



Advies

Lokale diensteneconomie

Brussel, 13 oktober 2010

Adviesvraag: 17 juni 2010
Adviesvrager: Vlaams minister van Sociale economie
Ontvangst adviesvraag: 17 juni 2010

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 6 oktober 2010
Goedkeuring/bekrachtiging raad: 13 oktober 2010

Inhoud

Krachtlijnen van het advies	4
Advies	5
1. Inleiding adviesvraag.....	5
2. Advies.....	6
2.1. Doelgroepafbakening	6
2.2. Dienstverlening.....	7
2.3. Doorstroom.....	7
2.4. Groeipad.....	8
2.5. Omkadering.....	8
2.6. Regierol lokale besturen.....	8
2.7. Adviesfunctie in erkenningsprocedure	9
2.8. Aanvraagprocedure.....	10
2.9. Arbeidsvoorwaarden	11
2.10. Financiering (klavertjes vier)	11
2.11. Diversiteit.....	11
2.12. Opvolging en monitoring	11

Krachtlijnen van het advies

De Vlaams minister van social economie vroeg op 17 juni 2010 de SERV om advies omtrent de maatregel lokale diensteneconomie (LDE). In de beleidsnota sociale economie 2009-2014 nam de minister het engagement de maatregel te optimaliseren. Bij aanvang van dit advies geeft de SERV aan dat LDE, en de optimalisatie ervan, niet als een losstaande maatregel mag en kan beschouwd worden. Zo wordt de visie op LDE mee bepaald door de plaats die de LDE inneemt in het aanbod van de sociale economie. Bovendien is het zo dat bij de bespreking van LDE ook een aantal generieke vraagstukken naar bovenkomen die relevant zijn voor de gehele sector.

Voor de SERV omvat de doelgroep van LDE die personen die het potentieel hebben om via tewerkstelling in de LDE terug de aansluiting te vinden met de reguliere economie. Specifiek vraagt de SERV om leefloners vanaf de eerste dag dat ze als werkzoekende zijn ingeschreven op te nemen in de doelgroep. De SERV geeft ook aan dat LDE, bij een eventuele regionalisering van PWA, voor een deel van de PWA-werknemers de aangewezen werkvorm is.

De dienstverlening van de LDE moet cumulatief voldoen aan drie criteria: de activiteiten moeten én aanvullend zijn én een maatschappelijke meerwaarde hebben én er moet sprake zijn van een creatie van bijkomende tewerkstelling. Dit alles maakt voor de SERV dat LDE een DAEB is.

Doorstroom is zo één van die generieke vraagstukken. Voor de LDE moet de inhoudelijke focus liggen op een kwalitatieve doorstroom. Ook hier geldt de premisse dat doorstroom waar het kan, vanuit het perspectief van de werknemer, gerealiseerd moet worden. Bij het streven naar doorstroom moeten ook de organisatiebelangen van zowel de LDE-onderneming als de onderneming naar waar de doelgroepwerknemer doorstroomt, ondervangen worden.

De SERV is voorstander van het realiseren van een groeipad dat gebaseerd is op de evolutie in én de behoeften inzake de beoogde activiteiten én de aanwezigheid van doelgroepwerknemers. In afwachting van het rugzakje, moet voor de SERV de omkadering niet louter in functie staan van het aantal doelgroepwerknemers. Ook de nood aan begeleiding, de opbouw van expertise in de organisatie rond de inschakeling van kansengroepen en de begeleiding bij doorstroom naar de reguliere economie kunnen determinanten zijn.

De SERV hecht veel belang aan de adviesrol die sociale partners hebben in de huidige erkenningsprocedure. Ten einde de pijnpunten weg te werken, doet de SERV in dit advies een aantal concrete voorstellen. Betreffende de regierol pleit de SERV nogmaals voor een beheersmatige scheiden van de rol van regisseur en actor die lokale besturen innemen.

Advies

1. Inleiding

De Vlaams minister van social economie vroeg op 17 juni de SERV om advies omtrent de maatregel lokale diensteneconomie (LDE). In de beleidsnota sociale economie 2009-2014 nam de minister het engagement de maatregel te optimaliseren. Om de bijsturing zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, bevraagt de Vlaamse minister van sociale economie betrokken stakeholders alvorens concrete voorstellen tot aanpassingen uit te werken. Met deze adviesvraag wordt ook de SERV in deze procedure gevat. Het DB van de SERV besliste in te gaan op de vraag van de minister. Gezien de timing (vakantieperiode) en gezien de materie werd met het kabinet van de Vlaamse minister overeengekomen dat het SERV-advies klaar zou zijn tegen eind september 2010.

De SERV adviseerde de voorbije jaren reeds meermaals omtrent dit thema. Op 4 juni 2006 formuleerde de SERV een advies betreffende het voorontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie. Een goed jaar later, op 12 september 2007, werd een tweede advies uitgebracht. Dit maal over het voorontwerp van uitvoeringsbesluit. In wat volgt trekt de SERV een aantal krijtlijnen voor de optimalisatie van de maatregel LDE. De SERV bouwt hiermee deels verder op de vorige twee adviezen. Ook de beleidsnota Sociale Economie 2009 – 2014 en de evaluaties die respectievelijk gemaakt werden door de Koepel Lokale Diensteneconomie en door VVSG fungeerden als bron van inspiratie.

