



Advies

Decreet lokale diensteneconomie

Brussel, 29 april 2013

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie
Adviesvrager: Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Econo-
mie
Ontvangst adviesvraag: 9 april 2013
Adviestermijn: 30
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 29 april 2013

Aan Mevrouw Freya Van den Bossche
Vlaams minister van Energie, Wonen,
Steden en Sociale Economie
Martelaarsplein 7

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Katrijn Vanderweyden
kvanderweyden@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20130429_lokale_diensteneconomie_kvdtwit

Brussel
29 april 2013

Advies voorontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie

Mevrouw de minister,

Op 9 april 2013 vroeg u de SERV advies over het voorontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie. Bijgevoegd vindt u het advies van de SERV.

De SERV is vragende partij voor een vereenvoudiging van het landschap van de sociale economie, voor een transparant en coherent beleidskader voor alle werkgevers en doelgroepwerknemers en voor de verankering van het concept individuele en collectieve inschakeling. Ook hecht de SERV veel belang aan het inbouwen en verankeren van het doorstroomperspectief in de maatregelen van de sociale economie. Zowel in het voorontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling als in het voorliggende voorontwerp over de lokale diensteneconomie (LDE) wil u op deze elementen inzetten. De SERV steunt u dan ook in uw hertekening van het landschap maar merkt op dat bij beide decreten in de operationalisering nog heel wat vragen onbeantwoord blijven.

Met betrekking tot voorliggend voorontwerp van decreet formuleert de SERV een aantal bemerkingen en aanbevelingen met betrekking tot:

- de aanpak inzake screening en indicering, doelgroepafbakening en doorstroom
- de afbakening en toetsing van de aard van de dienstverlening, de rol van de lokale overheden en de betrokkenheid van de sociale partners
- de financiële implicaties van de hervorming.

De SERV wil zeker ook graag bij de verdere uitwerking van de regelgeving worden betrokken.

In de hoop u hiermee van dienst te zijn,

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Kopie: minister van Werk Philippe Muylers

Inhoud

| | |
|---|----|
| Krachtlijnen van het advies | 5 |
| Advies..... | 7 |
| 1. Situering adviesvraag | 7 |
| 2. Aanbevelingen en bemerkingen | 7 |
| 2.1. Nood aan een transparant en coherent beleidskader | 7 |
| 2.2. Vraag naar financiële implicaties | 9 |
| 2.3. Indicering, screening en doelgroepafbakening vragen verdere verduidelijking..... | 9 |
| 2.4. Doorstroom gepast invullen | 11 |
| 2.5. Afbakening dienstverlening goed bewaken bij implementatie | 13 |
| 2.6. Toetsingsprocedure biedt voor sociale partners nog onvoldoende garanties | 13 |
| 2.7. Nood aan scheiding rol actor en regisseur | 15 |
| 2.8. Aandachtspunten bij de organisatievoorwaarden..... | 16 |
| 2.9. Rol adviescommissie vergt nog verduidelijking | 16 |

Krachtlijnen van het advies

De SERV is vragende partij voor een vereenvoudiging van het landschap van de sociale economie, voor een transparant en coherent beleidskader voor alle werkgevers en doelgroepwerknemers en voor de verankering van het concept individuele en collectieve inschakeling. Ook hecht de SERV veel belang aan het inbouwen en verankeren van het doorstroomperspectief in de maatregelen van de sociale economie. Zowel in het voorontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling als in het voorliggende voorontwerp over de lokale diensteneconomie (LDE) wil de minister op deze elementen inzetten. De SERV steunt de minister dan ook in haar hertekening van het landschap maar merkt op dat bij beide decreten in de operationalisering nog heel wat vragen onbeantwoord blijven. Ook vindt de SERV het essentieel dat in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid het luik individueel maatwerk (voor de inschakeling van een beperkt aantal doelgroepmedewerkers op dezelfde werkvloer) wordt ingevuld en dat hier toe de nodige stappen worden gezet. De SERV wijst ook op de nood aan een goede beleidsmatige afstemming tussen de diverse maatregelen en werkvormen - binnen het beleidsdomein werk en sociale economie - gericht op inschakeling van doelgroepen op de arbeidsmarkt.

De SERV formuleert onder meer volgende bemerkingen en aanbevelingen bij het voorontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie:

