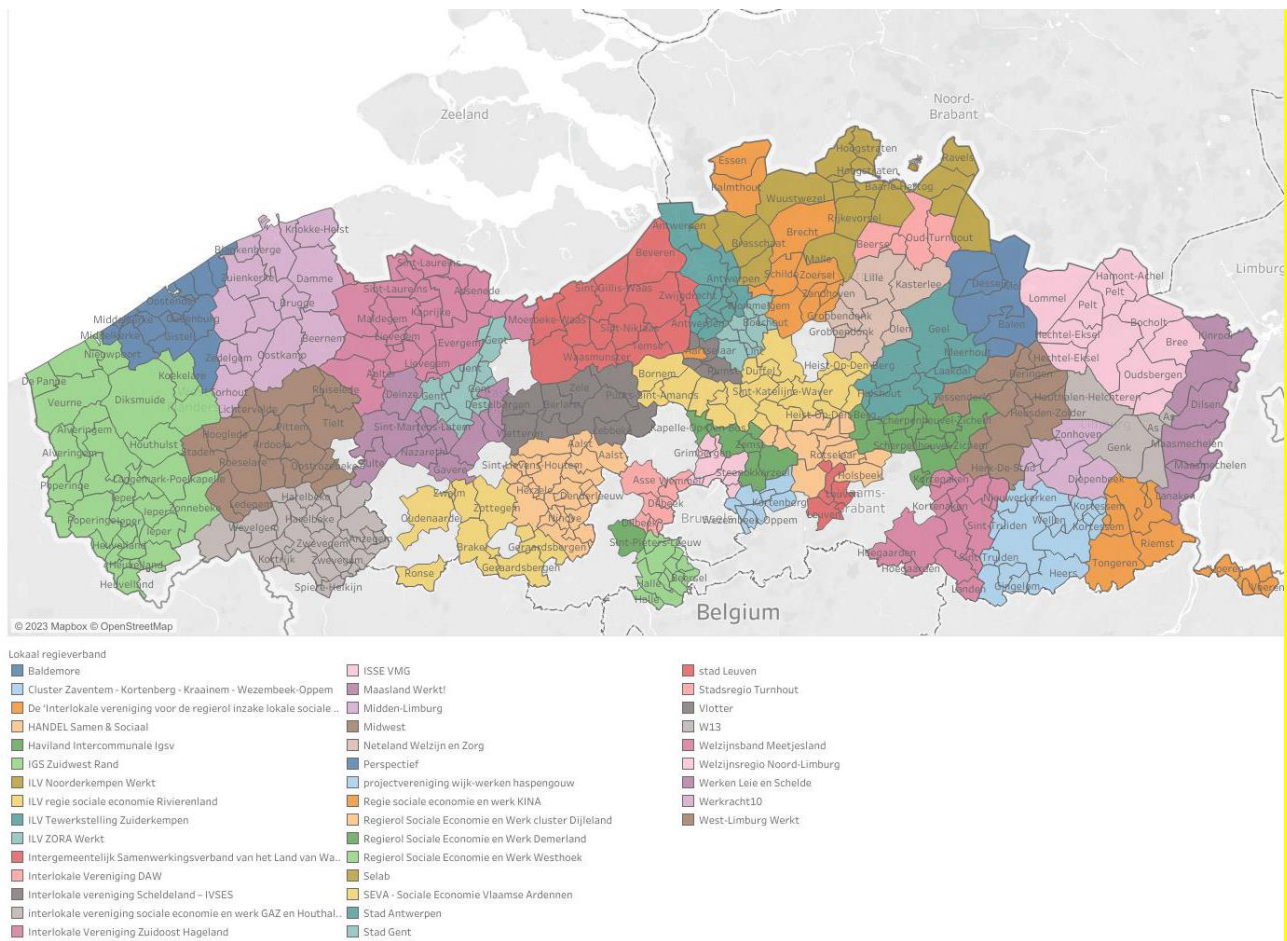
- De regierol inzake sociale economie (sedert het decreet van 2012). Heel wat lokale besturen liggen mee aan de basis van het ontstaan van sociale-economiebedrijven, zoals kringwinkels. De regierol is vanaf 2023 ruimer geformuleerd: het gaat nu over regie sociale economie en werk.
- Het 'wijk-werken' (sedert decreet 2017, de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen of PWA's) waarbij er een samenwerking is tussen lokale besturen en de VDAB om werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring te laten opdoen minstens gericht op het behoud van al verworven competenties; door maatschappelijk relevante activiteiten uit te voeren binnen een reële arbeidsmarktomgeving door middel van werkplekken op lokaal niveau bij een gebruiker (art. 7 decreet 2017). Lokale besturen krijgen de regierol toegewezen (art. 13). Voor lokale besturen met meer dan 60.000 inwoners of samenwerkingsverbanden met minimum dat aantal inwoners (art. 14). Lokale besturen kunnen die taak ook aan de VDAB overlaten (art. 14). De VDAB krijgt specifieke taken toegewezen inzake

de opvolging (art. 16) en is onder andere verantwoordelijk voor de controle op de inkomsten en uitgaven van de organisatoren van wijkwerken (art. 43).

