



Naar een geïntegreerd lokaal werkgelegenheids- beleid

Adviesrapport | 16 mei 2019

In opdracht van

Vlaamse Overheid – Departement WSE



Dit rapport werd opgesteld door:

Bart Van Herck

Jozef II-straat 40 B1
1000 Brussel

T: +32 2 282 17 10
info@ideaconsult.be

www.ideaconsult.be





Inhoudsopgave

1 / Duiding van de opdracht en de aanpak	3
1.1. Een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid	3
1.2. Situering van de opdracht binnen actuele bestuurlijke ontwikkelingen	5
1.3. Aanpak en leeswijzer	7
2 / Motivatie voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid	8
3 / Onderdelen van een lokaal werkgelegenheidsbeleid	10
4 / Een verhaal van samenwerking	12
4.1. Actoren in het lokaal werkgelegenheidsbeleid	12
4.2. Evaluatie van de samenwerking op vandaag	13
4.3. Coördinatie en regie door de lokale besturen	16
5 / Bestuurskracht en schaal	19
6 / Een toekomstgericht lokaal werkgelegenheidsbeleid	21
BIJLAGEN	25
Bijlage 1 / Lokale arbeidsmarktverschillen: bevindingen uit recent onderzoek	26
Bijlage 2 / Verslag rondetafel (12 maart 2019)	30
Bijlage 3 / Initiatieven lokaal werkgelegenheidsbeleid	36



1 / Duiding van de opdracht en de aanpak

In dit eerste hoofdstuk verduidelijken we de vraag van het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) en de werkwijze die we hebben gevolgd voor het samenstellen van dit advies.

Lokaal, intergemeentelijk of bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid?

Gezien steden en gemeenten ervoor kunnen opteren om hun lokaal werkgelegenheidsbeleid intergemeentelijk te organiseren, omvat de term 'lokaal' in dit rapport ook het intergemeentelijk werkgelegenheidsbeleid.

De term 'bovenlokaal' hebben we zo min mogelijk gebruikt, omdat die doorgaans gerelateerd wordt aan regionale initiatieven die vanuit Vlaanderen ('boven') worden geïnitieerd. De motor voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid situeert zich voor ons op lokaal niveau.

1.1. Een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid

Zowel in de domeinen werk, (sociale) economie als streekbeleid lopen initiatieven waarin lokale besturen gevraagd worden om een voortrekkers- of regierol op te nemen. Het zijn initiatieven die door de Vlaamse overheid worden ondersteund, maar onderling weinig zijn gecoördineerd. We hebben het dan in hoofdzaak over:¹

- ▶ Het domein 'sociale economie' waarin de lokale besturen als regisseur, als opdrachtgever (met de opdrachtverklaring, gekoppeld aan de impactanalyse, over de aanvullendheid van de dienstverlening ten aanzien van private diensten) en als actor in de lokale diensteneconomie worden gesolliciteerd;
- ▶ het Wijk-werken (sinds 1/1/2018, als opvolger van het PWA-stelsel);
- ▶ de organisatie van de Tijdelijke Werkervaring (TWE);
- ▶ het Versterkt streekbeleid;

Naast deze initiatieven waarin ze een protagonistenrol opnemen, zijn de lokale besturen betrokken in VDAB-tenders, 'focus op talentprojecten' en andere ESF-gefinancierde projecten, overlegvormen in functie van een betere afstemming onderwijs-arbeidsmarkt (bv. de Regionale Technologiecentra of RTC's) en arbeidsmarktinitiatieven in de grensregio's (EURES, projecten binnen Interregprogramma's).

¹ In bijlage meer detail over elk van deze initiatieven.

Figuur 1: lokale initiatieven rond werk en (sociale) economie zijn onderling weinig gecoördineerd



Eind 2017 stelde het Departement WSE IDEA Consult aan om na te gaan op welke manier het lokaal werkgelegenheidsbeleid effectiever en efficiënter kan worden georganiseerd in de toekomst. Die vraag gaat niet alleen over de inhoud van het lokaal werkgelegenheidsbeleid, maar evenzeer over de organisatie en coördinatie ervan, inclusief de gepaste bestuurlijke schaal.

Een beter gecoördineerd lokaal werkgelegenheidsbeleid, moet resulteren in voordelen voor zowel de doelgroepen of cliënten waarop dit beleid is gericht, de organisaties die erin zijn betrokken, als voor de overheid als geheel. We verduidelijken dat in onderstaande figuur.

Figuur 2: Beoogde voordelen met een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid



Trilogie

Dit adviesrapport maakt deel uit van een drieluik dat in één opdracht werd gegund aan IDEA Consult:

1. Evaluatie van het Versterkt streekbeleid (rapport afgerond begin april 2019);
2. Evaluatie van de regierol sociale economie (rapport afgerond medio april 2019);
3. Beleidsaanbevelingen over een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid (dit adviesrapport).

1.2. Situering van de opdracht binnen actuele bestuurlijke ontwikkelingen

Dit rapport moet gelezen worden tegen de achtergrond van een aantal actuele bestuurlijke ontwikkelingen. We denken dan in hoofdzaak aan:

- ▶ Het versterken van de lokale autonomie;
- ▶ De evolutie van de lokale bestuurschaal (fusies, intergemeentelijke samenwerking) en de regiovorming;
- ▶ De evoluerende rol van de overheid van uitvoering naar regie.

Versterken van de lokale autonomie

In beleidsteksten van de Vlaamse overheid komt de laatste jaren het sterke voornemen naar voor tot verdere decentralisatie en het versterken van de lokale autonomie.²

We verwijzen in onderstaand kader naar beleidsteksten om dit te illustreren, zowel van de Vlaamse Regering als collectief, als van de Ministers van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, van Werk en van Sociale economie.

Tabel 1: Vlaamse beleidskeuzen richting meer lokale autonomie

Vlaams Regeerakkoord 2014-2019	<p>"De Vlaamse Regering beoogt een overheidslandschap dat bestaat uit sterke steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor de burgers. De Vlaamse overheid geeft de steden en gemeenten het vertrouwen en de ondersteuning om met hun eigen klemtonen te bouwen aan het Vlaanderen van morgen.</p> <p>De Vlaamse overheid is een kaderstellende overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en te bepalen welke middelen en mensen ze daartoe inzetten."</p>
Beleidsnota Binnenlands Bestuur en stedenbeleid 2014-2019	<p>"In overeenstemming met het regeerakkoord, met vertrouwen als kernwoord, wil het beleid binnenlands bestuur ook vertrouwen geven aan de lokale besturen. Deze ambitie uit zich in diverse beleidsmaatregelen die ik in deze beleidsnota voorstel.</p> <p>(...) De sterkere steden en gemeenten zullen ook meer beleidsruimte en/of bevoegdheden krijgen. Dit op het vlak van hun eigen organisatie (meer mogelijkheden voor het voeren van een eigen personeelsbeleid) als voor wat betreft hun eigenlijke beleidsvoering."</p>
Beleidsnota sociale economie 2014-2015 (Minister van Sociale Economie)	<p>"Ik zal samen met de steden, in het bijzonder de grootste steden, onderzoeken waar ze beleidsruimte missen om op het vlak van sociale economie meer eigen accenten te kunnen leggen, die aansluiten bij hun (groot)stedelijke context en noden, en initiatief nemen om deze vrije beleidsruimte vorm te geven."</p>
Beleidsnota Werk 2014-2019 (Minister van Werk)	<p>"Hierbij kunnen de steden eigen accenten leggen, bijvoorbeeld wat betreft het voorkomen en remediëren van de ongekwalificeerde uitstroom, het realiseren van een aanbod op maat voor jonge werkzoekenden en een systeem van tijdelijke werkervaring voor langdurig werkzoekenden. VDAB en OCMW's maken werk van structurele samenwerkingsverbanden die aangevuld kunnen worden met andere actoren in functie van de lokale situatie."</p>

² Deze tendens is vooralsnog op financieel vlak niet merkbaar. Uit EUROSTAT-cijfers leiden we af dat het aandeel van de lokale besturen blijft hangen op 7% van het BBP, terwijl het EU-gemiddelde 11% bedraagt.

Concrete aanzetten tot het versterken van de impact van de gemeenten op vlak van werkgelegenheid waren er in deze legislatuur ook vanuit de commissie decentralisatie (2014-2015) rond de tijdelijke werkervaringsprogramma's, het Wijk-Werken en de relatie tussen de lokale besturen en de VDAB:³

- ▶ **Tijdelijke werkervaring (TWE):** het stelsel van TWE richt zich naar werkzoekenden en leefloongerechtigden die door een gebrek aan (recente) werkervaring en arbeidsattitudes niet onmiddellijk aan de slag kunnen in het normaal economisch circuit. Het traject heeft als doelstelling om deze doelgroep competenties en werkervaring te laten opbouwen binnen een reële werkomgeving (werkplekieren). Zo wil het de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt verkleinen met als uiteindelijk doel doorstromen naar het normaal economisch circuit. Het decreet en uitvoeringsbesluit "tijdelijke werkervaring" voor leefloners (OCMW) traden in werking op 1 januari 2017. De inbreng van de lokale besturen zit onder meer vervat in het gedeeld afsprakenkader uitgewerkt door VDAB en de OCMW's wat betreft instroomcriteria, het traject tijdelijke werkervaring (met incorporatie van art.60§7/61) en de samenwerkingsstructuur, en in de beslissingsbevoegdheid wat betreft instroom in tijdelijke werkervaring van leefloners. Voor wat betreft TWE werkzoekenden, waar VDAB de regie voert, werden er tenders uitgeschreven die in januari 2018 van start gingen.
- ▶ **Wijk-Werken:** het PWA-stelsel (Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen) werd omgevormd naar het nieuwe instrument "Wijk-werken" dat werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring wil laten opdoen. Wijkwerken trad in voege op 1 januari 2018. Lokale besturen kunnen zelf beslissen of ze alleen, of in samenwerking met andere lokale besturen willen voorzien in een "organisator Wijk-werken". Lokale besturen hebben ook de mogelijkheid om inperking of uitbreiding van mogelijke activiteiten die in aanmerking komen voor Wijk-werken voor te stellen.
- ▶ **Structurele samenwerking tussen VDAB en de lokale besturen:** de lokale besturen kregen geen vertegenwoordiging in de partitair samengestelde Raad Van Bestuur van VDAB. Maar met de oprichting van de Centrale Werkgroep Lokale Besturen kreeg de samenwerking tussen de VDAB en de lokale besturen toch een structureel karakter. De Werkgroep Lokale Besturen heeft als doel beleidsadviezen te formuleren over beleid en beleidsuitvoering op het raakvlak tussen Vlaamse en lokale werk- en arbeidsmarktmaties. De Provinciale Werkgroepen Lokale Besturen versterken de samenwerking op het provinciaal niveau. Op 24 mei 2017 werd ook een Partnerschapsovereenkomst VDAB-VVSG ondertekend.

De evolutie in de lokale bestuurschaal en de regiovorming

De lokale besturen in Vlaanderen moeten meer en meer op de tippen staan om hun brede taakstelling en de stijgende verwachtingen van burgers en hogere overheden rond te fietsen. Op zoek naar meer efficiëntie en impact, werd de voorbije decennia voluit ingezet op intergemeentelijke samenwerking, mede gestimuleerd door de Vlaamse overheid. Op vandaag delen gemeenten en OCMW's gespecialiseerde ambtenaren, bouwen ze samen zwembaden, organiseren ze groepsaankopen en werken ze samen in tal van domeinen zoals ruimtelijke ordening, wonen, mobiliteit, zorg, sport en cultuur.

Terwijl vele besturen nadenken over het intensifiëren van de intergemeentelijke samenwerking, zetten een aantal lokale besturen onder stimulans van de Vlaamse overheid een nieuwe en meer verregaande stap. Op 1 januari 2019 zagen 7 nieuwe gemeenten het levenslicht. De ambitie van deze gemeenten is om middels een schaa sprong hun bestuurskracht op een structurele manier te verhogen.

Binnen deze opdracht gaan we op zoek naar de gepaste schaal voor een geïntegreerd lokaal werkgelegenheid. Op vandaag legt de Vlaamse overheid verschillende minimumdrempels op naar aantal inwoners voor het verkrijgen van subsidies voor Wijk-Werken, regie sociale economie en Versterkt streekbeleid. Voor de eerste twee initiatieven gaat het om minstens 60.000 inwoners, voor het Versterkt streekbeleid ligt de ondergrens op regio's van 150.000 inwoners.

De evoluerende rol van de overheid van uitvoering naar regie

Het begrip 'regie' vond ingang in de beleidsliteratuur en –praktijk, samen met de evolutie van government naar governance.

³ Zie tweede voortgangsrapport Paritaire commissie 'decentralisatie' (31 oktober 2017). [Weblink](#).

Besturen door middel van regie is steeds meer de standaard in een netwerksamenleving. Besturen, dus ook lokale besturen, moeten prioritair de hand houden aan het uittekenen van de kaders. Meer dan uitvoering, is regie een kerntaak. Onderzoekers stellen overigens dat de evolutie naar een sturende en coördinerende overheid zich voordoet op de verschillende overheidsniveaus en ingang heeft gevonden in verschillende OESO-landen.

De Vlaamse overheid ondersteunt lokale besturen in het opnemen van een regierol op diverse terreinen: regie lokale sociale economie, regie inzake Wijk-werking (vanaf 2018), regie lokaal integratiebeleid, lokaal sociaal beleid, buitenschoolse kinderopvang, lokaal woonbeleid, (kinder)armoedebestrijding, etc..

Voorwerp binnen deze opdracht is het geïntegreerd benaderen van de verschillende regierollen die vanuit de Vlaamse overheid worden ondersteund, minstens op vlak van werk en sociale economie.

1.3. Aanpak en leeswijzer

Deze nota werd gevoed vanuit verschillende bronnen:

- ▶ Inzichten vanuit de evaluaties over respectievelijk het Versterkt streekbeleid en de regierol sociale economie (IDEA Consult, 2019);
- ▶ Documentanalyse: de gebruikte bronnen worden geciteerd in de verschillende voetnoten in het rapport;
- ▶ Een rondetafel met stakeholders rond 'lokaal werkgelegenheidsbeleid' op 12 maart 2019 (uitgebreid verslag in bijlage);
- ▶ Inzichten uit een lopend VVSG-onderzoekstraject 'Instrumenten (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid in binnen- en buitenland' (2018-2020).