- In zijn advies van 13 oktober 2010 inzake de lokale diensteneconomie stelde de SERV dat de focus van de lokale diensteneconomie moet liggen op personen die het potentieel hebben om via een traject van competentieversterking en tewerkstelling in een lokale diensteneconomieonderneming terug de aansluiting te vinden met de reguliere economie. De SERV vindt deze focus in het voorliggende voorontwerp van decreet terug. Wel vraagt de SERV zich af hoe voor de doelgroep van de lokale diensteneconomie de afstand tot de arbeidsmarkt en de nood aan competentieversterking en begeleiding concreet zullen worden bepaald. De SERV vraagt dat voor de lokale diensteneconomie en de verschillende aanpalende maatregelen snel werk wordt gemaakt van de aangepaste methodiek inzake screening en indicering en van een duidelijke onderlinge positionering qua finaliteit en doelgroep.
- De SERV hecht veel belang aan het inbouwen en verankeren van het doorstroomperspectief in de maatregelen van de sociale economie. Aangezien voor de lokale diensteneconomie de focus ligt op personen die het potentieel hebben om de aansluiting te vinden met de reguliere economie, is de verankering van het doorstroomperspectief hier essentieel. Voor de SERV is het van belang dat de doorstroom, waar dit kan vanuit het perspectief van de werknemer, en van zodra dit kan vanuit het perspectief van de werkgever, ook effectief tijdig wordt gerealiseerd. Een goed doorstroombeleid houdt voor de SERV in dat er een warme overdracht naar de job in de reguliere economie wordt voorzien, dat er voldoende mogelijkheden voor een adequate nazorg zijn en dat ook, waar nodig en wenselijk, terugkeer mogelijk is. De SERV vraagt dat er voor iedereen een gepaste toeleiding naar werk of andere maatregelen wordt gerealiseerd.
- De aard van de dienstverlening is één van de kerndeterminanten van de lokale diensteneconomie. Zoals aangegeven in het advies van 2010 moet voor de SERV

de dienstverlening cumulatief aan drie criteria of voorwaarden voldoen: de activiteiten moeten én aanvullend zijn én een maatschappelijke meerwaarde hebben én er moet sprake zijn van de creatie van bijkomende tewerkstelling. Deze voorwaarden maken dat de lokale diensteneconomie effectief kan worden gezien als een DAEB (diensten van algemeen economisch belang), gekenmerkt door een, door de overheid gesubsidieerde, dienstverlening die lokale, sociale noden invult via niet-commercieel ondernemerschap. Voor de SERV staat of valt alles met een correcte implementatie van de voorwaarden.

- De SERV vraagt om de evolutie van de budgetten goed op te volgen, blijvend in te zetten op een efficiënte en effectieve besteding van middelen en in overleg met de sociale partners ter zake gepaste keuzes te maken. De SERV vraagt zich bij het nieuwe LDE-kader af hoe de financieringsstromen en de klaverbladfinanciering er zullen uitzien en in hoeverre de lokale diensteneconomieondernemingen over een sluitende, kostendekkende financiering zullen kunnen beschikken. De SERV wil weten wat de budgettaire implicaties zijn van de nieuwe methodiek van screening en indicering die door de VDAB dient te worden uitgewerkt en toegepast.
- De SERV hecht veel belang aan de adviesrol van de sociale partners bij de toewijzingen van de inschakelingstrjacten. De SERV stelt zich nog heel wat vragen bij de nieuwe toetsingsprocedure die in het voorontwerp van decreet wordt voorzien. Het 'horen' van de lokale stakeholders, en minimaal de sociaal-economische stakeholders, biedt voor de SERV onvoldoende garanties op inspraak van de sociale partners en op een adequate toetsing van de voorwaarden betreffende de dienstverlening.
- Voor de SERV dienen de rol van regisseur en de rol van actor van de lokale besturen in de lokale dienstverlening duidelijk gescheiden te zijn. De SERV herhaalt de vraag naar een beheersmatige scheiding van deze rollen aangezien ook met het voorliggende ontwerpdecreet hier onvoldoende antwoorden worden geboden. De SERV stelt voor om in de toetsingsprocedure de SERR in plaats van het RESOC te betrekken.
- De SERV vraagt dat de taken van de adviescommissie sociale economie, die op basis van voorliggend voorontwerp van decreet wordt opgericht, verder worden verduidelijkt. De SERV vraagt dat de adviescommissie onder meer ook blijvend waakt over de aard en relevantie van de dienstverlening en over de invulling, het bereik en de benutting van de plaatsen voor de doelgroepwerknemers. De SERV vraagt dat de taken van de adviescommissie Sociale Economie goed worden afgestemd met de taken van de commissie Sociale Economie die op basis van het Ondersteuningsdecreet van 17 februari 2012 bij de SERV werd opgericht.
- De SERV vraagt dat er snel werk wordt gemaakt van de uitvoeringsbesluiten en dat de SERV hierbij om advies wordt gevraagd.

Advies

1. Situering adviesvraag

Op 9 april 2013 vroeg minister Van den Bossche aan de SERV advies over het voorontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie.

Het decreet wil een vereenvoudigd en afgestemd kader realiseren voor de collectieve inschakeling van personen met nood aan een individueel, competentieversterkend inschakelingstraject. Deze inschakeling is gekoppeld aan het realiseren van dienstverlening die inspeelt op lokale, maatschappelijke noden en die geïnitieerd wordt door de overheid. De minister van Sociale Economie wil zowel met het decreet Maatwerk bij collectieve inschakeling (waarover de SERV op 18 februari 2013 advies uitbracht¹) als met het decreet Lokale diensteneconomie werk maken van een vereenvoudiging van de maatregelen van de sociale economie. Het toekomstige landschap is gebaseerd op twee pijlers: een pijler maatwerk en een pijler lokale diensteneconomie (LDE).