- De gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen (vanaf 2023).

Sedert het decreet inzake sociale economie van 2012 zijn 39 **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor de regie sociale economie** erkend die ook werken met Vlaamse steun. Samenwerkingsverbanden moesten minimaal een bereik hebben van 60.000 inwoners. Een centrumstad kon zelf voor erkenning in aanmerking komen.

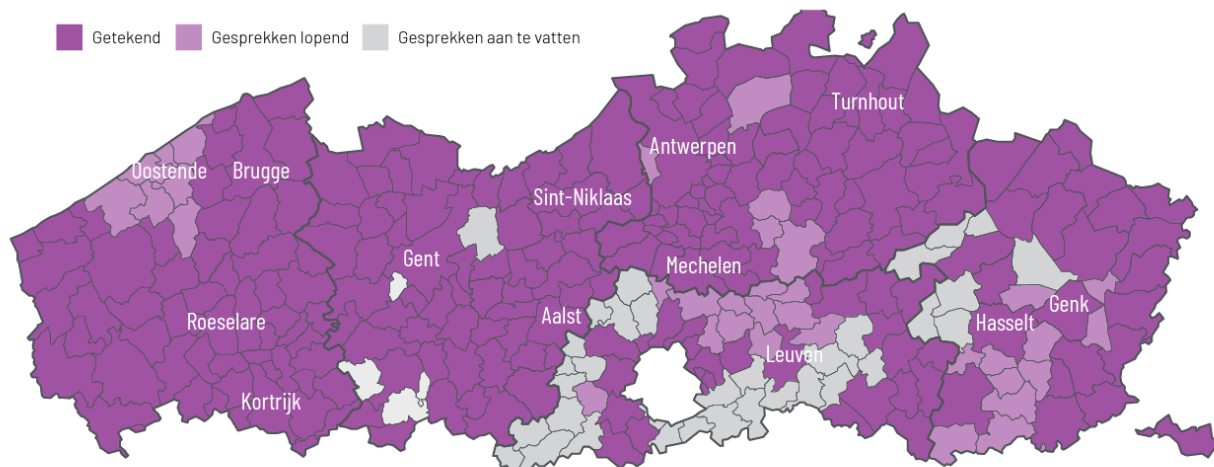
De meest actieve samenwerkingsverbanden zijn betrokken bij de oprichting van sociale-economiebedrijven en in de samenwerking tussen die bedrijven; ze werken sterk samen in netwerkverband met allerlei partners die met vorming en opleiding bezig zijn, met begeleiding, met toeleiding naar vormen van arbeid, ook naar de reguliere arbeidsmarkt, ook voor de eigen leefloongerechtigden. Ze zetten ook in op ondersteuning rond mobiliteit, kinderopvang (met Het Huis van het Kind) en op e-inclusie (via digibanken, digipunten, vrijwilligerswerking Digidak). Net zoals er grote verschillen zijn tussen de lokale besturen, zijn die verschillen er zeker ook tussen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.



*Figuur: Regiegebieden sociale (situatie 1/1/2023, bron: departement WSE)*

De VDAB heeft in het verleden al zelf **veel soorten relaties uitgebouwd met lokale besturen**. Naast de initiatieven die we hierboven hebben opgesomd (o.a. de Werkwinkel) zijn er in het verdere verleden specifieke samenwerkingen geweest in een aantal steden, onder meer gericht op jongeren, maar ook bij grote herstructureringen of nieuwe vestigingen van bedrijven.

De VDAB heeft ondertussen **samenwerkingsovereenkomsten** met 79% van alle lokale besturen (stand per 1 oktober 2023) en wil tegen het einde van 2023 op 87% uitkomen. Dat omvat zowel overeenkomsten met alle centrumsteden als overeenkomsten met de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sociale economie (en werk).