Indeling van het document

Dit rapport bevat 6 hoofdstukken:

1. Duiding van de opdracht en de aanpak (hoofdstuk 1);
2. De motivatie voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid (hoofdstuk 2);
3. De inhoudelijke onderdelen van een lokaal werkgelegenheidsbeleid (hoofdstuk 3);
4. De actoren en het partnerschap achter een lokaal werkgelegenheidsbeleid. We staan ook stil bij de regierol van het lokaal bestuur (hoofdstuk 4);
5. De geografische/bestuurlijke schaal voor het inrichten van een lokaal werkgelegenheidsbeleid (hoofdstuk 5);
6. Conclusies en aanbevelingen voor een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid (hoofdstuk 6).

In bijlage voegen we:

- ▶ Onderzoek ter illustratie van de sterke lokale arbeidsmarktverschillen;
- ▶ Het verslag van de workshop lokaal werkgelegenheidsbeleid (12 maart 2019);
- ▶ Beschrijving van de actuele initiatieven lokaal werkgelegenheidsbeleid.



2 / Motivatie voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid

De eerste vraag die zich stelt: is een lokaal werkgelegenheidsbeleid nodig en relevant? Moet een werkgelegenheidsbeleid niet in de eerste plaats op Vlaams niveau worden georganiseerd?

Vanzelfsprekend worden de beleidskaders op vlak van arbeidsmarkt en werkgelegenheid het best op Vlaams niveau bepaald. De regelgeving is een bovenlokale aangelegenheid. Het zou gek zijn om per stad of gemeente andere uitgangspunten te hanteren wat activering betreft of toegang tot de sociale economie. Anderzijds naar invulling van deze kaders en in functie van een optimale arbeidsmarktwerking, wel degelijk lokaal initiatief en lokale regie noodzakelijk.

Samengevat komen drie belangrijke argumenten naar voor, voor een (versterkt) lokaal werkgelegenheidsbeleid:⁴

Verschillende lokale contexten

Verschillende studies die de afgelopen jaren werden uitgevoerd, bevestigen de verschillen op arbeidsmarktvlak binnen de Vlaamse steden en gemeenten. We illustreren dat in bijlage met drie recente onderzoeken van respectievelijk IDEA Consult en het Steunpunt werk:

- ▶ Regionale verschillen in arbeidsvraag en arbeidsaanbod (IDEA Consult, 2011);
- ▶ Clusteranalyse lokale arbeidsmarkten (Steunpunt Werk, Vanderbiesen, 2017);
- ▶ Arbeidsmarktcrapte per gemeente (Steunpunt Werk, 2018).

Ook in de partnerschapsovereenkomst tussen VDAB en VVSG (2017) wordt de diversiteit tussen de lokale arbeidsmarkten erkend ("de Vlaamse arbeidsmarkt is de optelsom tussen de lokale arbeidsmarkten") en worden differentiatie en maatgerichtheid als uitgangspunten voorop gesteld in de samenwerking.⁵

Deze lokale verschillen vragen om een specifieke aanpak en motiveren m.a.w. een meer decentraal werkgelegenheidsbeleid.

⁴ We beperken ons tot de specifieke argumentaten op vlak van werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast kunnen vanzelfsprekend ook meer algemene argumenten worden aangehaald in het pleidooi voor meer lokale autonomie zoals de mogelijkheid om op lokaal niveau sneller zicht te krijgen op behoeften en knelpunten, of op de effecten van het gevoerde beleid.

⁵ Partnerschapsovereenkomst tussen VDAB en VVSG (2017). [Weblink](#).

Maatwerk nodig omwille van heel verschillende lokale contexten

Ook uit het VVSG-traject 'Instrumenten lokaal werkgelegenheidsbeleid in binnen- en buitenland' komen heel wat illustraties naar voor van heel verschillende arbeidsmarktsituaties in Vlaanderen, die bijgevolg vragen naar een specifieke aanpak:

- ▶ De haven van Antwerpen is een ecosysteem waarbinnen specifieke expertise en profielen worden gezocht;
- ▶ Hoogstraten ligt aan de grens met Nederland. Dat geeft aanleiding tot specifieke vragen naar grensoverschrijdende tewerkstelling.
- ▶ De arbeidsmarktsituatie in Mortsel wordt nog sterk gekleurd door de afbouw van de tewerkstelling in Agfa Gevaert (van 15.000 naar 5.000) en de vergrijzing in de regio;
- ▶ Maasmechelen: de centrale werkloosheidscijfers (gemiddelden) verschillen sterk van de lokale realiteit. Er blijkt een hoge werkloosheid ondanks positieve verhalen over een sterke daling.
- ▶ In Oostende is er een geografische concentratie van de werkloosheid in twee wijken met meer dan 1.000 werkzoekenden met een meervoudige problematiek (armoede, ongeschoold, mobiliteitsproblematiek, taalproblemen, enz). Bovendien is Oostende een kustgemeente met veel ouderen, wat een hogere vraag naar zorgprofielen meebrengt.
- ▶ De stad Aalst heeft een uitgesproken ambitie als zorgstad. Dat vraagt om veel gekwalificeerd personeel in de zorgsectoren.

Nabijheid als troef in functie van een fijnmaziger activeringsbeleid

In het kader van de toenemende arbeidsmarktkrapte moet ons activeringsbeleid de scope structureel verbreden. Dat vergt een nieuwe en diepgravende aanpak, waarbij ook de latente arbeidsreserve wordt aangesproken. In een recent artikel in OVER.WERK beschreven Michelle Sourbron en Sarah Vansteenkiste van het Steunpunt Werk dat de werkzaamheidsgraad potentieel kan stijgen van 72% naar 78,5% door de latente arbeidsreserve en de andere inzetbare niet-beroepsactieven te activeren.⁶

Steden en gemeenten (incl. OCMW's) hebben voelsprietten op het terrein (buurtstewards, wijkwerkers, jeugdhuisen,...) en toegang tot de doelgroepen die hierboven worden bedoeld: kwetsbare werkzoekenden, maar ook inactieven zoals leefloongerechtigden, langdurig zieken, thuiswerkende huisvrouwen, NEETS, herintreeders etc. Lokale besturen, en bij uitbreiding lokale partnerschappen, zijn m.a.w. goed uitgerust op de resterende arbeidsmarktreserve op te sporen en te motiveren richting arbeidsmarkt.

Meer geïntegreerde aanpak

Het lokaal niveau, tot slot, is ook uitgerust voor het voeren van een geïntegreerd of transversaal beleid omdat daar alle beleidsdomeinen samen komen. "Gemeenten en OCMW's zijn het overheidsniveau bij uitstek om een geïntegreerd beleid te voeren, omdat ze door hun aanwezigheid op het terrein voor aansluiting zorgen tussen verschillende beleidsdomeinen: onderwijs en arbeidsmarkt, bijstand en integratie, economie en milieu." (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2018)

⁶ SOUBRON M. En VANSTEENKISTE S., De arbeidsreserve op de Vlaamse arbeidsmarkt ontleed. OVER.WERK, Tijdschrift van het Steunpunt Werk. Uitgeverij Acco, 1/2018. [Weblink](#).



3 / Onderdelen van een lokaal werkgelegenheidsbeleid

In dit hoofdstuk staan we stil bij de inhoud van een lokaal werkgelegenheidsbeleid. Op welke manier is het aanvullend op het centrale beleid? Welke aspecten van het werkgelegenheidsbeleid kunnen het best lokaal vorm krijgen?

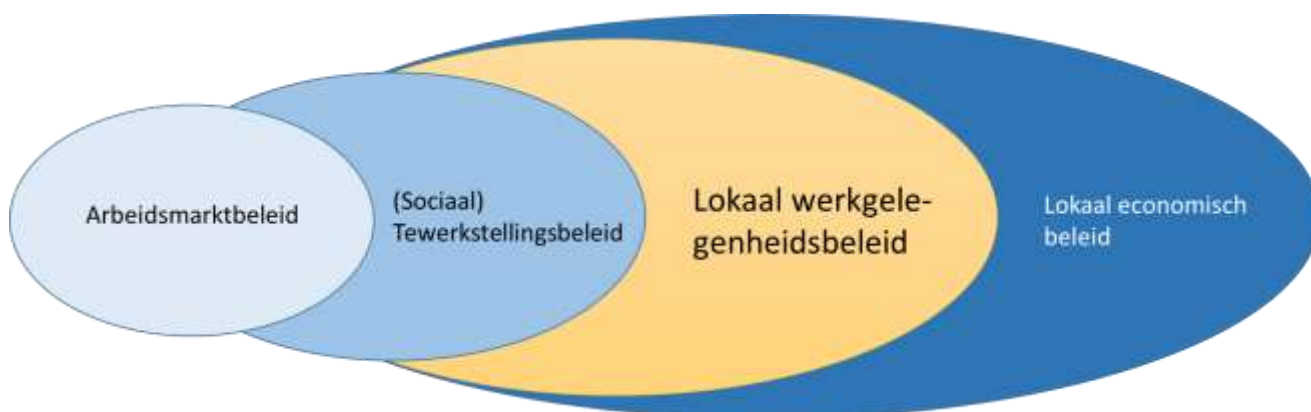
Positionering van het lokaal werkgelegenheidsbeleid

We doen in onderstaande figuur een poging om het lokaal werkgelegenheidsbeleid te positioneren tegenover en binnen een aantal courante verzameltermen. Dat is zeer onvolkomen, maar het biedt de mogelijkheid om in grote lijnen aan te geven waar het wel en niet over gaat.

Een lokaal werkgelegenheidsbeleid...

- ▶ is onderdeel een breder **lokaal economisch beleid**, maar hanteert een striktere focus op werk. Een lokaal economisch beleid omvat ook initiatieven rond retail, bedrijfshuisvesting, speerpuntsectoren en kwaliteitsvolle dienstverlening aan ondernemers.
- ▶ heeft bijzondere aandacht voor leefloners en werkzoekenden waarvoor de stap naar werk het moeilijkst is. Het gaat om korter geschoolden, langdurig werkzoekenden, jongeren en werkzoekenden die van buiten de EU komen. Het is dus in belangrijke mate een **tewerkstellingsbeleid** gericht op kansengroepen en mensen die niet op eigen kracht de aansluiting maken met de arbeidsmarkt. Vanuit dit perspectief heeft het ook sterke aandacht voor de **sociale economie** als opstap naar het NEC (normaal economisch circuit), maar ook als duurzame werkplek voor mensen met een beperking;
- ▶ ondersteunt het regulier **arbeidsmarktbeleid**, wat de hoofdopdracht is van de VDAB, maar op lokaal niveau kan aangevuld worden vanuit lokale kenmerken van de arbeidsmarkt.

Figuur 3: positionering lokaal werkgelegenheidsbeleid



Inhoudelijke onderdelen

Bovenstaande paragraaf geeft ons een eerste idee over de onderdelen van een lokaal werkgelegenheidsbeleid, maar de situering is onvolkomen. Bovendien raken een arbeidsmarktbeleid, werkgelegenheidsbeleid of tewerkstellingsbeleid elkaar heel sterk. Daarom roept ook elke definitie discussie op of wordt ze verschillend begrepen. Vandaar dat we hieronder liever de individuele onderdelen benoemen, dan ons te concentreren op de clustering in categorieën.

Een lokaal werkgelegenheidsbeleid richt zich op volgende onderdelen, met dien verstande vanzelfsprekend dat niet alle aspecten overal kunnen en moeten opgenomen worden:

- ▶ Matching van vraag en aanbod naar werk. De reguliere arbeidsbemiddeling gebeurt door VDAB, maar vanuit een breder lokaal partnerschap wordt deze generieke werking aangevuld met initiatieven rond beroepen en sectoren die lokaal/regionaal specifiek zijn;
- ▶ Activering en maatschappelijke integratie van leefloners (is een wettelijke opdracht van de OCMW's)
- ▶ Het begeleiden van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt (intensieve begeleiding, aanbieden van werkervaring,...);
- ▶ Het organiseren van de sociale economie, in het bijzonder de lokale diensteneconomie die inspeelt op een lokale vraag naar aanvullende publieke diensten; voorzien in voldoende lokaal aanbod, onderlinge afstemming tussen initiatieven;
- ▶ Competentiebeleid in algemene zin, maar - vanuit een lokaal werkgelegenheidsbeleid - vooral rond speerpuntsectoren op lokaal/regionaal niveau. Achter elke lokaal economische agenda, schuilt een skills agenda.
- ▶ Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt: het stimuleren van scholen en werkgevers om samen te werken op lokaal niveau (stages, gedeeld gebruik van machines,...);
- ▶ Opheffen van drempels naar werk (mobiliteit, kinderopvang, taal,...);
- ▶ Lokale 'vertaling' en implementatie van het Vlaams beleid via bovenlokale partnerschappen, bv. Industrie 4.0, levenslang leren, diversiteitsbeleid, clusterbeleid,....

Verweven met de rest van het lokaal beleid

Het lokaal werkgelegenheidsbeleid is geen geïsoleerd beleid. Het raakt aan tal van andere onderdelen van het lokaal beleid. We denken dan in hoofdzaak aan de persoonsgebonden materies (sociaal beleid, armoedebeleid, kinderopvang,...). De begeleiding van werkzoekenden, vooral in het geval van structurele werkloosheid, vereist een geïntegreerde benadering, met gecombineerd aandacht voor integratie, armoede, huisvesting, werk, etc. In mindere mate zijn er ook linken met grondgebonden bevoegdheden, we denken dan vooral aan mobiliteit (bereikbaarheid van arbeidsplaatsen met het collectief vervoer).



4 / Een verhaal van samenwerking

Uit de agenda die we in het vorige hoofdstuk hebben geschetst, blijkt duidelijk dat een lokaal werkgelegenheidsbeleid een verhaal is van samenwerken. Het vereist de gecoördineerde inzet van middelen van diverse actoren en organisaties.

We gaan in dit hoofdstuk in op de relevante actoren, het verloop van de samenwerking op vandaag en de rol van het lokaal bestuur in de coördinatie of regie.

4.1. Actoren in het lokaal werkgelegenheidsbeleid

Binnen een partnerschap voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid, onderscheiden we verschillende partijen, in verschillende rollen. In onderstaande tabel benoemen we:

1. De protagonisten;
2. Algemene partnerorganisaties;
3. Partners in de begeleiding van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
4. Specifieke partnerorganisaties;
5. Kaderstellende en ondersteunende partners.

Merk op dat dit lijstje niet exhaustief is en dat nog andere partijen een rol kunnen spelen in een lokaal werkgelegenheidsbeleid.