In dit advies formuleert de SERV aanbevelingen en bemerkingen m.b.t. het ruimere kader (2.1), de financiële implicaties (2.2), de indicering, screening en doelgroepafbakening (2.3), de invulling van de doorstroom (2.4), de afbakening van de dienstverlening (2.5), de toetsingsprocedure (2.6), de scheiding van de rollen actor en regisseur (2.7), de organisatievoorwaarden (2.8) en de rol van de adviescommissie (2.9).

2. Aanbevelingen en bemerkingen

2.1. Nood aan een transparant en coherent beleidskader

De SERV is vragende partij voor een vereenvoudiging van het landschap van de sociale economie, voor een transparant en coherent beleidskader voor alle werkgevers en doelgroepwerknemers en voor de verankering van het concept individuele en collectieve inschakeling. Ook hecht de SERV veel belang aan het inbouwen en verankeren van het doorstroomperspectief in de maatregelen van de sociale economie. Zowel in het voorontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling als in het voorliggende voorontwerp over de lokale diensteneconomie wil de minister op deze verschillende elementen inzetten. De SERV steunt de minister dan ook in haar hertekening van het landschap maar merkt op dat bij beide decreten in de operationalisering nog heel wat vragen onbeantwoord blijven.

¹ [Advies maatwerkdecreet van 18 februari 2013.](#)

De SERV wijst ook op de nood aan een goede beleidsmatige afstemming tussen de diverse maatregelen en werkvormen - binnen het beleidsdomein werk en sociale economie - gericht op inschakeling van doelgroepen op de arbeidsmarkt (cf. de aanbevelingen ter zake in 2.3).

De SERV wil graag enkele aandachtspunten formuleren die ook in het advies maatwerkdecreet naar voor werden gebracht:

- Het collectieve en het individuele luik maatwerk dienen samen één sterk, transparant, sluitend geheel te vormen. De SERV vindt het essentieel dat het individuele luik (voor de inschakeling van een beperkt aantal doelgroepwerknemers op dezelfde werkvloer) ook wordt ingevuld. Wanneer dit luik ontbreekt, kunnen doelgroepwerknemers die individueel worden ingeschakeld niet op dezelfde ondersteuning rekenen als doelgroepwerknemers die collectief worden ingeschakeld. De SERV vraagt niet om de noodzakelijke hervormingen in het landschap van de sociale economie vandaag on hold te zetten, maar wil wel wijzen op de ernstige tekortkomingen van het huidige proces en vraagt dat deze tekortkomingen worden weggevoerd. Voor de SERV dient niet op de overdracht van bevoegdheden en middelen in het kader van de zesde staats hervorming te worden gewacht. Ook vandaag kan worden bekeken hoe maatregelen kunnen worden aangepast of geheroriënteerd om invulling aan het individuele luik maatwerk te geven (VOP, 50+premie, Werkervaringsprojecten (Wep+), CIBO). De SERV vraagt hierover verder overleg. Ook voor afwegingen op het vlak van verdere groeipaden voor de sociale economie, zou het volledige kader voorhanden moeten zijn. Door het ontbreken van het luik individueel maatwerk zijn er voor werkzoekenden uit de doelgroepen weinig kansen om rechtstreeks in te stromen in het reguliere circuit. Dit verhoogt de druk op de sociale economie en vermindert het draagvlak bij reguliere ondernemingen.
- De SERV benadrukt dat bij de implementatie van het nieuwe kader voor de sociale economie maatregelen sterk moet worden ingezet op communicatie naar alle betrokkenen en op gepaste overgangsmatregelen. Bij de implementatie van het nieuwe screenings- en indiceringssysteem voor de doelgroep (cf. 2.3) zal voor een gefaseerde aanpak en een goede overgangsregeling moeten worden gezorgd. Het is alleszins cruciaal dat er een coherente en transparante aanpak komt die gedragen wordt door alle actoren. Werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt zullen adequaat moeten worden geïnformeerd over modaliteiten op het vlak van de collectieve en individuele inschakeling en de wijze waarop de screening, indicering en evaluatie verlopen. Ook de werkgevers zullen goed moeten worden geïnformeerd over de hervorming binnen de sociale economie. Dit geldt zowel voor diegenen die vandaag vanuit de sociale economie gesubsidieerd worden, diegenen die er zich in de toekomst in willen inschrijven als de ondernemingen die met (doorstroom van) doelgroepwerknemers te maken zullen krijgen.
- Zowel in het decreet maatwerk bij collectieve inschakeling als in het voorliggend voorontwerp van decreet over de lokale diensteneconomie zijn nog heel wat aspecten niet geregeld. De SERV vraagt dat er op korte termijn van de uitvoeringsbesluiten grondig werk wordt gemaakt en dat de SERV voor al de uitvoeringsbesluiten die zullen volgen, om advies wordt gevraagd.

2.2. Vraag naar financiële implicaties

De SERV stelt zich vragen bij de financiële implicaties van de hervorming.