*Figuur: samenwerkingsovereenkomsten VDAB en lokale besturen (situatie 1/1/2023, bron: departement VDAB)*

In die samenwerkingsovereenkomsten 2020-2025 staan actiedomeinen zoals het tegengaan van de ongekwalificeerde uitstroom; het verkleinen van de structurele drempels naar de arbeidsmarkt (kinderopvang, mobiliteit, taal, e-inclusie); het wijkwerken; de sociale economie; de tijdelijke werkervaring; de inclusiviteit bevorderen van ondernemingen. De operationele uitwerking staat in jaaractieplannen (2022-2023). We lezen onder andere over een “solide organisatienetwerk”, over “gelijkwaardigheid van partners; samenwerking tussen kleinere OCMW’s; betere gegevensdeling; toegankelijk maken van de dienstverlening voor elkaars klanten; de meerwaarde van samenwerking zichtbaar en meetbaar maken”. Stuurgroepen, werkgeversoverleg en werkgroepen volgen dat alles op. Andermaal: er zijn zeker verschillen tussen de dynamiek in en van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar over het algemeen lijken de kaders voor samenwerking tussen lokale besturen en de VDAB al langer formeel aanwezig.

Heel wat lokale op activering gerichte projecten kregen steun van het **Europees Sociaal Fonds** (Departement WSE). Dat gebeurde via projectoproepen voor tijdelijke projecten. Vanaf 1 januari 2024 start een nieuwe fase. Tussen VVSG, VDAB en het Departement WSE is een kaderakkoord gesloten over de uitbouw van lokale partnerschappen. Onder de noemer ‘Capacity Building Lokale Partnerschappen’ zetten de 3 partners in op een versterking van de samenwerking naar doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (“ondersteuning aan niet-beroepsactieven en werkzoekenden met een complexe problematiek”). Er zou ruimte zijn voor experimenten, voor maatwerk gericht op specifieke groepen. De jaarlijkse projectoproepen maken plaats voor langdurige meerjarige programma’s.

De samenwerkingsgebieden voor sociale economie vormen in veel gevallen de basis voor de verdere uitwerking van deze partnerschappen. Voor Gent en Antwerpen zijn aparte regelingen uitgewerkt. De bedoeling is dat lokale besturen en de VDAB de leidende besturen zijn in de samenwerking en dat de netwerking verruimt naar actoren in zorg en welzijn, naar middenveldorganisaties die met doelgroepen werken ... De verruiming zal noodzakelijk zijn om moeilijke doelgroepen te bereiken.

De samenwerking steunt op een **cofinanciering** tussen ESF (40%), Vlaamse cofinanciering (30%) en andere cofinanciering (30%, waarvan 15% lokale financiering en 15% VDAB). De programma’s zouden



over een periode van 6 jaar lopen, waarbij een tussentijdse evaluatie na 3 jaar is voorzien. Dit zou de projectencarrousel rond het ESF vervangen en meer stabiliteit geven aan de bestaande netwerken. Ter voorbereiding zijn provinciale coaches ingezet en stelt de VDAB zijn personeel ter beschikking. Het programma steunt op het kwaliteitsdenken en het leervermogen van lokale netwerken. Het totale budget voor de programmaperiode ligt op meer dan 200 miljoen euro.

De keuze om de lokale partnerschappen gebiedsdekkend vorm te geven leidt er wel toe dat regio's met een actieve werking in verhouding tot de vroegere werkingen minder middelen krijgen terwijl gebieden met een minder actieve werking meer middelen krijgen. Dat dreigt bestaande lokale netwerken met vertrouwde partners onder druk te zetten. We formuleren deze tussentijdse vaststelling met enig voorbehoud omdat het programma pas op 1 januari 2024 formeel start. Vanuit diverse middenveldorganisaties neemt de kritiek op diverse aspecten van de uitrol van dit programma toe, onder andere omwille van dat effect op bestaande samenwerkingen (stand 7 oktober 2023).

We onthouden uit dit overzicht:

- De beweging van decentralisatie naar de lokale besturen van een aantal aspecten van het arbeidsmarktbeleid is al langer bezig, vaak met een vorm van interactie met de VDAB.
- De evolutie naar meer intergemeentelijke samenwerking, sterk gestimuleerd door de Vlaamse overheid, heeft de aandacht voor vormen activering op lokaal niveau zeker bevorderd en de capaciteit op subregionaal niveau versterkt.
- Het decreet (2014 en aanpassing in 2022) inzake werk- en zorgtrajecten waarin de VDAB centraal staat en dat in principe trajecten van activering vat.
- De historiek van samenwerking tussen de lokale besturen met de VDAB en de toegenomen samenwerkingsovereenkomsten tussen de VDAB en de intergemeentelijke samenwerkingsvormen.
- De overgang naar lokale partnerschappen in het kader van het ESF vanaf 1 januari 2024 die mikken op langdurige meerjarige samenwerking, versterken van de netwerking en het beter bereiken van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij formuleren we de kritische open vraag wat het effect is van de keuze om gebiedsdekkend te werken, zowel voor de bestaande samenwerkingen als voor de regio's waar nog maar weinig actie merkbaar was. Het programma steunt wel op een breuk met het verleden waarbij de VDAB met zogenaamde 'tenders' werkte: uitbesteding van begeleiding op basis van competitie tussen aanbieders. Het model van de lokale partnerschappen kiest nu eerder voor samenwerking. Dat zou een belangrijke omslag kunnen inhouden.