Tabel 2: actoren in een lokaal werkgelegenheidsbeleid

De protagonisten	<p>Een lokaal werkgelegenheidsbeleid vereist minimaal de geëngageerde inzet van zowel het lokaal bestuur als de VDAB. Ze zijn als partners een <i>conditio sine quo non</i>.</p> <ul style="list-style-type: none">▶ De steden en gemeenten zijn de laatste jaren steeds actiever op vlak van werkgelegenheidsbeleid. Als regisseur sociale economie, als initiatiefnemer lokale diensteneconomie, in het organiseren van Tijdelijke Werkervaringstrajecten (TWE), kinderopvang, etc. <p>In hoofdstuk 2 wezen we op het belang van nabijheid in functie van activering en de mogelijkheden tot het voeren van een geïntegreerd beleid.</p> <ul style="list-style-type: none">▶ VDAB heeft een decretale rol als arbeidsmarktregisseur en kan daarbij verschillende troeven inzetten:
------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ VDAB beschikt over de meest actuele arbeidsmarktinformatie met betrekking tot vraag- en aanbod. Deze gegevens zijn beschikbaar tot op wijkniveau; ◆ Via andere bronnen capteert VDAB ook de toekomstige evoluties in vraag en aanbod. Deze toekomstgerichte arbeidsmarktgegevens vormen een belangrijke basis voor de samenwerkingsafspraken met de lokale besturen. ◆ VDAB beschikt via tenders en via de eigen provinciale projectprogrammatie over instrumenten en financiële middelen die lokaal kunnen worden ingezet. <p>Gezien het belang van beide partijen, beschouwen we een samenwerkingsovereenkomst tussen beiden als een bijzonder hefboom voor een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid in de toekomst.</p>
Algemene partnerorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Werkgevers- en werknemersorganisaties (sociale partners)
Partners in de begeleiding van personen met afstand tot de arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Derdenorganisaties die opleidings- en tewerkstellingstrajecten organiseren ▶ Sociale economiesector: initiatieven Lokale Diensteneconomie (LDE) en maatwerkbedrijven ▶ OCMW's en andere welzijnsorganisaties (vb. CAW, GGZ,...) ▶ Agentschap Integratie & Inburgering
Specifieke partnerorganisaties	<p>Onder specifieke partnerorganisaties verstaan we organisaties die specifieke acties ondersteunen binnen het werkgelegenheidsbeleid.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Sectororganisaties, in het geval op specifieke economische segmenten wordt ingezet; ▶ Onderwijssector ▶ Regionale Technologiecentra (RTC's) ▶ Kinderopvangsector en overlegtafels daarrond (Lokaal Overleg Kinderopvang) ▶ Departement WSE ▶ Vlaamse agentschappen en departementen (bv. MOW voor mobiliteit) ▶ Provinciebesturen
Kaderstellende en ondersteunende partners	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Departement WSE (inclusief afdeling ESF) ▶ Federale overheid ▶ Provinciebesturen

4.2. Evaluatie van de samenwerking op vandaag

Als een lokaal werkgelegenheidsbeleid een verhaal is van samenwerken, hoe ver staan we op vandaag met de samenwerking tussen bovengenoemde partners? We herkennen positieve ervaringen en pijnpunten.

Tabel 3: positieve ervaringen en pijnpunten in de actuele samenwerking

Positieve ervaringen	Pijnpunten
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Integratie OCMW-gemeente ▶ Synergie Wijk-Werken en regie sociale economie ▶ Samenwerkingsovereenkomsten tussen de lokale besturen en de VDAB 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cliënten die "rondjes draaien" ▶ Afstand tussen 'Werk' en 'sociale economie' op het Vlaamse beleidsniveau ▶ Gebrek aan capaciteit bij sommige lokale besturen ▶ Beperkt mandaat, weinig erkenning, doorzettingsmacht en middelen voor de lokale besturen als regisseur

Integratie OCWM-gemeente

De integratie van OCMW en gemeente laat toe om een beter geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid vorm te geven. Waar de bevoegdheden rond werkgelegenheid en sociaal beleid in het verleden over twee organisaties waren verdeeld, vallen ze nu politiek en ambtelijk onder dezelfde leiding. De integratie moet zich op het terrein nog tenvolle realiseren, maar ze ondersteunt alleszins de ambitie om te komen tot een meer geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid.

Synergie tussen Wijk-Werken en regierol sociale economie

Op vandaag zien we al sterke synergie tussen Wijk-Werken en de regierol sociale economie. De samenwerkingsverbanden zijn vaak dezelfde.⁷ De schaal beperkt zich tot één of een handvol gemeenten, zodat de nabijheid met de lokale besturen blijft verzekerd.

Besturen beschouwen het Wijk-Werken en de regierol sociale economie als onderdelen van eenzelfde lokaal werkgelegenheidsbeleid, gericht op de tewerkstelling van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Naar alle verwachting zal deze synergie naar aanleiding van de huidige oproep regie sociale economie nog vergroten, waarbij de initiatieven Wijk-Werken mogelijks de blinde vlekken in Vlaanderen op vlak van regie sociale economie verder zullen dichten.

Samenwerking tussen lokale besturen en VDAB

Tussen VDAB en VVSG zijn de afgelopen jaren structurele stappen gezet in samenwerking.⁸

Zo bestaat er sinds oktober 2015 een Centrale Werkgroep Lokale Besturen (overleg tussen VDAB, VVSG en lokale besturen) en werden één jaar later ook provinciale werkgroepen opgericht. Daarnaast is er ook nog structureel overleg met VVSG over de samenwerking met de OCMW's en over Wijk-werken ter afstemming van de operationele samenwerking met de lokale besturen bij de activeringsinstrumenten TWE-OCMW en Wijk-werken.

Naast deze formele overlegstructuren heeft VDAB 5 provinciale netwerkmanagers en 2 stadmanagers (voor Antwerpen en Gent) die de strategische samenwerking met de lokale besturen meer gestalte moeten geven.

Daarop voortbouwend wordt, in navolging van de eerdere samenwerkingsovereenkomsten tussen VDAB en de steden Antwerpen en Gent, gepoogd ook met de andere centrumsteden en andere (clusters van) lokale besturen een strategisch-tactisch samenwerkingsakkoord op te maken op basis van de (boven)lokale arbeidsmarktrealiteit. In totaal zijn er op dit moment zo 28 samenwerkingsovereenkomsten. Op Vlaams niveau is de dekkingsgraad 22%: 68 gemeenten op een totaal van 308 (inmiddels herleid naar 300).

In die samenwerkingsovereenkomsten streeft de VDAB naar gemeenschappelijke doelstellingen met de lokale besturen via de vertaling naar een concreet actieplan waarin de engagementen van de partners

⁷ Zie de kaarten in bijlage 2.

⁸ In mei 2017 versterkten VDAB en VVSG hun gezamenlijke doelstellingen en engagementen in een vernieuwde partnerschapsovereenkomst "Samen sterk voor lokaal werk".

omschreven zijn, vanuit ieders bevoegdheid: arbeidsmarktbeleid (VDAB), werkgelegenheidsbeleid (LB), welzijnsbeleid (OCMW).

In het kader van de nieuwe gemeentelijke legislatuur (2019-2024) neemt VDAB initiatief om samenwerkingsovereenkomsten te vernieuwen en verder uit te bouwen in Vlaanderen (grootsteden, centrumsteden en intergemeentelijk)

Op een meestal hoger schaalniveau ("regio's") is er ook de VDAB-medewerking aan een aantal ESF projecten versterkt streekbeleid.

Cliënten die rondjes draaien

Het pleidooi voor een meer geïntegreerd beleid, moet tegemoet komen aan de kritiek dat sommige doelgroepwerknemers rondjes of carroussels draaien. Rondjes van artikel 60 naar de werkloosheid en terug, rondjes van de ene begeleiding in de andere. Via betere screening, begeleiding en doorverwijzing kunnen de lokale partnerschappen die rond het lokaal werkgelegenheidsbeleid worden gevormd, stappen vooruit zetten.

Afstand tussen de beleidsdomeinen werk en sociale economie

Tijdens de evaluatie van de regierol sociale economie werd een feitelijke afstand ervaren tussen het domein werk en de sociale economie. De thema's interfereren heel sterk op het terrein, maar ze zijn organisatorisch en beleidsmatig apart georganiseerd. Een geïntegreerd werkgelegenheidsbeleid veronderstelt dat in de toekomst meer bruggen worden geslagen. De samenwerkingsovereenkomsten tussen de lokale besturen en de VDAB, illustreren dat er stappen worden gezet.

Gebrek aan capaciteit bij sommige lokale besturen

Niet alle lokale besturen zijn in staat om de regierol op te nemen. Zeker in kleinere besturen ontbreekt het vaak aan de nodige expertise en/of capaciteit. Tijdens bijeenkomsten in het kader van dit traject werd door VDAB-medewerkers wel eens aangegeven dat ze volwaardige gesprekspartners missen binnen heel wat gemeenten.⁹

Beperkt mandaat, weinig erkenning, doorzettingsmacht en middelen voor de lokale besturen als regisseur

Uit de evaluatie van de regierol sociale economie kwam het beeld naar voor van een faciliterende regie met weinig doorzettingsmacht voor de lokale besturen. Meer algemeen kunnen we stellen dat de 'decision power' en hefboomen waarover het lokaal bestuur beschikt op vlak van werkgelegenheidsbeleid beperkt zijn.

In gesprekken daarover illustreren besturen hun beperkte impact o.a. met volgende voorbeelden:

- ▶ gebrek aan inspraak bij ESF-oproepen of VDAB-tendering, met het gevaar dat deze kortlopende oproepen en wisselende partnerschappen te weinig continuïteit in zich dragen en geen lange termijnstrategie ondersteunen;
- ▶ een sterk centrale inzet van de VDAB-middelen voor tendering. Daarbij gaat het in hoofdzaak om Vlaamse oproepen en minder om lokaal maatwerk;¹⁰
- ▶ Geen impact op VDAB-beslissingen met lokale impact, bv. de sluiting van een werkwinkel.

⁹ Voor meer algemene vaststellingen rond de bestuurskracht van Vlaamse gemeenten verwijzen we naar VAN HERCK B. en VANOETEREN V. (2018), Fusie als opstap naar meer bestuurskracht. IN: DE CEUNINCK K.(2018), Gemeentelijke fusies in Vlaanderen. Een inkijk in het besluitvormingsproces. Vanden Broele, Brugge, 2035p. In het artikel maken de auteurs geen lineair causaal verband tussen schaal en bestuurskracht, maar illustreren zij wel aan de hand van recente bevragingen dat kleine gemeenten de rol lossen op bepaalde domeinen zoals digitale maturiteit en communicatie.

¹⁰ Van het totale VDAB-budget van €827.709.000 (2017), bedraagt het budget voor de partnerwerking (meestal tenders) €277.592.000 of 33% van het totale budget. Binnen dat budget voor de partnerwerking bedraagt het budget voor de provinciale projectprogrammatie (vroegere lokale projectprogrammatie) €23.091.000 (8% van budget partnerwerking en 2,8% van het totale budget).

Als we pleiten voor een krachtadig lokaal werkgelegenheidsbeleid in de toekomst, zal op deze verschillende vlakken (mandaat, erkenning, doorzettingsmacht en financiering) moeten worden bijgebeend. In hoofdstuk 6 doen we voorstellen om de regierol te versterken.

4.3. Coördinatie en regie door de lokale besturen

Als we spreken over samenwerken in netwerk, moet ook het coördinatievraagstuk worden behandeld.

De lokale besturen zijn de meest aangewezen coördinator of regisseur van een lokale strategie en een lokaal partnerschap rond werkgelegenheid, om diverse redenen:

Democratische legitimiteit. De toewijzing van de regie aan het lokaal bestuur ligt in lijn met de regierollen die de lokale besturen op vandaag al kregen toegewezen (bv. sociale economie, maar ook integratie, sociaal beleid, (kinder)armoede, wonen,...) en de algemene beleidskeuzen om de lokale autonomie en de regierol van de lokale besturen te versterken. In het Vlaams Regeerakkoord klinkt het als volgt: "De Vlaamse Regering beoogt een overheidslandschap dat bestaat uit sterke steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie."

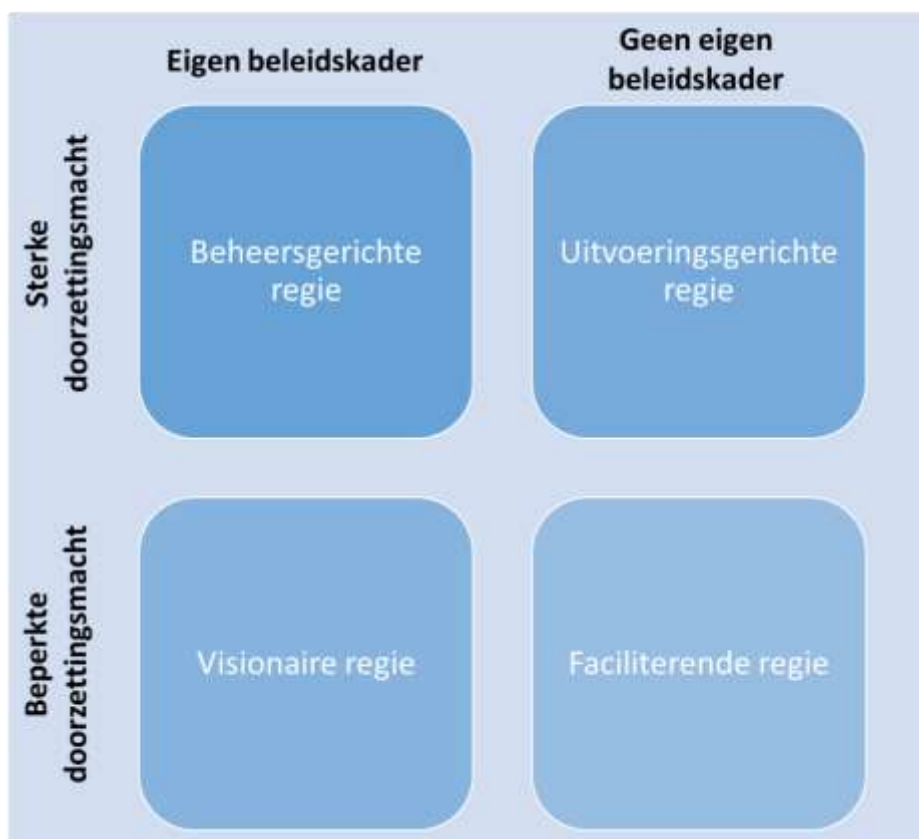
Vanuit hun nabijheid en brede scope – zeker na de integratie van de OCMW's en de gemeenten - zijn de lokale besturen uitgerust om het geïntegreerd karakter van een lokaal werkgelegenheidsbeleid te verzekeren. Eerder hebben we al geduïd dat kwetsbare werkzoekenden vaak geconfronteerd worden met multi-problematieken, waar de gemeenten (lees gemeente en OCMW) vanuit hun verschillende bevoegdheden kunnen op inspelen (armoede, wonen, integratie, gezondheid,...). Steden en gemeenten kunnen ook het voortouw nemen bij de opbouw van die lokale partnerschappen en lokale netwerken.