- De SERV vraagt om de evolutie van de budgetten voor de lokale diensteneconomie en de collectieve inschakeling via maatwerk goed op te volgen en blijvend in te zetten op een efficiënte en effectieve besteding van middelen. Dit geldt evenzeer voor het nog uit te werken individuele luik. De sociale partners willen bij de budgettaire keuzes betrokken worden. Er dient opgemerkt te worden dat het budget van de lokale diensteneconomie sinds de aanvang van de maatregel een sterk stijgende lijn vertoont.
- De SERV stelt zich vragen bij de implicaties van het nieuwe LDE-kader voor de wijze waarop de financiering verloopt. Het concept klaverbladfinanciering² is in het voorontwerp van decreet niet opgenomen terwijl in het LDE-kader met klaverbladfinanciering zal worden gewerkt. De SERV vraagt zich af hoe de diverse financieringsstromen er concreet zullen uitzien en in hoeverre de lokale diensteneconomie-ondernemingen over een sluitende, kostendeckende financiering zullen kunnen beschikken. Welke lessen worden uit de huidige werkwijze met Vlaamse en lokale klaverbladen getrokken? De SERV vraagt dat er werk wordt gemaakt van realistische modellen en een goede afstemming tussen de verschillende bestuurlijke niveaus en de betrokken Vlaamse beleidsvelden. Ook stelt zich de vraag welke consequenties art. 25 heeft (waarin cumul verboden wordt met andere steun voor dezelfde of gedeeltelijk overlappende kosten) voor het gebruik van sine-premies in de lokale diensteneconomie.
- De SERV wil zicht krijgen op de budgettaire implicaties van de nieuwe methodiek van screening en indicering die door de VDAB dient te worden uitgewerkt en toegepast (zie 2.3).
- De SERV vraagt zich af of er voldoende middelen voor de doorstroom (vergoeding voor de doorstroomtrajecten) zijn voorzien. Hoe valt een stelselmatige aangroei van het aantal doorstroomtrajecten te rijmen met een ongewijzigd kredietvolume voor de maatregel?

2.3. Indicering, screening en doelgroepafbakening vragen verdere verduidelijking

In zijn advies van 13 oktober 2010 inzake de lokale diensteneconomie stelde de SERV dat de focus van de lokale diensteneconomie moet liggen op personen die het potentieel hebben om via een traject van competentieversterking en tewerkstelling en in een lokale diensteneconomieonderneming terug de aansluiting te vinden met de reguliere

² Financiering waarbij de Vlaamse overheid, de dienstverlenende overheid (bij de lokale klaverbladen zijn dit de lokale overheden), de federale overheid (tussenkomsten voor rendementsverlies) en de klant elk een financiële bijdrage leveren.

economie. De SERV vindt deze focus in het voorliggende voorontwerp van decreet terug.

Wel vraagt de SERV zich af hoe voor de doelgroep van de lokale diensteneconomie de afstand tot de arbeidsmarkt en de nood aan competentieversterking en begeleiding (in een specifieke werkvorm?) concreet zullen worden bepaald. De SERV beseft dat maatwerk een aangepaste methodiek van indicering en screening vergt die, wanneer deze adequaat wordt uitgewerkt en toegepast, heel wat onduidelijkheden inzake de doelgroepafbakening kan wegnemen. De SERV vindt het dan ook cruciaal snel zicht te krijgen op de uitwerking en implementatie van deze methodiek. De SERV vraagt dat de nieuwe aanpak efficiënt en effectief is en op duidelijke criteria is gebaseerd. Er is nood aan een coherente, transparante en objectieve aanpak die gedragen wordt door alle actoren. De SERV wil zicht krijgen op de operationele uitwerking van de aanpak en op de benodigde inzet van mensen en middelen bij de VDAB.

Vandaag zijn er binnen het beleidsdomein Werk en Sociale Economie een aantal maatregelen die focussen op dezelfde of aanpalende doelgroepen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt en die een verschillend bereik en een verschillende finaliteit hebben. Het gaat hierbij onder meer over de doelgroepen van de lokale diensteneconomie, het collectief maatwerk, Wep+ en de curatieve IBO:

- In het nieuwe decreet lokale diensteneconomie wordt de doelgroep omschreven als 'werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die behoefte hebben aan een langdurige periode van begeleiding en competentieversterking ter voorbereiding op een tewerkstelling in het reguliere arbeidscircuit'. In de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt dat de lokale diensteneconomie een opvangnet wil vormen voor personen die omwille van de beperkte steunintensiteit en steunduur in de groepsvrijstellingsverordening, niet terecht kunnen in het maatwerk bij collectieve inschakeling of andere tewerkstellingsmaatregelen, maar die wel nood hebben aan een individueel passende en competentieversterkende inschakeling en kwaliteitsvolle begeleiding. Pro memorie: In de huidige regelgeving (decreet inzake de lokale diensteneconomie van 2006) bestaat de doelgroep uit personen die maximum een diploma hoger secundair onderwijs hebben en minimum één jaar ingeschreven zijn bij de VDAB als niet-werkende werkzoekende. Ook personen die minstens zes maanden gerechtigd zijn op het leefloon of op financiële maatschappelijke hulp komen vandaag in aanmerking.
- Op basis van het nieuwe maatwerkdecreet bestaat de doelgroep voor de maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen uit personen met een arbeidshandicap, personen met een psycho-sociale problematiek (psp) en uiterst kwetsbare personen (minstens 24 maanden werkzoekend), die nood hebben aan werkondersteunende maatregelen zoals voorzien in het maatwerkdecreet. De indiceringsmethodiek voor deze groepen dient nog verder te worden uitgewerkt of aangepast.
- De doelgroep Wep+ (Werkervaring) bestaat vandaag uit personen die minstens 24 maanden werkzoekend zijn. Zij kunnen maximum 18 maanden werkervaring opdoen bij een promotor die tot de niet-commerciële sector behoort, en dit als brug naar tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt. De komende maanden wordt door het beleid en de sociale partners de toekomstige invulling van de maatregel Wep+ bekeken.