Uit de schets van het **basismodel van versterkte lokale samenwerking tussen lokale besturen en de VDAB** blijkt dat zich daarbinnen allerlei discussies afspelen, bijvoorbeeld over de betekenis van regie, over de in te zetten middelen... Tot op zekere hoogte zullen lokale verschillen en verschillende benaderingen tussen de afdelingen van de VDAB een rol spelen en voor andere antwoorden zorgen, afhankelijk van de toestand en evolutie van de lokale netwerking. Ook tussen lokale besturen zijn er nu grote verschillen: van zeer passieve tot zeer actieve lokale besturen. Zowel voor lokale besturen als voor de VDAB brengt dit alles belangrijke interne transitie en investeringen mee, in personeel en cultuur. Daarin lijken lokale besturen en de VDAB op elkaar en staan ze allebei voor ingrijpende veranderingen.

### 3. Elementen voor de toekomstvisie

#### *a. VLAAMS-LOKAAL: OVER LOKALE BESTUURSKRACHT EN SAMENWERKING MET VDAB*

De discussie over de ‘**decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid**’ concentreert zich in Vlaanderen voornamelijk op de toekomst van de VDAB en de rol van lokale besturen. Vanuit de VDAB loopt een **studie naar buitenlandse leerpunten (door de Radboud Universiteit van Nijmegen)**. De VDAB is zelf voorwerp van een doorlichting (door Deloitte). In de opdrachtformulering voor de buitenlandse studie formuleert het Departement WSE zelf vier alternatieven die varianten zijn op een samenwerkingsmodel tussen lokale besturen en de VDAB.

Er is sprake van:

- (1) meer strategische samenwerking;
- (2) verbreding van de regierol van lokale besturen (sociale economie, gemeenschapsdienst voor werk);
- (3) een grotere inbreng in de ESF-oproepen door lokale besturen;
- (4) het zoeken van potentiële synergieën tussen lokale besturen en de VDAB.

De optie van radicale decentralisatie komt niet ter sprake, waarbij lokale besturen de taken van de VDAB helemaal zouden overnemen. De studie verwijst naar praktijken in Nederland, Denemarken, Noorwegen en Finland. In de eerste drie landen zoekt men naar nieuwe relaties tussen arbeidsbureaus en lokale besturen en dat lijkt sterk op de Vlaamse problematiek. Alleen in Finland zou men evolueren naar een volledige overdracht aan de lokale besturen. Uit pilots bleek dat die overdracht geen betere resultaten opleverde. (Oproep studie Decentralisatie Arbeidsmarkt, Dept. WSE 2023: 7).

**In een recente nota geeft de SERV aan** een duidelijke visie op de precieze rol van de lokale besturen in het activeringsbeleid te missen (SERV, 2023). De SERV bevestigt ‘de decretale rol van de VDAB als centrale datagedreven en resultaatgerichte werkzaamheids- en loopbaanregisseur van het volledige activeringsbeleid in Vlaanderen’ (SERV, 2023: 2). De VDAB moet daarvoor de nodige ruimte krijgen en ‘in geval van kritiek moet de reflex zijn om de VDAB-werking te optimaliseren binnen de VDAB als lerende organisatie in plaats van opdrachten te verplaatsen’ (SERV, 2023: 2).

Samenwerking tussen lokale besturen en de VDAB kan een belangrijke meerwaarde zijn en de SERV pleit daarom voor “een optimalisering van de samenwerking tussen de VDAB en de lokale besturen” (SERV: 2023: 3). De SERV ziet een andere rolverdeling voor elk van de 4 doelgroepen:

- voor leefloners moet het OCMW het traject bepalen als regisseur van het maatschappelijk welzijn, maar OCMW’s doen een beroep op de VDAB om stappen te zetten richting duurzame tewerkstelling;
- voor de niet-werkende werkzoekenden is de VDAB de regisseur;
- voor niet-beroepsactieven met een uitkering is de regie in handen van de uitkeringsinstantie;
- voor de niet-beroepsactieven zonder uitkering is de VDAB de regisseur.