Soort regie

Pröpper en collega's onderscheiden verschillende vormen van regie op basis van doorzettingsmacht en de aanwezigheid van een eigen beleidskader.¹¹ Onderstaande figuur visualiseert vier types van regie, op basis van deze twee criteria.

¹¹ Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Eindrapport, Vught, april 2004.

Figuur 4: 4 regietypes volgend Pröpper



Het lijkt ons aangewezen om de besturen vrij te laten om hun eigen regiestijl en groeipad daarin te bepalen. Belangrijk is wel dat besturen met ambitie kunnen beroep doen op instrumenten om hun ambitie waar te maken.

Doorzettingsmacht

Hoe kan de doorzettingsmacht van de regisseur worden versterkt in de toekomst?

Als de de evaluatie van de regie en de samenwerking beschouwen, zien we dat in de eerste plaats het mandaat en de formele erkenning van de regisseurs beter zou moeten worden verzekerd. Dit is een pleidooi in verschillende richtingen en houdt in dat:

- ▶ De regisseurs proactief en als eerste geïnformeerd worden over Vlaams beleid en Vlaamse beslissingen in het domein van werkgelegenheid;
- ▶ signaalgeving vanuit de regisseurs ter harte wordt genomen door de Vlaamse overheid (als geheel, dus ook door Agentschappen als VDAB). Ze zijn de voelsprietten voor een afdoend werkgelegenheidsbeleid in Vlaanderen. De Vlaamse overheid moet helpen oplossingen te vinden voor individuele en collectieve knelpunten die door de regisseurs worden aangekaart. Het systeem van indicering dat door VDAB wordt gehanteerd voor werkzoekenden, is bijvoorbeeld een onderwerp waarrond de basis haar signalen niet begrepen voelt. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat de wensen van de regisseurs in elk geval zullen kunnen ingewilligd worden, maar ze moeten wel besproken worden;

- ▶ ze worden gehoord over de verdeling van contingenten LDE en Maatwerk op hun grondgebied. Tegenover het meer verregaand voorstel om ook de verdeling van de contingenten LDE (en Maatwerk) over te dragen aan de lokale besturen, formuleren we voorbehoud om reden dat lokale besturen zelf initiatiefnemer zijn van lokale diensteneconomie en omdat de werkingsgebieden van de maatwerkbedrijven doorgaans de lokale schaal overstijgen.¹²
- ▶ Ze worden geconsulteerd rond relevante ESF-oproepen en VDAB-tendering, in functie van een coherente middeleninzet op lokaal niveau en continuïteit van beleid. Voor Gent en Antwerpen is dat al deels het geval, maar deze samenspraak zou kunnen worden verruimd naar andere lokale partnerschappen. Lokale besturen die deze inspraak willen, moeten vanzelfsprekend ook zelf demonstreren dat ze over de nodige regiecapaciteit beschikken.

Samenwerking tussen de VDAB en de lokale besturen verder intensifiëren

De regiebudgetten van de lokale besturen zijn beperkt¹³, maar door krachtenbundeling, kunnen wellicht meer middelen los worden gemaakt voor lokale regie dan op vandaag het geval.

We verwezen eerder naar de mogelijkheid tot het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de VDAB en de regisseur lokaal werkgelegenheidsbeleid, waarin afspraken kunnen worden gemaakt rond de lokale werkgelegenheidsstrategie. In functie van lokale knelpunten zouden in de toekomst ook afspraken kunnen worden opgenomen rond het tenderen van opdrachten.

Wat de verruiming van de samenwerkingsovereenkomsten tussen de lokale besturen en de VDAB betreft, zijn de voorbije jaren overigens al mooie stappen gezet. Waar de eerste samenwerkingsafspraken vooral gericht waren op het verhelderen van ieders domein (terreinafbakening), zijn deze geëvolueerd naar echte samenwerkingsafspraken, zeker in de steden Gent en Antwerpen. In deze komende jaren zou deze praktijk kunnen worden veralgemeend in Vlaanderen en waar mogelijk ook verder verdiept.

¹² VVSG vraagt om de verdeling van de contingenten LDE en SINE (na omvorming tot individueel maatwerk) uitsluitend via de lokale besturen te laten verlopen. De contingenten voor collectief maatwerk wil men Vlaams aanhouden omdat de geografische scope van die bedrijven het lokale niveau overstijgt.

¹³ De regierol sociale economie wordt gesubsidieerd vanuit WSE, met een budget van €1.875.000 (2017) op jaarbasis. Meestal worden met deze middelen een regieondersteuner in dienst genomen of bekostigd. De subsidies per verband variëren van minimaal €25.000 voor de kleinste samenwerkingsverbanden (van 60.000 tot 80.000 inwoners), tot maximaal €200.000 voor de stad Antwerpen.

Op vandaag hebben niet alle gemeenten ingetekend op de oproep regie sociale economie, 2/3 van de Vlaamse gemeenten wordt bereikt. Naar verwachting zullen nieuwe gemeenten instappen n.a.v. de oproep van 2019, wat bijkomende middelen vereist, of tot een verdunning zal leiden voor de bestaande initiatieven. Een (hypothetische) simulatie op basis van de huidige criteria in de oproep 2020-2025 resulteert in het geval van gebiedsdekkendheid in een bedrag van 2.325.000 euro voor in totaal 42 deels bestaande, deels hypothetische samenwerkingsverbanden. De benodigde extra middelen bedragen dus 450.000 euro.



5 / Bestuurskracht en schaal

De bestuurskracht van gemeenten is een actueel thema. Op zeven plaatsen in Vlaanderen werden de voorbije legislatuur bestuurlijke fusies gerealiseerd. Op vele andere plaatsen zet men sterker in op intergemeentelijke samenwerking. Het Wijk-Werken, de regierol sociale economie en het Versterkt streekbeleid zijn voorbeelden van zo'n intergemeentelijke samenwerking, weliswaar in dit geval gestimuleerd vanuit de Vlaamse overheid en gekoppeld aan een minimale schaal voor het verkrijgen van subsidies (60.000 inwoners voor Wijk-Werken en regie sociale economie, 150.000 inwoners voor Versterkt streekbeleid).

Schaal

Binnen deze opdracht stellen we ons de vraag wat de optimale schaal is voor het organiseren van een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid in de toekomst?¹⁴ In het antwoord moeten drie belangrijke randvoorwaarden worden verenigd:

- ▶ voldoende nabijheid i.f.v. lokaal maatwerk;
- ▶ voldoende bestuurskracht;
- ▶ organiseerbaarheid, waarbij we moeten rekening houden met het feit dat ook bovenlokale partners zoals VDAB zich op de voorgestelde schaal moeten organiseren. 300 samenwerkingsovereenkomsten lijkt ons voor VDAB bv. niet realistisch.

Op dit moment heeft het Departement WSE voor Wijk-Werken en regie sociale economie gekozen voor een minimale schaal van 60.000 inwoners. Concreet betekent dit dat de meeste centrumsteden zelfstandig kunnen indienen (maar desondanks vaak opteren voor partnerschap) en dat de andere Vlaamse gemeenten aangewezen zijn op samenwerking, als ze de Vlaamse subsidie niet willen ontlopen.¹⁵

Deze afbakening op basis van aantal inwoners is enigszins arbitrair, maar is anderzijds pragmatisch te verantwoorden vanuit de drie randvoorwaarden die hierboven werden gesteld. Zonder hier meteen wetenschappelijke basis voor te hebben menen we dat deze richtnorm van 60.000 inwoners kan aangehouden worden. Ook bij de evaluatie van de regierol sociale economie toonden de meeste betrokkenen zich tevreden over deze schaal, al tellen de verbanden gemiddeld een hoger aantal inwoners (mediaan bedraagt 119.043 inwoners).

¹⁴ In bijlage 2 tonen we op kaart de bestaande samenwerkingsverbanden Wijk-Werken, regie sociale economie en Versterkt streekbeleid.

¹⁵ Binnen de huidige ondersteuningsperiode regie sociale economie (2017-2019) zijn er 32 begunstigden, waaronder 4 centrumsteden die apart hebben ingediend, en 28 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (waarin de 9 andere centrumsteden zijn vervat). Naar omvang telt een samenwerkingsverband gemiddeld 6,4 gemeenten en 159.000 inwoners. Dit gemiddeld aantal inwoners wordt wel omhooggetrokken de stad Antwerpen. De mediaan is een stuk lager, met 119.043 inwoners. Achter deze gemiddelden schuilen belangrijke verschillen.

Een alternatief dat werd besproken binnen dit traject, is de keuze voor een minimale schaalgrootte van 150.000 inwoners, zoals die geldt binnen het Versterkt streekbeleid (en minimaal 5 steden of gemeenten). Hoewel een aantal regieverbanden sociale economie de schaal van het Versterkt streekbeleid hebben aangenomen (in hoofdzaak de West-Vlaamse regio's) en ook de voordelen aanhalen van capaciteitsbundeling, adviseren we niet om de schaal van het Versterkt streekbeleid veralgemeend in te voeren als ondergrens voor een bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid. Die grens wordt door sommige besturen die volop kiezen voor een actieve terreinregie als te hoog ervaren. Het lijkt ons beter om de ondergrens van 60.000 aan te houden, waarbij het lokale besturen vrij staat om zich in grotere verbanden te organiseren als ze dat meer aangewezen vinden voor het bereiken van hun objectieven.

Afstemming met het sociaal-economisch streekbeleid

Als we dan te maken krijgen met twee verschillende schalen voor enerzijds lokaal werkgelegenheidsbeleid en anderzijds streekbeleid, is het wel zaak om samenwerking en complementariteit te organiseren. We menen dat die het best als volgt kan vorm krijgen:

- ▶ Hoofdfocus op dienstverlening binnen het lokaal werkgelegenheidsbeleid en hoofdfocus op macro-economische aspecten binnen het streekbeleid, met weliswaar open lijnen naar elkaar en gebruik makend van elkaars schaal: de schaal van het versterkt streekbeleid stelt het lokaal werkgelegenheidsbeleid in staat om in een groter verband te werken of ervaringen op te schalen; omgekeerd kan het Versterkt streekbeleid via het lokaal werkgelegenheidsbeleid dichter op het terrein komen;
- ▶ Beiden hanteren een geïntegreerde benadering, met in het ene geval een bundeling van alle aspecten rond werk, in het andere geval het verzekeren van de samenhang tussen economie en belendende thema's zoals werk, mobiliteit, ruimte, bedrijventerreinen.

Waar een lokaal partnerschap rond werkgelegenheid volledig bottom up vorm krijgt, moet de geografische omschrijving van de regio afgestemd worden met andere partnerschappen op subregionaal niveau. Anders is onderlinge afstemming moeilijk. Hier raken we alweer een bestuurlijk thema, met name dat van de regiovorming.

Eerder gaven we al aan dat in een aantal gevallen regio's op basis van gebiedskenmerken, traditie en vertrouwen ervoor kiezen om beide schalen te laten samenvallen (voorbeeld West-Vlaamse regio's). Niettemin zien we in de praktische toepassing dat binnen die verbanden ook een kleinere werkingsschaal wordt gehanteerd rond werkgelegenheid, of dat in twee snelheden wordt gewerkt (centrumstad versus de andere gemeenten).

Projectschaal

Voor de volledigheid geven we mee dat er in het werkgelegenheidsbeleid – naast geografische schalen - ook projectschalen worden gehanteerd in het geval van specifieke dossiers (bv. outplacement na sluiting van een bedrijf) of voor de realisatie van projecten (bv. een grensoverschrijdend arbeidsmarktproject in de kanaalzone Gent-Terneuzen). Deze partnerschappen worden ad hoc gevormd, op maat van het onderwerp. De organisatie van het partnerschap kan verschillende vormen aannemen, van zeer informeel, tot zeer formeel. De Focus op Talentprojecten vallen bijvoorbeeld binnen deze categorie van projectmatige samenwerkingen.



6 / Een toekomstgericht lokaal werkgelegenheidsbeleid

In de vorige hoofdstukken, hebben we de bouwstenen klaargelegd voor de conclusie en de aanbevelingen voor een toekomstig lokaal werkgelegenheidsbeleid.

We leggen in dit hoofdstuk de puzzel.

1. De sterke lokale arbeidsmarktverschillen motiveren meer aandacht voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid

Verschillende studies die de afgelopen jaren werden uitgevoerd (IDEA Consult, Steunpunt Werk) bevestigen de verschillen op arbeidsmarktvlak binnen de Vlaamse steden en gemeenten.

Ook vanuit het VVSG-traject 'Instrumenten lokaal werkgelegenheidsbeleid in binnen- en buitenland' krijgen we heel wat illustraties van de verscheiden contexten. De partnerschapsovereenkomst tussen VDAB en VVSG (2017) alludeert op deze verschillen als volgt: "de Vlaamse arbeidsmarkt is de optelsom tussen de lokale arbeidsmarkten".

De lokale diversiteit verantwoordt maatwerk en meer aandacht voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid in de toekomst.

Figure 5. Geografische verspreiding van de verschillen van Vlaamse gemeenten (2010-2017)



2. Het lokaal werkgelegenheidsbeleid is een noodzakelijke aanvulling op regulier Vlaams beleid

Een lokaal werkgelegenheidsbeleid is inhoudelijk veelzijdig. Als we vanuit het partnerschap denken dat daarrond wordt gevormd: lokaal bestuur, VDAB,...) gaat tegelijk over de matching van vraag en aanbod naar werk, de begeleiding van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, sociale economie, competentiebeleid, samenwerking onderwijs – arbeidsmarkt en het opheffen van drempels naar werk (mobiliteit, kinderopvang, taal,...).

Vanuit die breedte kan het de indruk wekken van overlap met regulier Vlaams beleid, maar dat is vanzelfsprekend niet het opzet. Doelstelling is verder af te dalen en



meer resultaat te boeken op vlak van werkgelegenheid door in te spelen op specifieke, lokale omstandigheden en situaties van mensen.

Op lokaal niveau kan dieper afgedaald worden naar doelgroepen en thema's, waar een generiek Vlaams beleid overheen kijkt, of onvoldoende is voor uitgerust.

Zeker als het over de begeleiding van doelgroepwerknemers gaat of het activeren van de latente arbeidsreserve, is een meer diepgaande en geïntegreerde aanpak vereist. Vaak doet zich een multi-problematiek voor waarbij een toeleiding naar werk simultane inspanningen vereist op vlak van wonen, gezondheid, integratie, etc.