- De curatieve IBO (met een looptijd tussen 4 en 52 weken) is gericht op personen die minstens 12 maanden werkzoekend zijn (min 25-jarigen), of 24 maanden werkzoekend (plus 25-jarigen).

De verschillende maatregelen zouden in een continuüm moeten kunnen worden geplaatst, waarbij voor elke maatregel een voldoende duidelijk beeld van de finaliteit van de maatregel en van het profiel van de doelgroep (zowel op het moment van de instroom als op het moment van de uitstroom) wordt bepaald. Op basis van het totale plaatje dient te worden nagegaan of de maatregelen een voldoende coherent en sluitend geheel vormen en of alle groepen adequaat worden bereikt.

Specifiek wat de lokale diensteneconomie betreft wil de SERV volgende aandachtspunten naar voor schuiven:

- Bij de screening van de doelgroep zal moeten bepaald worden hoe de toeleiding en doorverwijzing naar de beschikbare vacatures bij de lokale diensteneconomieondernemingen verloopt. In het voorontwerp van decreet is opgenomen dat 'de VDAB in functie van een vacature de individuele behoefte aan kwaliteitsvolle begeleiding en competentieversterkende inschakeling van de werkzoekende vaststelt op basis van indicaties die bepalend zijn voor de afstand tot de arbeidsmarkt' (art. 7). De SERV vraagt zich af hoe de matching van gescreende/geïndiceerde personen en de beschikbare vacatures bij de lokale diensteneconomieondernemingen concreet zal verlopen.
- Bij de implementatie van het nieuwe decreet moet voor een gefaseerde aanpak en een goede overgangsregeling worden gezorgd. Er moet ook vermeden worden dat er ongewenste regionale verschillen ontstaan in de toepassing van de VDAB-aanpak.
- Een goede aanpak op basis van duidelijke en transparante criteria moet er voor zorgen dat het aantal verzoeken tot heroverweging beperkt blijft.
- De SERV wenst de link te leggen met de PWA-werknemers. Ook in eerdere adviezen vroeg de SERV aandacht voor het PWA-perspectief. In het kader van de regionalisering van de PWA-bevoegdheid dient bekeken te worden op welke wijze de lokale diensteneconomie voor een deel van de PWA-werknemers de aangewezen werkvorm kan zijn.

2.4. Doorstroom gepast invullen

De SERV hecht veel belang aan het inbouwen en verankeren van het doorstroomperspectief in de maatregelen van de sociale economie. Aangezien voor de lokale diensteneconomie de focus ligt op personen die het potentieel hebben om de aansluiting te vinden met de reguliere economie, is de verankering van het doorstroomperspectief hier essentieel. In het voorontwerp van decreet wordt een inschakelingstraject van maximaal vijf jaar voorzien, mogelijks te verlengen met één jaar, aangevuld met een doorstroomtraject van zes maanden.

Voor de SERV is het van belang dat de doorstroom, waar dit kan vanuit het perspectief van de werknemer, ook effectief gerealiseerd wordt, en dat uitgaande van art. 13 ge-

paste afwegingen inzake het realiseren van doorstroom worden gemaakt. Continuïteit van de werking van de lokale diensteneconomieonderneming wordt hierbij meegenomen maar dit kan enkel impact hebben op de modaliteiten van de doorstroom. De SERV wil opmerken dat een voldoende schaalgrootte voor de lokale diensteneconomieondernemingen de doorstroomkansen kan verhogen omdat dit het verzekeren van de continuïteit eenvoudiger maakt.

Voor de SERV is het belangrijk dat daar waar doorstroom op relatief korte termijn mogelijk is (sneller dan na een inschakelingstraject van vijf jaar), deze doorstroom ook effectief tijdig wordt bewerkstelligd. In de Memorie van Toelichting wordt de optie vermeld om op basis van de geïndiceerde problematiek vanaf het begin van het inschakelingstraject een andere (kortere) standaardduur dan vijf jaar te bepalen. De SERV vindt het belangrijk dat deze optie in de praktijk, waar relevant, ook effectief wordt toegepast. De SERV vraagt dat de VDAB een gepaste aanpak uitwerkt voor de opvolging van deze kortere trajecten.

Een goed doorstroombeleid houdt voor de SERV in dat er een warme overdracht naar de job in de reguliere economie wordt voorzien, dat er voldoende mogelijkheden voor een adequate nazorg zijn en dat ook, waar nodig en wenselijk, terugkeer mogelijk is.