Ook **VVSG** (‘Werk en Sociale Economie: decentralisatie en differentiatie’, 2023) stelt dat de lokale besturen het best geschikt zijn voor het geïntegreerde beleid, ondersteund door de nodige middelen en binnen een Vlaams beleidskader dat lokale besturen doorzettingsmacht geeft. De lokale besturen willen meer betrokkenheid bij het beleid en de werking van de VDAB, met meer lokale beleidsruimte en participatie in het beheersorgaan van de VDAB. Ook een betere dialoog met de sociale partners en een interbestuurlijk akkoord is nodig. De VVSG wijst er ook op dat de regeling voor leefloongerechtigden zich nu op federaal niveau bevindt. De Vlaamse regering neemt nu wel het

decretaal initiatief om de inschrijving van leefloongerechtigden bij de VDAB te verplichten. Op de discussie daarover gaan we hier niet verder in.

In de vele bedrijfssectoren vinden we vaker een vraag om meer samen te werken met lokale besturen. Door de focus te verruimen naar niet-beroepsactieven op de reguliere arbeidsmarkt schuiven **ook belendende domeinen in beeld zoals zorg, onderwijsachterstand, kinderopvang, mobiliteit ...** De Vlaamse overheid probeert dat via sectorconvenanten te stimuleren. Het effect daarvan op de lokale samenwerking is voorlopig onduidelijk. Vooral in de steden zijn in de laatste jaren ook nieuwe middenveldinitiatieven ontstaan die werken rond armoedebestrijding, welzijnswerk, activering, arbeidskansen, sociale economie ... De directe koppeling met deze beleidsvelden en lokale organisaties vormt een belangrijke meerwaarde die lokale besturen kunnen bieden in het activeringsbeleid (SERV: 2023: 4).

### Lokalisering van de activering

De SERV stipt terecht het probleem van **bestuurskracht van lokale besturen** aan en wijst op de grote differentiatie tussen de lokale besturen. Daar hadden we het hierboven al over.

Een oriëntatie naar het lokale in de brede zin roept nog wel meer vragen op. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot vragen over de gelijkwaardige behandeling van alle burgers die voor activering in aanmerking komen. Zeker voor mensen in een bepaald statuut (bv. erkend als langdurig zieke, erkend door RIZIV) roept dat vragen op over gelijke behandeling of over ingrepen in hun statuut. Voor mensen zonder statuut (mensen die nu bijvoorbeeld voor gezinszorg instaan) is dat een andere problematiek. Daarnaast dient de samenwerking met de VDAB te steunen op open communicatie en lokaal maatwerk. Lokale besturen zullen zo veel mogelijk samenwerking met de VDAB moeten opzoeken waardoor het vertrouwen aan beide zijden kan toenemen. (SERV, 2023: 7) Lokale partnerschappen met de steun van het ESF kunnen dienst doen om ervaring op te doen en op basis van successen aan het vertrouwen te werken.

Tussentijds merken we op dat in het debat vaak onduidelijk blijft wat de juiste betekenis is van 'decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid'.

- **Het gaat in het Vlaamse debat alleen over de Vlaamse bevoegdheden. Er zou ook binnen de federale bevoegdheden, binnen de sociale zekerheid en binnen het federale sociaal overleg sprake kunnen zijn van decentralisatie naar lokale actoren, sectoren en bedrijven.** Dat zou het speelveld voor lokale netwerken evenzeer kunnen veranderen en misschien zelfs nog effectiever maken dan alleen te denken binnen de Vlaamse beleidsinstrumenten.
- De vier alternatieven in de studie van het Departement WSE gaan over meer ruimte voor lokaal initiatief en voor lokaal maatwerk, maar steeds binnen de context van een versterkte samenwerking tussen de VDAB en de lokale besturen. De onderzochte alternatieven gaan niet over een bevoegdheidsoverdracht van de VDAB naar de lokale besturen.

Vooraf bij de Vlaamse vakorganisaties leeft de vrees dat de rechten van mensen in bepaalde statuten door de decentralisatie in gevaar zouden komen als gevolg van een al te zeer doorschietend lokaal maatwerk, de afwezigheid van lokale inzet en middelen en de grote verschillen tussen de lokale besturen. Zij verwijzen naar de evaluatie van de Participatiewet in Nederland (zie rapport SCP van 2019) om aan te geven wat in elk geval niet wenselijk is. De vergelijking met Nederland is vanuit bestuurlijk oogpunt moeilijk. In tegenstelling tot Nederland zijn de Vlaamse sociale partners veel sterker in het bestuur van de VDAB verweven en lijkt hun positie ook steviger. Het Vlaamse middenveld is autonomer en minder vermarkt. De Vlaamse lokale besturen zijn minder bestuurskrachtig dan in Nederland waar de doorwerking van neoliberale motieven voor decentralisatie meer speelt (loslaten