Maar ook op randvoorwaarden zoals kinderopvang of mobiliteit, kan lokaal maatwerk soelaas bieden op hiaten die via een generiek Vlaams beleid niet kunnen worden ingevuld.

3. Een resultaatgericht partnerschap

Een lokaal werkgelegenheidsbeleid wordt in partnerschap opgenomen. We hebben in dit rapport de verschillende partijen benoemd, al zijn zo'n lijstjes vanzelfsprekend nooit exhaustief.

In functie van het neerzetten van resultaten, vraagt een lokaal werkgelegenheidsbeleid sturing en coördinatie. Het partnerschap moet zich engageren rond een gemeenschappelijke ambitie.

We onderscheiden minstens volgende doelstellingen:

- ▶ In de eerste plaats beogen we resultaten voor inwoners en cliënten: een daadwerkelijke toeleiding naar werk, met in het bijzonder gerichte trajecten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
- ▶ In tweede orde beogen we meerwaarde voor de organisaties op het terrein: door de combinatie van van middelen en expertise zijn ze tot meer in staat dan elk afzonderlijk;
- ▶ Tot slotte willen we de beleidsdoelstellingen resaliseren, zowel lokaal, als de ambities op Vlaams en Europees niveau zoals een betere doorstroom van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt, een verhogen van de werkgelegenheidsgraad, gekwalificeerde arbeidskrachten, het verminderen van de jeugdwerkloosheid, etc.



De engagementen van het partnerschap worden verankerd in de meerjarenplanning van de gemeenten en vertaald in concrete afspraken met de partners en in instrumenten.¹⁶ Ook de samenwerkingsovereenkomst tussen het lokaal bestuur en de VDAB beschouwen we als een bijzonder krachtige hefboom die maximaal moet worden ingezet.

4. De lokale besturen als regisseur

Vanuit hun democratische legitimiteit, zijn de lokale besturen de logische coördinator of regisseur van een lokale strategie en een lokaal partnerschap rond werkgelegenheid.

Deze regierol ligt in lijn met de regierollen die de lokale besturen op vandaag al kregen toegewezen (bv. sociale economie, maar ook integratie, kansarmoede, wonen, buitenschoolse kinderopvang,...) en de algemene beleidskeuzen om de lokale autonomie en de regierol van de lokale besturen te versterken.



Ook vanuit hun nabijheid en brede scope – zeker na de integratie van de OCMW's en de gemeenten - zijn de lokale besturen het best uitgerust om het geïntegreerd karakter van een lokaal werkgelegenheidsbeleid te verzekeren. Eerder hebben we al geduid dat kwetsbare werkzoekenden vaak geconfronteerd worden met

¹⁶ Ook op vandaag worden de afspraken in het kader van de regie sociale economie ingebed in de lokale meerjarenplannen.

multi-problematieken, waar de gemeenten (lees gemeente en OCMW) vanuit hun verschillende bevoegdheden kunnen op inspelen (armoede, wonen, integratie, gezondheid,...).

5. Lokaal werkgelegenheidsbeleid op maat van het bestuur

De mogelijkheden van besturen verschillen, ook de beleidskeuzen. Lokaal werkgelegenheidsbeleid zal niet overal dezelfde prioriteit krijgen binnen het globale bevoegdheidspakket van de steden en gemeenten.

In de wetenschappelijke literatuur (Pröpper et al) worden verschillende soorten van regie en regisseurs onderscheiden. Het behoort tot de autonomie van elk bestuur om hun eigen stijl en groeipad te bepalen op vlak van lokaal werkgelegenheidsbeleid. Belangrijk is wel dat ambitieuze besturen ook over daadwerkelijke hefboomen kunnen beschikken (doorzettingsmacht).



6. Bestuurskracht en doorzettingsmacht van de regisseur

Regie heeft twee zijden: het veronderstelt een bestuur met voldoende capaciteit om te regisseren, alsook ruimte vanuit de centrale overheid om de regie te kunnen uitoefenen. Op beide vlakken is er nog een weg af te leggen.

Veel lokale besturen beschikken op vandaag niet over de visie en competenties om als netwerkmakelaar te functioneren in een lokaal netwerk rond werkgelegenheid. Deze basisvoorwaarde is door de lokale besturen zelf in te vullen.

Daarnaast is er doorzettingsmacht nodig. Op vandaag is de doorzettingsmacht van het lokaal bestuur beperkt. Dat konden we o.a. vaststellen bij de evaluatie van de regierol sociale economie.

Op welke manieren kunnen we deze doorzettingsmacht versterken? We zouden grote stappen vooruit zetten mocht het lokaal bestuur als regisseur nadrukkelijker erkend worden door zowel de regelgevende als de uitvoerende instanties binnen de beleidsdomeinen Werk en sociale economie. We denken dan in hoofdzaak aan volgende mogelijkheden vanuit het Departement WSE (inclusief de afdeling ESF) en de VDAB:

- ▶ De regisseurs proactief en als eerste informeren over Vlaams beleid en Vlaamse beslissingen in het domein van werkgelegenheid;
- ▶ Bereidheid tonen om individuele en collectieve knelpunten die door de regisseurs worden aangekaart op te lossen;
- ▶ De regisseurs consulteren bij de verdeling van nieuwe contingenten sociale economie;
- ▶ De regisseurs consulteren rond relevante ESF-oproepen en VDAB-tendering in functie van middelenbundeling en continuïteit van beleid op lokaal niveau.



Met de steden Gent en Antwerpen is die interbestuurlijke samenspraak al verder ontwikkeld en kan ze de komende jaren worden versterkt. Voor de andere steden en gemeenten zouden we kunnen opschuiven in deze richting, mits de lokale besturen hier zelf willen op inzetten en de vereiste capaciteit beschikbaar stellen.

7. Intergemeentelijke samenwerking rond lokaal werkgelegenheidsbeleid

Niet alle lokale besturen zijn in staat om de regierol die we hierboven beschreven op te nemen. Zeker in kleinere besturen ontbreekt soms de nodige expertise en/of capaciteit.

Intergemeentelijke samenwerking kan soelaas bieden. In dat geval rijst de vraag wat de optimale schaal is voor het organiseren van een geïntegreerd lokaal werkgelegenheidsbeleid? In het antwoord moeten drie belangrijke randvoorwaarden worden verenigd:

- ▶ voldoende nabijheid, zowel i.f.v. doelgroep als i.f.v. opportuniteiten voor sociale economie (diensteneconomie, Wijk-werken);
- ▶ voldoende bestuurskracht;
- ▶ organiseerbaarheid, waarbij we moeten rekening houden met het feit dat ook bovenlokale partners als VDAB of maatwerkbedrijven zich op de voorgestelde schaal moeten organiseren en bv. 300 samenwerkingsovereenkomsten voor VDAB niet haalbaar zijn.



Op dit moment heeft het Departement WSE voor Wijk-Werken en regie sociale economie gekozen voor een minimale schaal van 60.000 inwoners. Concreet betekent dit dat de meeste centrumsteden zelfstandig kunnen indienen (maar desondanks vaak opteren voor partnerschap) en dat de andere Vlaamse gemeenten aangewezen zijn op samenwerking, als ze de Vlaamse subsidie niet willen ontlopen.¹⁷

Deze afbakening is enigszins arbitrair, maar is anderzijds pragmatisch te verantwoorden vanuit de drie randvoorwaarden die hierboven werden gesteld. We menen dat deze norm kan aangehouden worden. Een alternatief dat werd afgewogen is de schaalgrootte van minstens 150.000 inwoners (en minimaal 5 steden of gemeenten) die geldt voor het Versterkt streekbeleid, maar die ondergrens is hoog voor besturen die volop kiezen voor een actieve terreinregie en nabijheid. Een ondergrens van 60.000 laat alle mogelijkheden open.

8. Koppeling met breder sociaal-economisch beleid

Als we dan te maken krijgen met twee verschillende schalen voor enerzijds lokaal werkgelegenheidsbeleid en anderzijds streekbeleid, is het zaak om samenwerking en complementariteit te organiseren. We menen dat die het best als volgt kan vorm krijgen:

- ▶ Hoofdfocus op dienstverlening binnen het lokaal werkgelegenheidsbeleid en hoofdfocus op macro-economische aspecten binnen het streekbeleid, met weliswaar open lijnen naar elkaar. Op verschillende plaatsen in Vlaanderen zien we ook voorbeelden waar regieverbanden sociale economie samenwerken voor projecten of rond acties op een grotere regionale schaal;
- ▶ Beiden met een geïntegreerde benadering, in het ene geval rond werk, in het andere geval tussen economie en belendende thema's zoals werk, mobiliteit, ruimte, bedrijventerreinen.



Waar een lokaal partnerschap rond werkgelegenheid volledig bottom up vorm krijgt, moet de geografische omschrijving van de regio afgestemd worden met andere partnerschappen op subregionaal niveau.

¹⁷ Binnen de huidige ondersteuningsperiode regie sociale economie (2017-2019) zijn er 32 begunstigden, waaronder 4 centrumsteden die apart hebben ingediend, en 28 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (waarin de 9 andere centrumsteden zijn vervat). Naar omvang telt een samenwerkingsverband gemiddeld 6,4 gemeenten en 159.000 inwoners. Dit gemiddeld aantal inwoners wordt wel omhooggetrokken de stad Antwerpen. De mediaan is een stuk lager, met 119.043 inwoners. Achter deze gemiddelden schuilen belangrijke verschillen.



BIJLAGEN

1. Lokale arbeidsmarktverschillen: bevindingen uit recent onderzoek
2. Verslag rondetafel lokaal werkgelegenheidsbeleid, 12 maart 2019
3. Initiatieven lokaal werkgelegenheidsbeleid



Bijlage 1 / Lokale arbeidsmarktverschillen: bevindingen uit recent onderzoek

We illustreren hieronder de sterke lokale verschillen op vlak van arbeidsmarkt en werkgelegenheid aan de hand van drie recente onderzoeken.

Regionale verschillen in arbeidsvraag en arbeidsaanbod (IDEA Consult, 2011)¹⁸

Op vraag van de Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie, analyseerde IDEA Consult in 2010-2011 de verschillen in de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod op gemeentelijk niveau aan de hand van kwantitatieve en econometrische analyse.

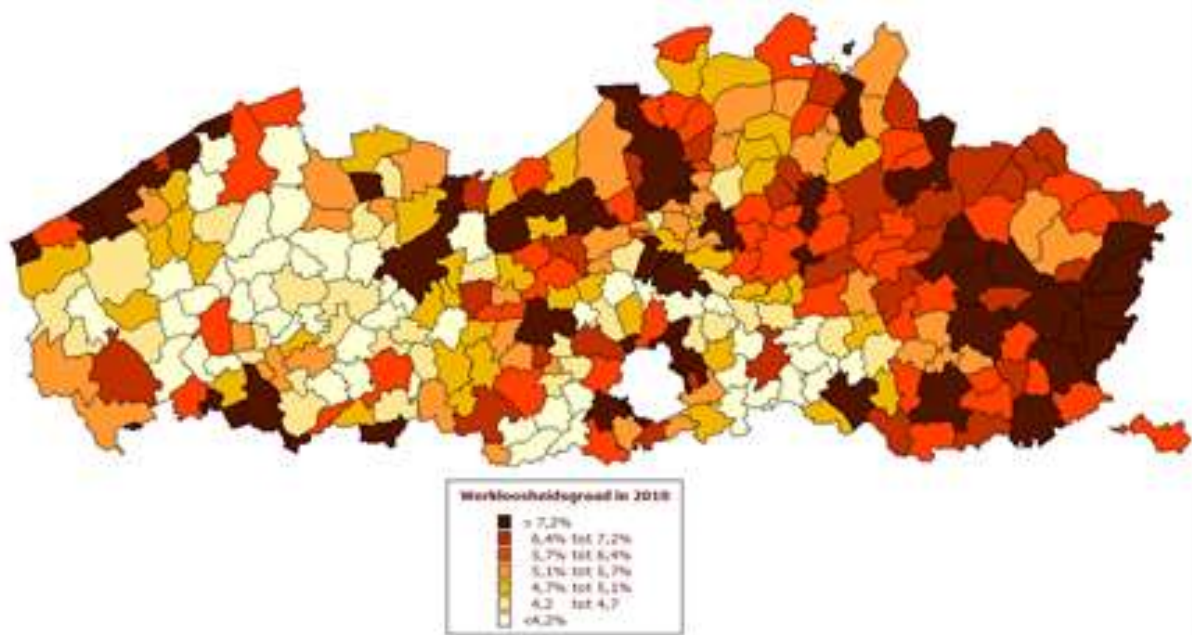
Uit de analyse van arbeidsmarktindicatoren van verschillende gebieden en groepen van individuen blijkt duidelijk dat er zeer grote verschillen bestaan tussen gebieden en individuen wat de performanties op de arbeidsmarkt betreft.

De meest uitgesproken verschillen zijn op te merken bij de werkloosheidsgraad per gemeente. Meer specifiek konden volgende vaststellingen worden gemaakt:

- ▶ De steden, inzonderheid de grootsteden Antwerpen en Gent, worden gekenmerkt door zeer hoge werkloosheidsgraden maar ook door een hoog aantal (ontvangen en uitstaande) vacatures. Dit wijst op een belangrijke mismatch op de arbeidsmarkt;
- ▶ De kust en Limburg worden gekenmerkt door een relatief lage participatie- en werkzaamheidsgraad en een hoge werkloosheidsgraad;
- ▶ West-Vlaanderen (met uitzondering van de kuststreek), Oost-Vlaanderen en Vlaams Brabant worden gekenmerkt door een hoge participatie- en werkzaamheidsgraad en een lage werkloosheidsgraad;
- ▶ Vrouwen (60,5%), jongeren (28,6%), laaggeschoolden (42,4%) en niet EU-15'ers (44,5%) vertonen een relatief lage werkzaamheid op de arbeidsmarkt. Deze categorieën vertonen ook een lagere participatie op de arbeidsmarkt (vrouwen (63,6%), jongeren (34%), laaggeschoolden (46,2%) en niet EU-15'ers (56,8%)). Wat de werkloosheid betreft, blijkt het geslacht daarentegen geen impact te hebben. Vooral bij jongeren (15-24 jaar) en niet EU-15'ers zijn de werkloosheidsgraden veel hoger, respectievelijk 15,7% en 21,6%. Ook laaggeschoolden worden gekenmerkt door een hogere werkloosheidsgraad, maar in mindere mate dan jongeren en allochtonen (8,1%).

Figuur 5: Werkloosheidsgraad per gemeente (2010)

¹⁸ Valsamis, D., Knotter, S., Van Hoed, M. en Vanhoren, I. (2011), Regionale verschillen in arbeidsvraag en arbeidsaanbod, IDEA Consult in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.