De SERV stelt zich op basis van het voorliggend decreet nog verschillende vragen bij de uitwerking en uitvoering van het luik doorstroom.

- Hoe ziet de concrete flow er uit van de verschillende trajecten die zich bij doorstroom kunnen voordoen (inclusief wanneer de doorstroom niet succesvol is)?
- Welke middelen zullen voor de doorstroom worden voorzien?
- Zal er voor alle doelgroepwerknemers een gepaste maatregel voorhanden zijn indien doorstroom naar het regulier circuit niet haalbaar is?
- Vanaf welke leeftijd zullen doelgroepwerknemers 'die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken' (art. 16) voor onbepaalde duur in het inschakelingstraject kunnen blijven? Met welke factoren zal rekening worden gehouden?
- De SERV merkt op dat, in tegenstelling tot bij LDE, bij het collectief maatwerk geen termijn voor de doorstroomtrajecten wordt voorzien. Bij de lokale diensteneconomie worden, in tegenstelling tot bij het collectief maatwerk, geen dienstverleners betrokken bij de uitvoering van de doorstroomtrajecten (cf. schriftelijke overeenkomst inzake doorstroomtrajecten). Wat zijn de argumenten van de minister voor deze verschillende keuzes?

Voor de SERV is het belangrijk dat er voor iedereen een gepaste toeleiding naar werk of andere maatregelen kan worden gerealiseerd.

Voor doorstroom naar het regulier circuit is uiteraard de evolutie van de tewerkstellingskansen in het reguliere circuit van belang en dit is mede afhankelijk van de economische conjunctuur. Het loont de moeite om te bekijken hoe een beleid inzake doorstroom verder kan worden ondersteund via instrumenten zoals de sectorconvenanten waar acties gerelateerd aan doorstroom vanuit de lokale diensteneconomie kunnen worden voorzien. Voor de SERV is het essentieel dat elk jaar voldoende doorstroom wordt bereikt om zo de capaciteit binnen de sociale economie te vergroten. Afwegingen op het vlak van verdere groeipaden dienen (ook) in dit kader te worden bekeken.

2.5. Afbakening dienstverlening goed bewaken bij implementatie

De aard van de dienstverlening is één van de kerndeterminanten van de lokale diensteneconomie. Zoals aangegeven in het advies van 2010 moet voor de SERV de dienstverlening cumulatief aan drie criteria of voorwaarden voldoen: de activiteiten moeten én aanvullend zijn én een maatschappelijke meerwaarde hebben én er moet sprake zijn van de creatie van bijkomende tewerkstelling:

- Aanvullend betekent dat de dienstverlening geen economisch rendabele activiteit mag inhouden, de markt niet mag verstoren en geen directe concurrentie mag vormen voor een bestaande economische activiteit of een activiteit in de social profit.
- Een activiteit heeft een maatschappelijke meerwaarde indien het een bestaande behoefte invult en gebeurt op een maatschappelijk verantwoorde wijze.
- Creatie van bijkomende tewerkstelling houdt in dat er geen negatieve impact mag zijn op de bestaande tewerkstelling binnen of buiten de organisatie.

Zoals de SERV in zijn advies van 13 oktober 2010 stelde, maken bovenstaande criteria m.b.t. de dienstverlening dat de lokale diensteneconomie effectief kan worden gezien als een DAEB (diensten van algemeen economisch belang), gekenmerkt door een, door de overheid gesubsidieerde, dienstverlening die lokale, sociale noden invult via niet-commercieel ondernemerschap. In het voorliggend voorontwerp van decreet zijn de voorwaarden of criteria die de SERV in 2010 formuleerde, opgenomen (zie de zes voorwaarden die in 2.6 worden geciteerd) en wordt de lokale diensteneconomie als DAEB verankerd. De SERV vindt dit een goede zaak. Wel staat of valt alles met een correcte implementatie van deze voorwaarden (zie ook 2.6).

2.6. Toetsingsprocedure biedt voor sociale partners nog onvoldoende garanties

In het voorliggend voorontwerp van decreet wordt de procedure voor toetsing van de voorwaarden waaraan de lokale diensteneconomieondernemingen moeten voldoen, herzien.

- Vandaag formuleren zowel het RESOC (of het Forum Lokaal Werkgelegenheidsbeleid) als het departement Werk en Sociale Economie een advies aan het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie. Het advies van het RESOC heeft betrekking op de beschikbaarheid van de doelgroepwerknemers, het belang van het project in het kader van het regionaal werkgelegenheidsbeleid en op het eventueel samenvallen of concurrentie met werkzaamheden met andere regionale activiteiten. Het Subsidieagentschap verstrekt zelf ook een advies. Dit advies heeft betrekking op de door de aanvrager na te leven en te onderschrijven verbintenissen, zoals bepaald in de regelgeving. Beide adviezen (Subsidieagentschap en RESOC) worden besproken op de Erkenningscommissie. Die Erkenningscommissie geeft op

zijn beurt een eindadvies aan de Vlaamse minister Sociale Economie die dan de beslissing neemt.