door het Rijk, vermarkting van het middenveld, decentralisatie gekoppeld aan besparingen...). Er lijkt om al die redenen in Vlaanderen geen politiek, noch maatschappelijk, draagvlak te zijn voor een dergelijke massieve en radicale decentralisatie naar Nederlands model, ook niet bij de meeste lokale besturen. Dat zou ook voor bijzondere coördinatieproblemen zorgen tussen lokale besturen. De decentralisatie in Nederland van 2005 is overigens na vele evaluaties en centrale beleidsmaatregelen ook al sterk bijgestuurd.

De **grote verschillen tussen lokale besturen** zijn een belangrijk punt van discussie en een veel aangehaald tegenargument om lokale besturen nieuwe taken te geven. Er is echter nu ook al sprake van differentiatie omdat in grotere en kleinere steden meer capaciteit aanwezig is en meer lokale initiatieven. De reikwijdte van dat soort dienstverlening in grotere en kleinere steden doen is ook niet beperkt tot hun administratieve grenzen. Vaak bereiken zij mensen uit de omliggende gemeenten en werken ze met partners die regionaal functioneren (bedrijven, VOKA, Unizo, sociale economie, ziekenfondsen ...).

We mogen niet blind zijn voor het probleem van bestuurskracht in de kleinere lokale besturen. De **samenwerkingsverbanden 'regie sociale economie en werk'** proberen het probleem van bestuurskracht enigszins te verhelpen, maar zijn op veel plaatsen zeer afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking. De middelen van de samenwerkingsverbanden en hun beleidsruimte zijn ook beperkt. Wij zien in het kader van deze toekomstvisie die samenwerkingsverbanden eerder als een voorafbeelding van fusies: wat die verbanden nu doen, ook als vorm van eerstelijnsdienstverlening voor burgers, zou een sterk lokaal bestuur zelfstandig moeten kunnen.

### Toekomstvisie

**In de toekomstvisie zouden sterkere lokale besturen meer bestuurskracht moeten hebben om trajecten mee uit te tekenen voor de verschillende doelgroepen.**

Samenwerking zowel met partners uit het middenveld en met bedrijven als uiteraard met de VDAB zal dan voor specifieke taken zeker nodig zijn. Hoe het ook zij: in de huidige situatie is de differentiatie tussen lokale besturen onmiskenbaar en de samenwerkingsverbanden 'regie sociale economie en werk' kunnen dat slechts (zeer) deels verhelpen.

Dat de discussie over decentralisatie niet losstaat van de kwaliteit van de lokale besturen (bestuurskracht, capaciteit en competenties) is evident. Ze staat ook niet los van de appreciatie van de werking van de VDAB. Het beeld bestaat dat de samenwerking niet aan de verwachtingen voldoet. Zo formuleert de SERV het zelf ook. De lokale besturen gaven dat aan in een recente bevraging naar aanleiding van de werkgelegenheidsconferentie in 2023<sup>2</sup>. Bij de VDAB is sedert 2015 bespaard, ook op lokale kantoren en personeel. Binnen de VDAB zijn er permanente golven van reorganisatie, in centraliserende en decentraliserende zin. De hervorming naar provinciale entiteiten is daarin verweven. De bereikbaarheid van de VDAB is ook veranderd: minder fysiek en zichtbaar, meer digitaal.

Vanuit lokale besturen, maar niet alleen uit die hoek, klinkt wel vaker kritiek op de bureaucratie binnen de VDAB, over het gebrek aan maatwerk, over de procedures, over de druk naar hiërarchische 'dekking' van wat op de werkvloer gebeurt, waardoor niet alleen tijd verloren gaat maar ook een **neiging tot uniformisering** ontstaat.

---

<sup>2</sup> <https://extranet.vdab.be/samenwerken-met-vdab/voor-lokale-besturen/samen-sterk-voor-lokaal-werk#:~:text=Bevraging%20lokale%20besturen%20door%20VDAB,een%20bevraging%20bij%20lokale%20besturen.&text=voor%20de%20samenwerkingsovereenkomsten%20in%20brede%20zin>

Die perceptie vergt ongetwijfeld nuance. Er is het personeel van de VDAB op de werkvloer, dat in contact staat met het veld en met de lokale besturen en er is het middenkader dat eerder vanuit de organisatie en procedures denkt. Er zijn zeker ook territoriale verschillen tussen de teams binnen de VDAB.