De onderzoekers concludeerden dat er geen homogene arbeidsmarktgebieden gedefinieerd kunnen worden op een hoger niveau dan de gemeenten voor alle arbeidsmarktindicatoren. Dit wijst op het belang van gemeentespecifieke kenmerken in de werkloosheidsproblematiek. Bovendien spelen een aantal verklarende variabelen zoals demografie, sociale voorzieningen, ondernemerschap, sectorindeling en migratie een verschillende rol op de werkloosheid naargelang de gemeente. **Deze vaststellingen geven onderbouw aan het pleidooi om de werkloosheidsproblematiek specifiek en decentraal aan te pakken.**

De studie wijst bovendien op een groeiende divergentie tussen de grote steden (Antwerpen en Gent) enerzijds en de rest van Vlaanderen anderzijds (waar er een groeiende convergentie is).

Beleidsadvies: gedifferentieerde decentrale aanpak

Op basis van de resultaten werd door IDEA Consult geadviseerd in de richting van een gedifferentieerde decentrale aanpak van het arbeidsmarktbeleid (of tweesparenbeleid):

- ▶ Enerzijds een grotere decentrale werking voor de steden Antwerpen en Gent, met meer beleidsruimte voor de lokale overheden, meer vrijheidsgraden voor de lokale VDAB en meer gewicht voor de VDAB stadsmanagers;
- ▶ Anderzijds de rest van Vlaanderen, waar gebiedsgerichte werking versterkt dienen te worden (bv. op basis van stadsregionale samenwerkingsverbanden) en bestaande partnerschappen tussen Vlaanderen (VDAB) en lokale besturen uitgebouwd en verbeterd dienen te worden.

Clusteranalyse lokale arbeidsmarkten (Steunpunt Werk, Vanderbiesen, 2017) ¹⁹

In 2017 bracht het Steunpunt Werk (Vanderbiesen, 2017) aan de hand van een clusteranalyse de diversiteit van de lokale arbeidsmarkten in Vlaanderen in kaart. De analyse illustreert op eenzelfde manier de grote verschillen op vlak van werkzaamheid en (jeugd)werkloosheid tussen gemeenten. Ook in deze studie blijkt de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt het grootst in de centrumsteden. Tien van de dertien centrumsteden vinden we terug in de twee laatste, minder goed presterende clusters (4 en 5).

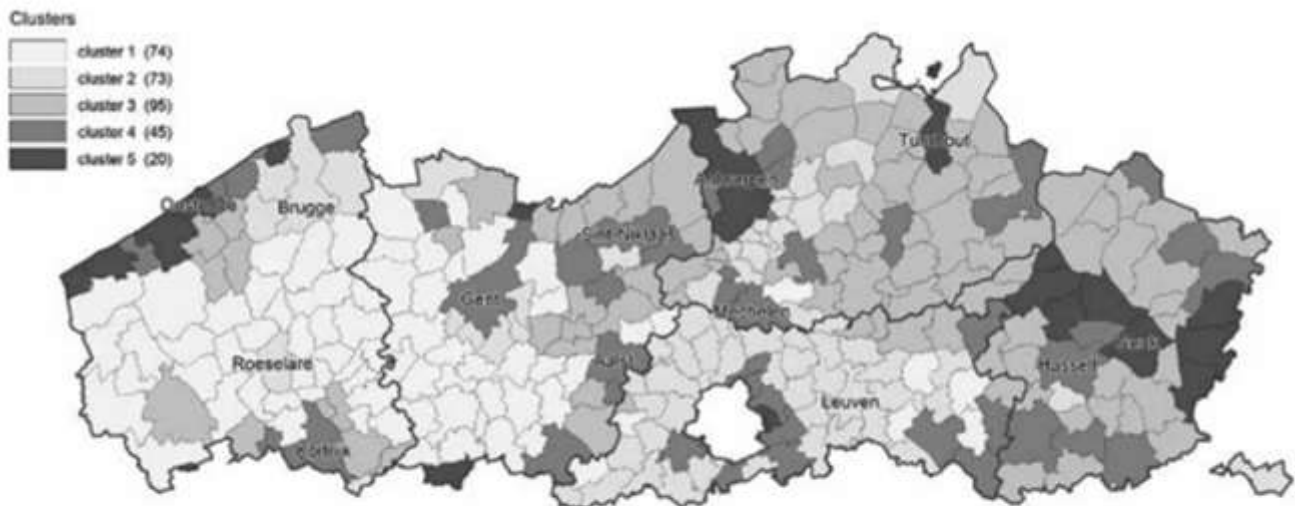
Vanderbiesen onderscheidt vijf clusters (op de kaart, van licht naar donker):

- (1) Een koppeloton van overwegend kleinere Oost- en West-Vlaamse gemeenten;

¹⁹ Vanderbiesen, W. (2017). De arbeidsmarktpositie van Vlaamse steden en gemeenten: een analyse na tien jaar Vlaamse Arbeidsrekening. Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk, 27(1), 131-138. Leuven: Steunpunt Werk / Uitgeverij Acco. [Weblink](#)

- (2) Een achtervolgende groep van voornamelijk gemeenten uit Vlaams-Brabant die verhoudingsgewijs sterke werkzaamheidsprestaties van 55-plussers op hun conto kunnen schrijven;
- (3) Een ruime middenmoot van steden en gemeenten in een inhaalbeweging, vooral verspreid over de provincies Antwerpen, Limburg en Oost-Vlaanderen;
- (4) De middenmoot die anderzijds weinig vooruitgang kunnen claimen;
- (5) Rode lantaarngemeenten die duidelijk achterop (blijven) hinken.

Visuele weergave van de clusters van Vlaamse gemeenten (2015, evolutie 2015-2015)



Noten: clusteranalyse op basis van de gemeentelijke werkzaamheidsgraden en jeugdwerkloosheidsgraad in 2015 (stock) en de evolutie in de periode 2005-2015 (flow); hiërarchische methode (Ward) gevolgd door niet-hiërarchische methode (met gestandaardiseerde scores voor elke indicator) / exclusief gemeente Herstappe (wegens te kleine aantallen)

Bron: Vlaamse Arbeidsrekening (Steunpunt Werk)

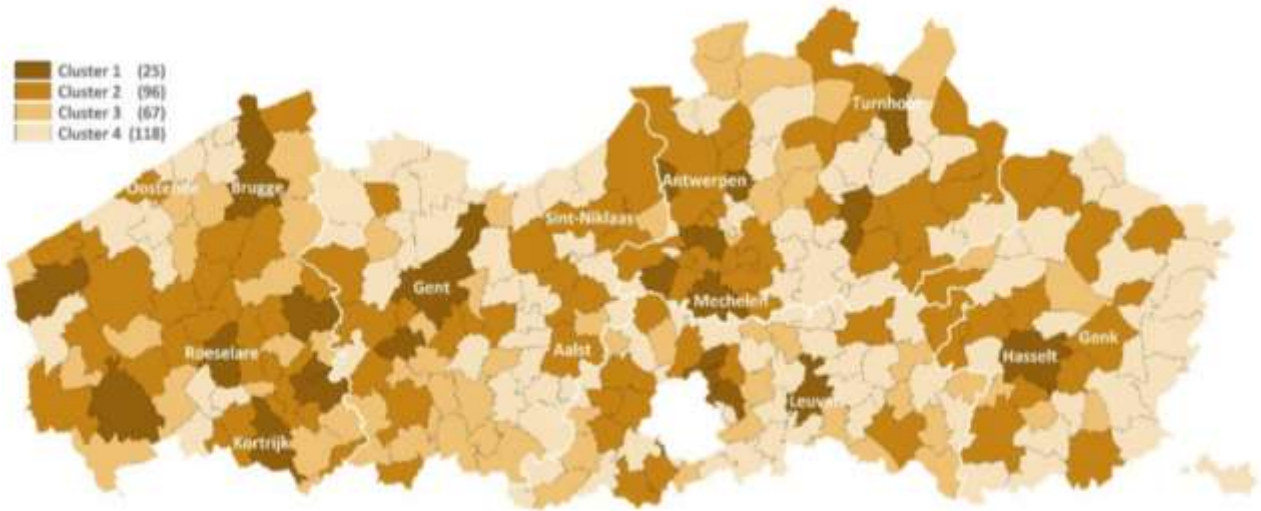
[Arbeidsmarktkrapte per gemeente \(Steunpunt Werk, 2018\)²⁰](#)

In 2018 onderzochten Vanderbiesen, Vansteenkiste en Sels (Steunpunt Werk) de arbeidsmarktkrapte op lokaal niveau. Ook vanuit dat perspectief zijn sterke lokale verschillen zichtbaar. Met behulp van een clusteranalyse op een aantal krapte-indicatoren werden de Vlaamse steden en gemeenten opgedeeld in groepen die in meer of mindere mate worden geconfronteerd met spanning of krapte op de arbeidsmarkt.

Op die manier toonden ze aan dat achter de globale arbeidsmarktkrapte in Vlaanderen een grote lokale diversiteit schuilt. Vooral grote delen van West-Vlaanderen en een aantal centrumsteden worden geconfronteerd met een gespannen lokale arbeidsmarkt. In de grotere steden, waar het ruime job- en vacatureaanbod mee bepalend is voor deze spanning, gaat dit vaak samen met een relatief hoge werkloosheidsgraad. Dit wijst op nog belangrijke mismatches tussen de lokale vraag naar arbeidskrachten en het onaangesproken aanbod van de plaatselijke werkloze bevolking.

²⁰ Vanderbiesen, W., Vansteenkiste, S., & Sels, L. (2018). In welke Vlaamse steden en gemeenten is de arbeidsmarkt het krapst? (Werk.Focus 2018 nr. 6). Leuven: Steunpunt Werk. [Weblink](#).

Figuur 2. Geografische spreiding van de clusters van Vlaamse gemeenten (2016-2017)



Bron: VDAB, RSZ, RSVZ, Vlaamse arbeidsrekening (bewerking Steunpunt Werk)



Bijlage 2 / Verslag rondetafel (12 maart 2019)



Verslag Rondetafel bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid

Dinsdag 12 maart 2019, 9u30–12u, IDEA Consult (Brussel)

Aanleiding

In opdracht van het Departement WSE verkent IDEA Consult denksproten voor een meer geïntegreerd decentraal werkgelegenheidsbeleid.

Op vandaag bestaat immers het gevoel dat lokale en regionale initiatieven teveel los van elkaar zijn georganiseerd: regie sociale economie, Wijk-werken, Versterkt streekbeleid, Focus op talentprojecten, overleg onderwijs-arbeidsmarkt, etc. De vraag stelt zich of de coördinatie van het bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid effectiever en efficiënter kan worden gecoördineerd, wie de regie daarvan opneemt en op welk schaalniveau dit het best gebeurt?

Aanwezigen

Baerten Hilde	VDAB
Contipelli Fabio	VVSG
De Ras Evelien	WSE
Desmedt Ella	IDEA Consult
Eggertmont Marieke	Compaan
Haesendonckx Marc	WSE
Inghelbrecht Nick	Gemeente Heusden-Zolder - VVSG
Moermans Michel	Stad Gent
Van den Eynde Carl	VDAB
Van Dijck Dominique	Streekplatform Kempen
Van Herck Bart	IDEA Consult
Van Sande Pieter	WSE
Verhooghe Julie	RESOC Midden-West-Vlaanderen
Vanbeselaere Marieke	ACV
Van Causbroeck Soetkin	Voka Vlaams-Brabant
Van der Hallen Peter	ACV

Verontschuldigd

Peeters Anneleen	VDAB
Van Zeir Els	Projectcoördinator Welt
Van Belleghem Kim	W13
Vanneste Christ	ABVV
De Beule Johan	Pro Natura
Schraepen Liesbeth	RTC Limburg
Deman Katrien	VDAB

Agenda

9u30	Onthaal en inleiding
10u	Plenaire discussie over <ul style="list-style-type: none">• Inhoud: wat begrijpen we onder bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid? Welke initiatieven worden het best lokaal/regionaal gecoördineerd? En hoe verhoudt zich dat tot het Vlaamse beleid?
10u45	Twee parallelle werksessies, met doorschuif <ul style="list-style-type: none">• Organisatie: de bovenlokale coördinatie of regie van het werkgelegenheidsbeleid is een netwerkverhaal. Welke actoren moeten daarin worden betrokken? Hoe organiseren we de coördinatie? Wie voert de regie?• Schaal: op welke geografische schaal vindt de coördinatie het beste plaats? En binnen welke verbanden?
12u00	Broodjes

1/ Bovenlokaal arbeidsmarktbeleid, waar hebben we het over? (plenaire discussie)

- Er worden nogal verschillende termen gebruikt in de discussie: regionaal (ook Vlaanderen is een regio), subregionaal, bovenlokaal,... . 'Bovenlokaal' is volgens de aanwezigen de meest aangewezen term in deze context.
- Herkennen we het onderscheid arbeidsmarktbeleid – werkgelegenheidsbeleid?
 - Deels wel, maar is het onderscheid nog relevant en lopen de twee niet steeds meer door elkaar?
 - Arbeidsmarktbeleid definiëren we als het organiseren en ondersteunen van vraag en aanbod tussen werkgevers, werknemers en werkzoekenden op de arbeidsmarkt. De regie ervan is toegewezen aan de VDAB.
 - Werkgelegenheidsbeleid is breder. Het omvat diepgaander activering voor mensen die moeilijk hun weg vinden op de arbeidsmarkt, competentiebeleid, organiseren van de randvoorwaarden (kinderopvang, mobiliteit,...), etc.
- 'Tewerkstellingsbeleid' wordt als een derde term opgevoerd, als het beleid gericht op kansengroepen en mensen die niet op eigen kracht de aansluiting maken met de arbeidsmarkt.
- Lokaal economisch beleid gaat nog verder en omvat ook retail, speerpuntenbeleid, etc.
- Lokale besturen zijn de laatste jaren steeds actiever op vlak van werkgelegenheidsbeleid, met regie sociale economie, lokale diensteneconomie, TWE,...
- Lokaal werkgelegenheidsbeleid is een verhaal van samenwerking, met de lokale besturen en de VDAB in een hoofdrol, geflankeerd door derden, werkgevers- en werknemersorganisatie, etc... (zie verder: stakeholders).
- In die samenwerking is een gemeenschappelijke taal belangrijk en nog verder 'in te oefenen'.

CONCLUSIE: we zijn het eens over **de inhoudelijke onderdelen** van een bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid:

1. Matching van vraag en aanbod naar werk;
2. Het begeleiden van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, inclusief regie sociale economie;
3. Competentiebeleid;
4. Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt;
5. Opheffen van drempels naar werk (mobiliteit, kinderopvang, taal,...);
6. Lokale 'vertaling' en implementatie van het Vlaams beleid via bovenlokale partnerschappen.