- In het voorliggend voorontwerp van decreet zal de Vlaamse Regering de voorwaarden niet meer toetsen. Het is de opdrachtgevende (lokale of regionale) overheid die de voorwaarden toetst aan de hand van een impactanalyse. Het decreet voorziet dat in het kader van deze impactanalyse de lokale stakeholders, waaronder minimaal de sociaal-economische stakeholders, gehoord worden over de volgende voorwaarden:

1. Geen verdringing van bestaande tewerkstelling veroorzaken
2. Ingebed zijn in het lokale socio-economische weefsel
3. Aanvullend zijn ten opzichte van het reeds bestaande lokale aanbod
4. Kwaliteitsvol en toegankelijk zijn
5. Duurzame tewerkstelling beogen
6. In overeenstemming zijn met het gevoerde Vlaamse beleid ter zake of aanvullend zijn aan het Vlaams beleid.

In de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt dat wanneer de dienstverlening gemeente-overschrijdend wordt georganiseerd, het RESOC wordt geraadpleegd. Wanneer de lokale dienstverlening zich beperkt tot één gemeente, kan, aldus de Memorie van Toelichting, het Werkgelegenheidsforum geraadpleegd worden. Indien de beslissing van de opdrachtgevende overheid kennelijk geen kwaliteitsvolle impactanalyse en geen representatieve raadpleging van de lokale stakeholders en geen kwaliteitsvolle toetsing van de voorwaarden betreffende de dienstverlening bevat, kan de Vlaamse Regering geen inschakelingstrajecten toewijzen aan de dienstverlenende organisatie gekoppeld aan de beslissing van de opdrachtgevende overheid.

De ondernemingen die binnen de lokale diensteneconomie inschakelingstrajecten willen aanbieden, dienen zich nog wel voorafgaand bij de Vlaamse overheid te melden. De Vlaamse overheid gaat dan na of de onderneming aan de organisatievoorwaarden (zie o.a. 2.8) voldoet.

De SERV hecht veel belang aan de adviesrol van de sociale partners bij de toewijzingen voor de lokale diensteneconomie. De SERV stelt zich nog heel wat vragen bij de nieuwe procedure die in het voorontwerp van decreet wordt voorzien. Het 'horen' van de lokale stakeholders, en minimaal de sociaal-economische stakeholders, biedt voor de SERV onvoldoende garanties op inspraak van de sociale partners en op een adequate toetsing van de voorwaarden.

In het advies van 13 oktober 2010 wees de SERV op twee centrale pijnpunten in de huidige procedure: de dubbele rol die lokale besturen momenteel innemen (regisseur en actor, zie 2.7) en het gevoel bij leden van het RESOC dat hun advisering er vandaag vaak weinig of niks toe doet. De SERV formuleerde ook een aantal concrete aanbevelingen met betrekking tot de adviesfunctie in de erkenningsprocedure. Hierop verder bouwend vraagt de SERV vandaag volgende zaken:

- De lokale besturen komen door hun vertegenwoordiging in het RESOC in een rechter-en-partij-situatie te zitten. Reeds in 2006 stelde de SERV daarom voor om de SERR te laten adviseren. De SERV herhaalt deze vraag. De SERV gaat er van uit dat deze piste uitvoerbaar is mits de overheid de nodige juridische regelingen treft.
- Het is belangrijk dat de aanvragers met betrekking tot de criteria in het aanvraagdossier zelf een gedegen analyse maken en voldoende argumenten aanreiken waarom aan de voorwaarden is voldaan. De SERV benadrukt het belang van (sub)regionale of provinciale omgevingsanalyse. Dit is noodzakelijk om als lokaal bestuur de verschillende voorwaarden (geen concurrentie/aanvullend karakter) te kunnen inschatten. Behoeftedetectie en omgevingsanalyse leiden bovendien tot een betere regionale spreiding van de lokale diensteneconomieondernemingen.
- De SERV suggereert om op basis van een evaluatie van de werking van de Werkgelegenheidsfora na te gaan of het nog aangewezen is advisering vanuit deze fora te voorzien.

2.7. Nood aan scheiding rol actor en regisseur

In het voorliggend voorontwerp van decreet zijn geen bepalingen opgenomen in verband met de regierol op het vlak van de sociale economie. De regierol van de gemeenten werd verankerd in het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (kortweg 'ondersteuningsdecreet'). Op 26 oktober 2012 keurde de Vlaamse Regering een uitvoeringsbesluit goed over de bepaling van de regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie. Dit besluit zal op 1 januari 2014 in werking treden. De SERV bracht op 5 september 2012 over het besluit advies³ uit. In dit advies liet de SERV weten het voornemen te steunen om verdere invulling te geven aan de ondersteuning voor gemeenten die een regierol opnemen op het vlak van sociale economie. Verder gaf de SERV aan dat de rol van regisseur en de rol van actor van de lokale besturen in de lokale dienstverlening duidelijk gescheiden moet zijn. De SERV vroeg om in de regelgeving de omschrijving van de regierol nader te specificeren. Ook in voorgaande adviezen waarschuwde de SERV voor de dubbele rol - regisseur en actor - die lokale besturen in het lokale diensteneconomieverhaal innemen. Deze dubbele rol kan leiden tot situaties waarin de lokale besturen tegelijk rechter en partij zijn en, bijvoorbeeld doordat de behoefte aan bijkomende tewerkstelling/dienstverlening in conflict komt met het criterium van aanvullendheid t.o.v. het bestaande lokale aanbod, onvoldoende objectief kunnen oordelen. De SERV herhaalt vandaag de vraag naar een beheersmatige scheiding van de rol van actor en regisseur aangezien ook met het voorliggende ontwerpdecreet hier onvoldoende antwoorden worden geboden. De SERV verwijst graag naar de suggestie opgenomen in 2.6 om bij de impactanalyse de SERR te laten adviseren in plaats van het RESOC.