Het is wel duidelijk dat **de VDAB zich nu steeds meer moet inlaten met doelgroepen en problematieken waar de dienst minder vertrouwd mee is** en waar veel meer ruimte moet zijn voor **maatwerk met lokale partners**, ook lokale partners waarmee de lokale besturen wel werken en de VDAB veel minder of niet. Dat maatwerk vraagt veel flexibiliteit, een grote beleidsruimte voor de medewerkers op de werkvoer... Het zet in elk geval grote druk op de cultuur en de routines binnen de VDAB.

Er is dus zeker nuancering nodig over de sterkte van de lokale besturen, maar ook over de kwaliteiten van de VDAB. En ten opzichte van de doelgroepen die hier centraal staan, moeten zowel lokale besturen als de VDAB hun beperkingen erkennen. Dat relativeert zeer sterk de soms hevige maar vooral retorische discussies.

### *b. FEDERAAL-VLAAMS: DE GELAAGDHEID VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID*

De activering van niet-beroepsactieven via lokale netwerken en met een versterkte samenwerking tussen lokale besturen en de VDAB speelt zich af in een complex stelsel van bevoegdheidsverdeling voor aspecten van het arbeidsmarktbeleid. Volgens Struyven (2022) zijn bij de 6de staatshervorming grote pakketten geregionaliseerd (o.a. doelgroepkorting, dienstencheques) maar blijven belangrijke aspecten van, of instrumenten voor, de arbeidsmarkt federaal:

- de uitkeringen (de band met de sociale zekerheid, RIZIV, OCMW's...);
- het arbeidsrecht;
- de pensioenstelsels;
- het sociaal overleg en de CAO's.

Dat op verschillende overheidsniveaus beleid voor het activeren van niet-beroepsactieven vorm krijgt, maakt de opgave extra complex. Bij het federale RIZIV gaat het om activering van langdurig zieken. De werkloosheidsuitkeringen zijn federale materie, de opvolging en activering is inmiddels regionaal. Er zijn de doelgroepkorting die tot de Vlaamse bevoegdheid behoren terwijl andere tewerkstellingsmaatregelen nog federaal zijn. De regionalisering van dienstencheques zorgt voor complexiteit voor ondernemingen. Er zijn loonkostensubsidies en er zijn de werkbonus en de jobbonus. Er is de leerrekening 'federal learning account' (federaal) en de 'individuele leer- en loopbaanrekening' (regionaal). Struyven wijst erop dat de arbeidsmarkten in België bovendien onderling sterk verweven zijn: 32% van de tewerkstelling in de private sector in ons land zit bij multiregionale ondernemingen en we onderschatten de impact van de Brusselse arbeidsmarkt. De Vlaamse arbeidsmarkt is zelf niet homogeen.

Op het lokale niveau trajecten uitwerken met zeer verscheiden doelgroepen en mensen in verschillende leefsituaties en institutionele stelsels leidt onvermijdelijk tot **een complexe puzzel dwars door al die stelsels en institutionele regelingen**. Dat lijkt druk te zetten op de efficiëntie van deze lokale inspanningen en hindernissen op te werpen voor op maat gemaakte trajecten. Binnen de lokale ruimte komen heel wat centrale federale en Vlaamse interventies binnen die impact hebben op het succes en de effectiviteit van mogelijke lokale trajecten.

Volgens Struyven is "**de ideale coördinerende bevoegdheid**" gekoppeld aan de **schaal van de maatregelen**.

- Het federale niveau coördineert best wanneer de mate van risicodeling meer prominent is, bijvoorbeeld wat betreft de regels voor de toegang en het behoud van een uitkering bij activering.
- Het regionale niveau coördineert dan weer beter wanneer er ruimte is voor individuele regelingen, bv. in het geval van één loopbaan- en leerrekening. Dit betekent ook dat 'sociale investeringsaspecten' van de sociale zekerheid, het arbeidsrecht en het sociaal overleg een regionale invulling zouden kunnen krijgen, zonder de basis van bescherming te decentraliseren. Zo'n regionale coördinatie zou bv. kunnen gelden voor vorming en opleiding (leerrekening, CAO's); voor activering (ruimte voor eigen regels over beschikbaarheid en sancties) of voor het ontslagrecht (ruimte voor een activerende component in de ontslagvergoeding).
- Dat voorstel realiseren vergt **samenwerkingsakkoorden tussen het federale en het regionale niveau, tussen de regio's, tussen de regio met steden en gemeenten.**

De gelaagdheid van het arbeidsmarktbeleid is hiermee wel duidelijk en het duidt ook op de complexiteit van activeringstrajecten. We staan nog ver van een optimale integratie op en met het lokale bestuursniveau.