De clustering van deze individuele onderdelen in categorieën (werkgelegenheidsbeleid, arbeidsmarktbeleid, tewerkstellingsbeleid) roept discussie op en is minder en minder relevant. We houden het dus beter op het benoemen van de individuele onderdelen, zoals hierboven.

2/ Atelier 'Organisatie'

In een werkgelegenheidsbeleid is het engagement van tal van actoren nodig, het is samenwerken in netwerk. In dit atelier noemen we de principale actoren en bespreken we de organisatie van de samenwerking.

Wie ?

Heel wat partners moeten betrokken worden bij het bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid. Wie precies, hangt enerzijds af van het specifieke beleidsonderdeel en anderzijds van de vraag of er strategische of operationele kwesties besproken worden.

We waren het eens over het feit dat dit de kernpartners zijn die in alle gevallen betrokken moeten zijn. We spreken dan over:

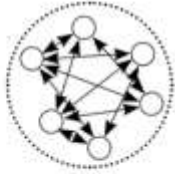
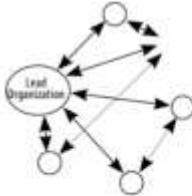
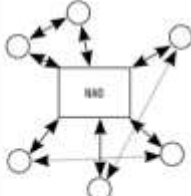
- Lokale besturen
- VDAB
- Sociale partners
- Sectoren
- Derden ('werkplekarchitecten')
- Onderwijs

Welzijn (vb. CAW, GGZ,...), Agentschap Integratie & Inburgering, zijn voorbeelden van partners die enkel voor specifieke beleidsonderdelen mee aan tafel moet zitten.

Hoe ?

Op basis van onderstaande typologie van netwerksturing werd gediscussieerd over de gewenste organisatievorm voor het bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid.

Tabel 17.2 Drie vormen van netwerk governance (bron: Provan & Kenis, 2008)

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie-netwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

- De deelnemers zien de typologie als een wenselijk continuüm:
 - o Starten met een NAO zal nodig zijn als er nog geen basis aanwezig is;
 - o Leiderorganisatienetwerken zijn in vele gevallen nu al realiteit;
 - o Zelfregulerend netwerk is na te streven, maar onhaalbaar ideaal.
- Er is consensus over het feit dat er geen organisatie-model centraal mag worden opgelegd. Veel hangt af van de relaties en het vertrouwen tussen de actoren, de kenmerken van de deelnemende besturen, etc.
- Men ziet netwerken op 2 niveaus :
 - o Een omvattend netwerk dat de strategische lijnen uitzet. De leiderorganisatie daarin kan een cluster zijn van lokale besturen (bij voorkeur), of een NAO als de lokale besturen er zelf niet klaar voor zijn.
 - o Onderliggende operationele leiderorganisatienetwerken rond specifieke beleidsonderdelen. Wie de leiderorganisatie is/de regie voert, hangt af van het specifieke topic. In sommige gevallen zal dit bepaald worden door decretale opdrachten.

Sommige deelnemers vinden dat een actor geen regisseur mag zijn. De lokale besturen vinden dit eerder een voorbijgesteefde opdeling.
- Sommige deelnemers aan de discussie vinden dat de organisatie van het bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid gebiedsdekkend moet zijn, zodat dezelfde kwaliteit (van dienstverlening aan de burgers) kan geboden in heel Vlaanderen. De lokale besturen zelf vinden dit een illusie.

- Rol van de Vlaamse overheid:
 - o Visie en doelstellingen helder benoemen;
 - o Kwaliteit van het netwerk (gedefinieerd als vb. betrokkenheid partners, afstemming tussen verschillende domeinen,...) stimuleren en belonen;
 - o Extra overleg met de lokale besturen over werkgelegenheidsbeleid (naast het overleg met de sociale partners dat al gegarandeerd is via SERV, bestuur VDAB, enz).

3/ Atelier 'Schaal'

Op welke territoriale schaal wordt het overleg rond het bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid het best georganiseerd?

- In Midwest (Roeselare-Tielt) wordt heel wat overleg op dezelfde bovenlokale schaal georganiseerd van 16 gemeenten. Dat heeft het voordeel dat zaken op elkaar kunnen afgestemd worden (streekbeleid, regie sociale economie, arbeidsmarktprojecten, mobiliteit,...).
 - o De vraag wordt gesteld of er geen te grote afstand is met de lokale besturen? Dit gebrek aan nabijheid ervaart men niet. Volgens sommigen heeft dat te maken met het feit dat er zich in verschillende gemeenten geen problematiek stelt van werkloosheid;
 - o Voor een aantal zaken zoekt MidWest een hogere schaal op. Het organiseren van technologische innovatie in de sociale economie wordt bijvoorbeeld provinciaal opgenomen.
- De stad Gent heeft moeite met uniforme schalen. Sommige zaken organiseert men op stadsniveau, andere voor de ruimere kanaalzone (incl. Nederlandse gemeenten,...) of op meer stadsregionale schaal (mobiliteit binnen streeknetwerk Gent).
- VVSG pleit voor een voldoende nabije schaal en stelt vast dat lokale besturen meer betrokken zijn in kleine verbanden (genre regie sociale economie en Wijk-werken), dan in grotere omschrijvingen (zoals het Versterkt streekbeleid).
- VDAB heeft op dit moment 28 samenwerkingsakkoorden met lokale besturen of samenwerkingsverbanden. Met Antwerpen en Gent, maar ook met verschillende intergemeentelijke verbanden. Zij willen graag het aantal partnerschappen uitbreiden en maatwerk organiseren met de lokale besturen in kleine clusters.
- Er bestaat ook zoiets als een projectschaal. De jeugdwerkloosheid in Lier werd bv. aangepakt door verschillende lokale partners, waarbij ook werd afgedaald tot op wijkniveau. Ook bij de Focus op Talentprojecten maakt men partnerschappen en schalen op maat.
- De maatwerkbedrijven zijn de lokale schaal ontgroeid en functioneren in grotere verbanden. De betrokkenheid bij de regie sociale economie is minder intensief dan in het geval van de lokale diensteneconomie.

CONCLUSIE

Er manifesteren zich drie schaalniveaus voor een bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid:

- Kleine clusters van gemeenten die samenwerken i.h.k.v. Wijk-werken en regie sociale economie;
- De subregionale schaal van het Versterkt streekbeleid (ongeveer samenvallend met de vroegere STC's, of nu ook in de lijn van de vervoersregio's);
- De projectschaal, die wisselende en ad hoc vormen aanneemt naargelang het project.

De provinciale schaal is ook herkenbaar, maar is eerder in tandem te zien met de subregionale schaal. In West-Vlaanderen bv. is er een sterke verstrengeling tussen de provinciale gebiedswerking en de subregionale dynamiek.

4/ Algemene conclusie

We formuleren hieronder de conclusies uit het overleg rond de inhoud en de organisatie van het bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid in de toekomst.

INHOUD: meerdere aspecten

Een bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid is veelzijdig en omvat idealiter volgende aspecten:

- Matching van vraag en aanbod naar werk. Is een VDAB-opdracht die lokaal kan versterkt worden;
- Het begeleiden van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, inclusief regie sociale economie;
- Competentiebeleid;

- Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt;
- Opheffen van drempels naar werk (mobiliteit, kinderopvang, taal,...);
- Lokale 'vertaling' en implementatie van het Vlaams beleid via bovenlokale partnerschappen.

ORGANISATIE: geen uniforme format

De organisatie van de verschillende onderdelen laat zich niet in een uniforme format gieten:

- noch inhoudelijk (regionale arbeidsmarktverschillen);
- noch naar stakeholders (andere actoren naargelang het thema);
- noch organisatorisch (vertrouwen en traditie van samenwerking verschilt per regio);
- noch geografisch (sommige thema's eisen nabijheid, andere wat meer afstand).

SCHALEN: drie schalen

We herkennen drie schalen: het lokale niveau, het intermediaire niveau en de projectschaal.

Het is niet evident om per schaal de thema's toe te wijzen. Sommige taken zijn of lokaal of intermediair, maar vaak is het beide, maar wel vanuit een lokale of regionale scope (bv. lokale versus regionale mobiliteit).

Per schaal zijn andere actoren aan zet, al worden de lokale besturen en de VDAB op beide schalen nadrukkelijk gesolliciteerd.

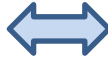
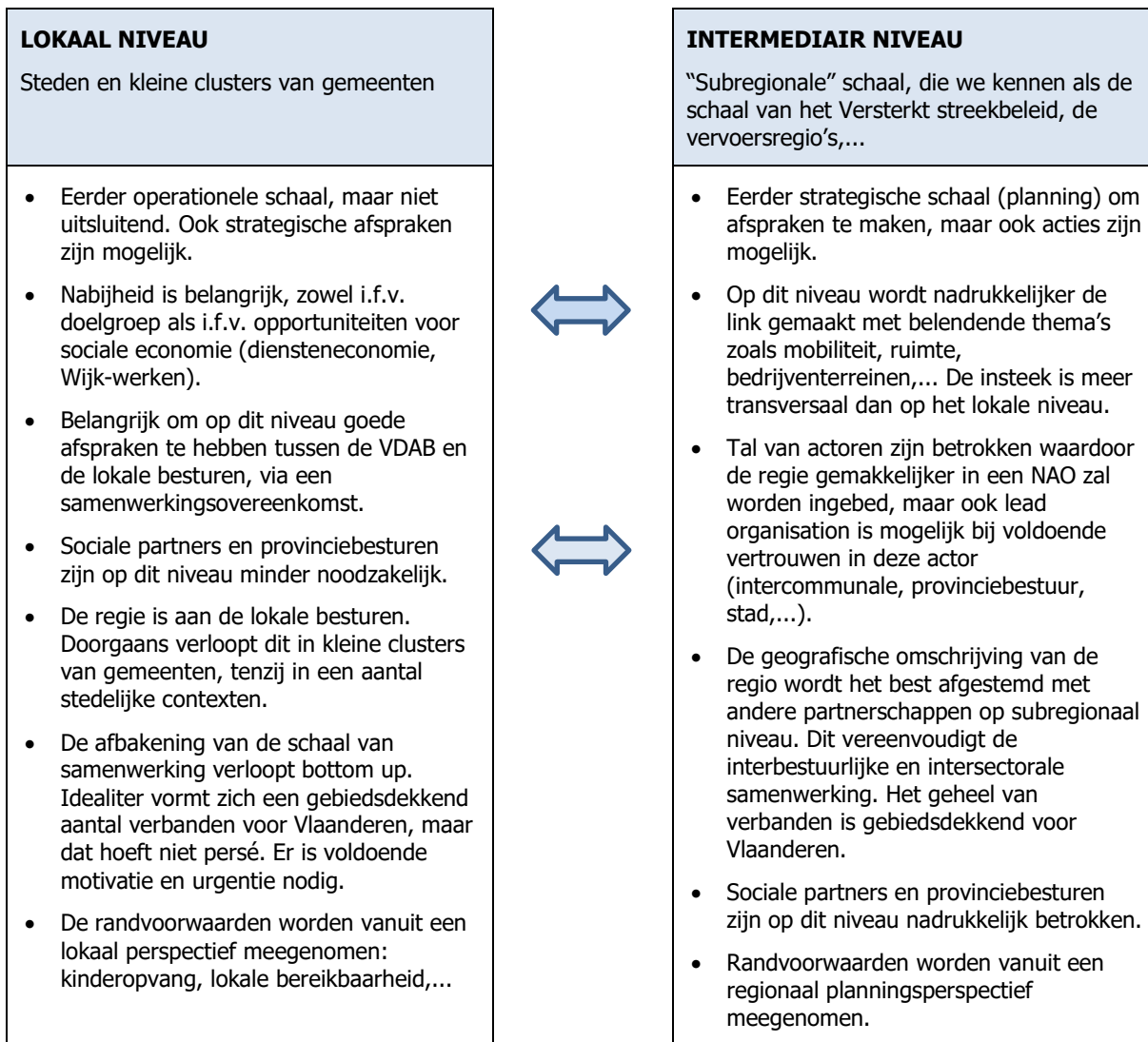
De stadsregionale schaal en context is specifiek:

- Als een stad het werkgelegenheidsbeleid op zichzelf organiseert ('donutmodel'), is het voor de burens niet evident om coherente clusters te maken, gezien de stromen (pendel) op de stad zijn gericht;
- Subregionaal ontbreekt vaak het vertrouwen tussen de stad en de randgemeenten. Vanuit de rand vreest men vooral de negatieve effecten van verstedelijking en ziet men te weinig de win-win.

De projectschaal is een variabele schaal waarop wordt samengewerkt rond specifieke dossiers (bv. outplacement na sluiting van een bedrijf) of voor specifieke projecten (bv. een grensoverschrijdend arbeidsmarktproject in de kanaalzone Gent-Terneuzen). Het partnerschap wordt ad hoc gevormd, op maat van het onderwerp. De organisatie van het partnerschap kan verschillende vormen aannemen, van zeer informeel, tot zeer formeel.

Wat de lokale en intermediaire schaal betreft, duiden we de organisatie en de partners in onderstaande figuur.





Merk op: er is wisselwerking tussen beide niveaus: input van onderuit, kadering en ondersteuning vanuit het intermediaire niveau.

In een aantal gevallen kunnen beide schalen samenvallen (voorbeeld MidWest), wat illustreert dat gebiedskenmerken, traditie en vertrouwen tussen actoren maatwerk vereisen.



Bijlage 3 / Initiatieven lokaal werkgelegenheidsbeleid

In deze bijlage beschrijven we bestaande initiatieven binnen het lokaal werkgelegenheidsbeleid en de daarrond georganiseerde samenwerking en gebiedsomschrijvingen.