³ [Advies regierol gemeenten op het vlak van de sociale economie van 5 september 2012.](#)

2.8. Aandachtspunten bij de organisatievoorwaarden

In het decreet is voorzien dat lokale diensteneconomieondernemingen de rechtsvorm hebben van een van een vereniging zonder winstoogmerk (vzw), een publiekrechtelijke rechtspersoon of een vennootschap met sociaal oogmerk (vso). Voor de SERV is het essentieel dat vergoedingen bedoeld voor tewerkstelling in het kader van voorliggend decreet ook effectief volledig naar de doelgroep en hun omkadering gaan. Dit moet bij de introductie van het vso-statuut goed worden bewaakt.

Aangezien er voor de lokale diensteneconomieondernemingen een minimum schaalgrootte van 5 VTE wordt ingevoerd, zullen de huidige ondernemingen de nodige ruimtemoeten krijgen om van schaalvergroting werk te maken.

2.9. Rol adviescommissie vergt nog verduidelijking

Vandaag wordt voor de beleidsmaatregelen sociale economie een beroep gedaan op verschillende adviescommissies en –procedures. Het decreet voorziet nu in de oprichting van één adviescommissie sociale economie in de schoot van de Vlaamse overheid. In deze adviescommissie zullen ‘de overheid, de interprofessionele en sectorale sociale partners, belangrijke stakeholders en experts’ een plaats krijgen. De opdracht van de adviescommissie sociale economie bestaat uit het adviseren van de Vlaamse Regering

- bij de beoordeling van de aanvragen van de ondersteuning door de lokale diensteneconomieondernemingen (en op basis van het maatwerkdecreet ook van de aanvragen van ondersteuning door de maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen)
- over de criteria voor de toewijzing van inschakelingstrajecten (en op basis van het maatwerkdecreet ook over de criteria voor de toewijzing van de beschikbare werkondersteunende maatregelen binnen dat decreet)
- over het bereik van de maatregelen van de lokale diensteneconomie op basis van het jaarlijkse monitoringrapport, opgesteld door de Vlaamse overheid (en op basis van het maatwerkdecreet ook over het bereik van de maatregelen binnen het maatwerkdecreet).

In zijn advies van 13/10/2010 inzake de lokale diensteneconomie vroeg de SERV reeds om de diverse commissies die op Vlaams niveau adviseren met betrekking tot de verschillende vormen van sociale economie te integreren in één adviescommissie. Dit geeft het voordeel dat de adviserende personen de mogelijkheid hebben het gehele instrumentarium te overzien en beter de afbakening tussen specifieke doelstellingen en doelgroepen te bewaken. De SERV vindt het dan ook goed dit in het voorliggende decreet de oprichting van één adviescommissie sociale economie wordt voorzien. De SERV steunt ook de keuze om deze commissie zich niet meer te laten uitspreken over

de individuele toekenning van middelen zoals vandaag in de betreffende commissies het geval is.

De SERV vraagt dat de taken van de adviescommissie verder worden verduidelijkt. De SERV vraagt ook dat de adviescommissie waakt over de aard en relevantie van de dienstverlening (o.a. om marktverstoring blijvend te vermijden) en over de invulling, het bereik en de benutting van de plaatsen voor de doelgroepwerknemers. Voor de SERV is het belangrijk dat de adviescommissie een helikopterzicht op de lokale diensteneconomie heeft en zo de uitgezette lijnen mee kan bewaken. Ook zouden aldus de SERV geen nieuwe niches mogen worden aangeboord indien er niet minstens twee beleidsdomeinen met financiering hebben ingestemd.

Tot slot vraagt de SERV dat de taken van de adviescommissie Sociale Economie goed worden afgestemd met de taken van de commissie Sociale Economie die op basis van het 'decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen' van 17 februari 2012 bij de SERV werd opgericht. Tot op heden trad deze commissie bij de SERV nog niet in werking. De opdracht van de commissie bestaat uit overleg over bestaande of toekomstige beleidsmaatregelen van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het adviseringsluik blijft voorbehouden voor de SERV als SAR (Strategische adviesraad) voor Werk en Sociale Economie. Deze afbakening bouwt voort op het advies van de SERV van 28 september 2011 ('advies decreet ondersteuning sociale economie').