#### 4. Besluit

Een dichotome benadering van het afschaffen van de VDAB en het overdragen van de taken naar de lokale besturen, is een **veel te simplistische invulling van decentralisatie**. Die vorm van brute decentralisatie zou heel wat coördinatieproblemen meebrengen tussen de lokale besturen en zou vooral de lokale besturen opzadelen met onrealistische verwachtingen, waarvan zij finaal zelf het slachtoffer zouden zijn.

De VDAB heeft competenties in huis en beschikt over generieke processen, data en monitoring die niet zonder meer door individuele lokale besturen over te nemen zijn, tenzij met een zeer hoge transitiekosten. . De vraag lijkt eerder te zijn **hoe de VDAB en lokale besturen elk vanuit hun eigen kerncompetenties tot een betere samenwerking kunnen komen** in vormen van maatwerk voor doelgroepen waarvoor ze elkaar nodig hebben en die voor beide actoren nieuw zijn. Wat betekent dat voor de interne werking van de VDAB en voor de bestuurskracht van lokale besturen? Wat betekent dat voor de vormgeving van de samenwerking?

Het **ESF-programma** (voor 6 jaar) laat ruimte voor experiment en verruiming van de samenwerking. De eerste signalen uit het veld lijken erop te wijzen dat de VDAB verder wil gaan dan in de huidige samenwerkingsovereenkomsten en ook investeert in de interne werking om zich daarop te organiseren. Een ruime periode van experimenten lijkt het ideale kader om de discussie over decentralisatie uit de retoriek te halen en te toetsen aan concrete initiatieven voor concrete doelgroepen, waarbij experimenteren met allerlei vormen van aanpak en methodieken mogelijk moet zijn, die nu al her en der zichtbaar zijn.

Decentralisatie zou dan vooral betekenen dat er ruimte is om buiten de lijnen van de gebruikelijke instrumenten te kleuren, om instrumenten op maat te mogen toepassen, om af te wijken van generieke vormen van aanpak zonder de individuele rechten van mensen aan te tasten.

**Voor problematieken die complex zijn en voor mensen in complexe levenssituaties, waarvoor er nu helemaal geen pasklare oplossingen bestaan, lijkt een periode van decentralisatie in de betekenis van het mogelijk maken van allerlei vormen van lokale initiatieven de meest aangewezen weg.**

Het zal allicht ook helpen om de discussie over 'decentralisatie van de arbeidsmarkt' uit de sfeer van slogans te halen. We gaan ervan uit dat snel zal blijken of lokale besturen en de VDAB bereid zijn deze netwerken kansen te geven. Die test is vruchtbaarder en zal ons meer leren dan stellingenoorlogen over decentralisatie.

## 5. Bronnen

Decreet houdende de werk- en zorgtrajecten, april 2014.

Decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, 2017.

Departement WSE (2022-2023), teksten en presentaties over lokale partnerschappen in het programma Capacity Building.

De Rynck, F., (2023), Governance van de arbeidsmarkt: belang(en) van en in lokale netwerking, lezing voor de Arbeidsmarktconferentie, december 2022 en voor de commissie Arbeidsmarkt SERV, 2023.

Plas, P., (2022), Mensen samen sterk maken voor werk, in *Lokaal*, juli-augustus, pp. 40-43.

Rekenhof (2021), Uitbestedingsbeleid van de VDAB. Efficiëntie en effectiviteit. Verslag aan het Vlaams parlement.

Samen en Lokaal voor Werk (2023), Engagementsverklaring van VVSG en SERV, Genk.

SERV (2004), Advies over de werking van de lokale werkwinkels.

SERV (2022), Advies over de werk- en zorgtrajecten (advies over decreetaanpassing en over het besluit van de Vlaamse Regering).

SERV (2022), Advies BVR lokale regierol gemeenten inzake sociale economie en werk. (<https://www.serv.be/node/14932>).

SERV (2023), Lokale samenwerking als versterkende factor voor het Vlaamse arbeidsmarktbeleid.

Sociaal Cultureel Planbureau (2019), Eindevaluatie van de Participatiewet, Den Haag.

Struyven, L. (2022), Een nieuwe fase in de regionalisering van het arbeidsmarktbeleid. Reflecties bij een onvoltooid debat, Vlaams Arbeidsmarktcongres, december 2022.

VDAB (2023), Samen en lokaal voor werk. Bevraging lokale besturen Werkgelegenheidsconferentie, april 2023.

VVSG (2023), Werk en Sociale Economie: decentralisatie en differentiatie, nota.