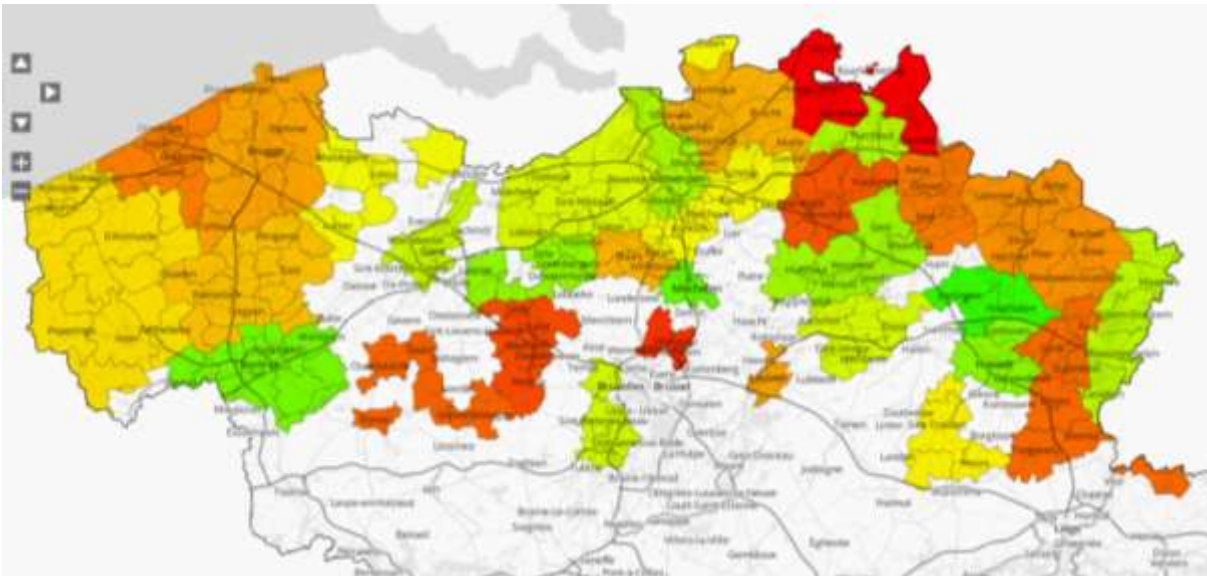
1/ Regierol sociale economie

De lokale besturen kregen de regierol sociale economie toegekend op basis van het ondersteuningsdecreet (decreet van 17 februari 2012). Deze regierol heeft een dubbele doelstelling:

- ▶ De ontwikkeling van een gedragen beleidsvisie op de sociale economie, te verwoorden binnen de reguliere meerjarenplanning op te maken door de gemeenten;
- ▶ De samenwerking met en tussen de sociale economie faciliteren en stimuleren vanuit het lokale beleid.

Vanuit de Vlaamse overheid is er een financiële ondersteuning voorzien voor lokale besturen indien die zich verenigen in een samenwerkingsverband van minimaal 60.000 inwoners. Centrumsteden kunnen, maar moeten niet, deel uitmaken van een samenwerkingsverband. Onderstaande figuur geeft de ondersteunde samenwerkingsverbanden tussen 2017-2019 weer.

Figuur 6: Samenwerkingsverbanden sociale economie



De subsidiëring loopt binnen het kader van het planlastendecreet en dus voor de duur van de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen 2014-2019. De enige inhoudelijke voorwaarden die de Vlaamse overheid oplegt zijn drie verplichte acties, namelijk een actie ter bevordering van de sociale economie, een actie ter bevordering van de netwerking tussen sociale economie onderling en met reguliere economie en een actie ter bevordering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit laat een grote inhoudelijke vrijheid aan de lokale besturen om de regierol in te vullen.

In 2017 is het totale (gesloten) budget 1.875.000 euro, deels verdeeld op basis van bevolkingsaantallen, over 32 begunstigden (28 samenwerkingsverbanden waarvan 9 met een centrumstad en 4 centrumsteden apart). Meestal werden met deze middelen een regieondersteuner in dienst genomen of mee bekostigd. De subsidies variëren van minimaal 25.000 euro (voor de kleinste samenwerkingsverbanden van 60.000 tot 80.000 inwoners) tot maximaal 200.000 euro (voor de grootste centrumstad Antwerpen). De schaalgroottes van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden variëren van 61.786 inwoners tot 301.550 inwoners. Er is bij de regieondersteuning vanaf 2017 een dekkingsgraad van 79% van de bevolking van Vlaanderen.

2/ Wijk-Werken

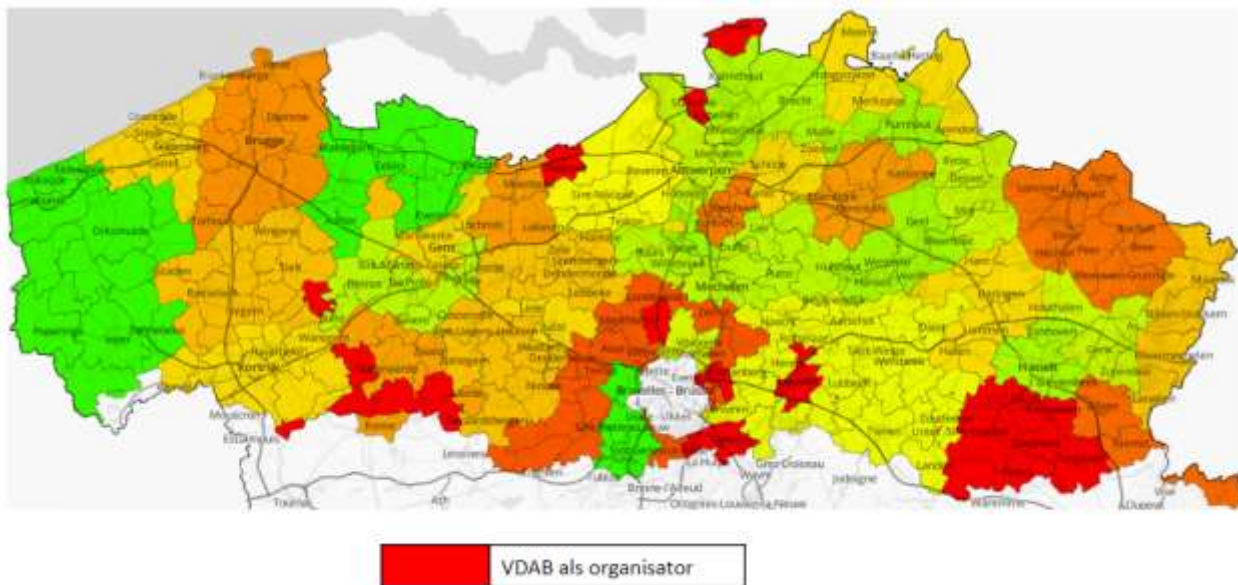
Wijk-Werken is een beleidsmaatregel om werkzoekenden met een gebrek aan recente werkervaring en een afstand tot de arbeidsmarkt tijdelijke werkervaring te laten opdoen op een toegankelijke manier. De werkzoekende doet enkele uren per week klusjes bij iemand thuis, in een school, gemeente, OCMW, vzw, niet-commerciële vereniging of land- en tuinbouwbedrijf. Via wijk-werkcheques wordt hij of zij hiervoor vergoed.

Dit systeem was tot 2018 gekend als PWA (Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap), maar onderging een metamorfose als gevolg van de zesde staatshervorming. Een verschil met PWA is dat Wijk-werken enkel mogelijk is binnen een traject naar werk. Na 12 maanden moet de werkzoekende dan ook een volgende stap naar werk kunnen zetten, bijvoorbeeld via een stage, opleiding, IBO,... Dit kan ook werk binnen de sociale economie zijn.

Lokale besturen nemen een belangrijke rol op binnen Wijk-Werken. Ze staan in voor een aantal regietaken zoals het detecteren van lokale noden, bepalen van afwijkingen op de Vlaamse lijst van mogelijke activiteiten, het informeren en sensibiliseren van mogelijke gebruikers en het verzamelen en aanleveren van mogelijke werkplekken. Daarnaast dienen ze ook een organisator wijkwerken op te richten of aan te duiden.

Net zoals bij de regierol sociale economie wordt een minimale schaal van 60.000 inwoners vooropgesteld. Gemeenten kunnen wel mits een motivering afwijken van deze opgelegde schaalgrootte. VDAB neemt de rol als organisator op wanneer gemeenten dit niet doen. Onderstaande figuur geeft de samenwerkingsverbanden weer, waarbij de rode zones aangeven waar de VDAB als organisator optreedt.

Figuur 7: Samenwerkingsverbanden Wijk-werken



3/ TWE

Er zijn heel wat werkzoekenden met een gebrek aan werkervaring en arbeidsattitudes om in het normaal economisch circuit aan de slag te kunnen. Met een TWE-traject worden deze werkzoekenden op een intensieve manier begeleid naar werk. Werkzoekenden krijgen de kans om hun competenties te versterken door middel van werkpleklers.

Een TWE-traject met intensieve begeleiding en bemiddeling duurt maximaal twee jaar. De begeleiding gebeurt door een erkende partner van VDAB. Voor leefloongerechtigden is dat het OCMW.

TWE maakt zo veel mogelijk gebruik van werkpleklers. Op maat van de klant kunnen verschillende vormen van werkpleklers worden ingezet, met het oog op latere betaalde tewerkstelling in het normaal economisch circuit. De werkpleklevormen die ingezet kunnen worden zijn:

- ▶ beroepsverkennde stage (BVS);
- ▶ werkervaringsstage (WES);
- ▶ korte opleiding met opleidingsstage (OS);
- ▶ individuele beroepsopleiding (IBO).

Deze vormen van werkpleklers kunnen elkaar opvolgen, tot maximaal twee jaar.

We onderscheiden binnen TWE twee verschillende stelsels:

1. Leefloongerechtigden kunnen sinds 1 januari 2017 gebruik maken van TWE via de OCMW's;
2. Niet-werkende werkzoekenden kunnen sinds 1 januari 2018 gebruik maken van TWE via andere partnerorganisaties (tendering) van de VDAB;

TWE voor leefloners via de OCMW's

Voor de doelgroep leefloongerechtigden die via het OCMW een TWE-traject kunnen starten, bepaalt het OCMW het traject, de concrete instrumenten en de partners. De vroegere artikel 60§7 tewerkstelling via de OCMW's werd opgenomen in het stelsel van TWE.



TWE-trajecten door de VDAB, via partners (tendering)



Voor werkzoekenden ingeschreven bij VDAB in functie van het verkrijgen of het behoud van werkloosheidsuitkeringen, geldt dat VDAB bepaalt of een TWE-traject een gepast aanbod is voor deze werkzoekende.

De begeleiding van de werkzoekenden verloopt via partnerorganisaties. Die kunnen intekenen via tenders die door de VDAB in de markt worden gezet.

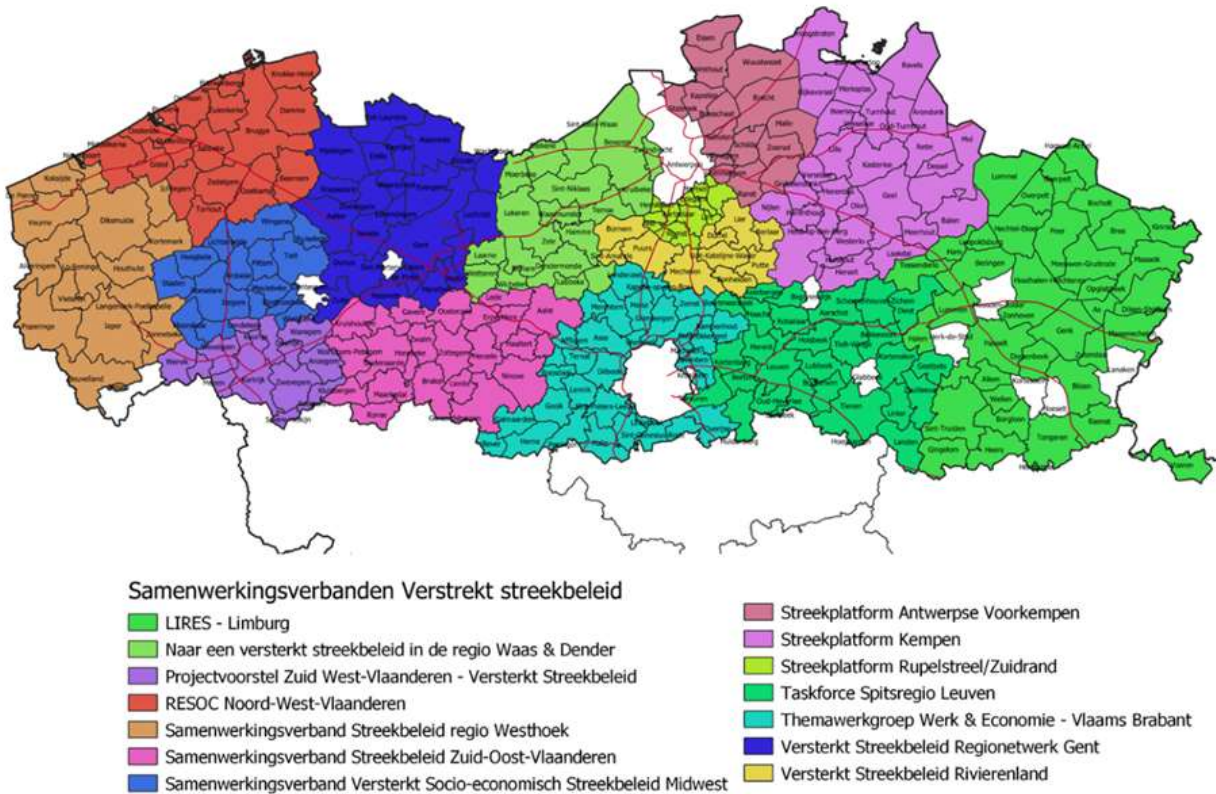
Meer info: <https://www.vdab.be/tijdelijkewerkervaring>

4/ Versterkt streekbeleid

Begin 2016 werd de projectoproep (call) Versterkt Streekbeleid gelanceerd, via het ESF-Agentschap. De bedoeling is om de bestuurs- en daadkracht van het streekbeleid te versterken. Binnen de proeftuinaanpak wordt ingezet op zelfgekozen partnerschappen, met een groter engagement van lokale besturen en stakeholders. Dit zou moeten leiden tot een meer gedragen streekvisie en een meer actiegerichte aanpak.

De voorbije drie jaar werden uiteindelijk 14 projectvoorstellen aanvaard. De eerste verbanden werden opgestart op 1 augustus 2016, in 2017 (1 januari en 1 juli) sloten een tweede reeks van streekplatformen aan. De laatste 2 verbanden werden pas in de tweede helft van 2018 goedgekeurd en opgestart (Streekplatform Rupelstreek/Zuidrand en streekplatform Antwerpse Voorkempen). Onderstaande kaart biedt een overzicht van de verschillende verbanden.

Figuur 8: Samenwerkingsverbanden versterkt streekbeleid



De samenwerkingsverbanden zijn zo goed als gebiedsdekkend in Vlaanderen (op uitzondering van de stad Antwerpen en enkele individuele gemeenten in Limburg. Ze worden gefinancierd vanuit 50% Vlaamse middelen en 50% lokale middelen.

IDEA Consult
Jozef II-straat 40 B1
1000 Brussel
België

Contact

T: +32 (0)2 282 17 10

E: info@ideaconsult.be