Bij aanvang van dit advies wil de SERV echter aangeven dat LDE, en de optimalisatie ervan, niet als een losstaande maatregel mag en kan beschouwd worden. Het is immer zo dat de visie op LDE mee bepaald wordt door de plaats en de rol die LDE krijgt/inneemt in het gehele landschap van de sociale economie. De Vlaamse minister van sociale economie drukt in de beleidsnota de ambitie uit om, in samenspraak met de Vlaamse minister van Werk, te komen tot een transparant Vlaams kader voor alle tewerkstellingsmaatregelen gericht op werkgevers, inclusief die in de sociale economie¹. De plaats en rol die de LDE in dit Vlaamse kader krijgt én de wijze waarop de andere delen van de matrix al dan niet opgevuld geraken, bepalen mee de SERV-visie. Dit geldt bv voor de doelgroepbepaling en de activiteiten. De afbakening van de doelgroep en de activiteiten LDE moet immers gezien worden in functie van de doelgroepen en de activiteiten van de andere tewerkstellingsmaatregelen. De SERV roept de Vlaamse Regering op om snel werk te maken van het aangekondigde kader. Onderstaand advies van de SERV is dan ook voor een stuk onder voorbehoud van het globale kader, en de plaats van LDE, dat de Vlaamse Regering zal presenteren.

Daarenboven is het niet enkel wachten op een transparant kader. Het is eveneens zo dat een aantal van de aspecten die bij de bespreking van de LDE aan bod komen generieke vraagstukken zijn. Vraagstukken die momenteel ook ter discussie voorliggen mbt de globale sociale economie. Dit geldt onder meer voor de aspecten doorstroom en advisering vanuit het lokale niveau. De visie over doorstroom in de LDE is immers

¹ In de beleidsnota wordt reeds een aangezet tot dergelijke matrix gegeven

een afgeleide van de globale visie op doorstroom in de sociale economie. De SERV zal in wat volgt over deze generieke aspecten dan ook pogen in dergelijke zin te adviseren.

2. Advies

2.1. Doelgroepafbakening

De langdurig werklozen die niet hooggeschoold zijn, vormen de doelgroep van de LDE. Concreet betekent dit dat een doelgroepwerknemer maximaal een diploma hoger secundaire onderwijs mag hebben en minstens één jaar ingeschreven moet zijn bij de VDAB als niet-werkend werkzoekende. Daarnaast behoren ook personen die minstens 6 maand gerechtigd zijn op het leefloon of financiële maatschappelijke hulp tot de doelgroep. Deze categoriale afbakening maakt dat sommige personen die wel baat zouden hebben bij tewerkstelling in de LDE (als inschakelingstraject naar de reguliere arbeidsmarkt) niet behoren tot de formele doelgroep (bv ex-gedetineerden en gestraften, mensen in armoede, mensen met sociale problematiek...) . Vanuit meerdere hoeken wordt dan ook een pleidooi gehouden om deze personen die tussen de mazen van het net vallen ook op te nemen in de doelgroep. Zo staat in de beleidsnota de intentie om te onderzoeken welke kwetsbare mensen door de mazen van het Europese vangnet vallen en hierbij te bekijken of het nodig is de doelgroep van de werknemer in de LDE te herdefiniëren zodat ook deze personen evenveel kansen krijgen op duurzaam werk.

Voor de SERV is de doelgroep van LDE afhankelijk van het globale aanbod sociale economie en de eigenheid van de te onderscheiden werkvormen daarbinnen. De particuliere werkvormen richten zich het best op te onderscheiden doelgroepen waarbij er een duidelijk band is tussen de doelgroep en de gehanteerde methodiek. De afstand tot de arbeidsmarkt (en de daaruit voortvloeiende ondersteuningsnood) is voor de SERV hierbij het te hanteren perspectief. De operationalisering van dit perspectief gebeurt best uniform (aan de hand van gelijkaardige criteria) voor de verschillende werkvormen. Enkel door te kijken vanuit het globale aanbod, vermijdt men dat er groepen in de kou blijven staan, groepen van wie gevonden wordt dat ze inderdaad gevat moeten worden door de sociale economie.

Voor de LDE betekent, zonder dus een voorafname te doen op de invulling van de volledige tewerkstellingsmatrix, dat het gaat om personen die het potentieel hebben om via (een beperkt traject van) tewerkstelling in een LDE-project terug de aansluiting te vinden met de reguliere economie. Naast het vervullen van een maatschappelijke behoefte, dient het vinden van aansluiting met de regulier arbeidsmarkt de uitgesproken tweede pijler van de LDE te zijn. Dit betekent dat de inhoudelijke focus van de LDE ook hier op moet liggen maar zonder daarbij de werknemers die via LDE geen aansluiting vinden uit de werkvorm te stoten.

Betreffende de doelgroep heeft de SERV nog volgende twee puntsgewijze opmerkingen.

- De SERV kan zich vinden in de vraag om leefloners vanaf de eerste dag dat ze als werkzoekende zijn ingeschreven op te nemen in de doelgroep.

- Daarnaast wenst de SERV duidelijk de link te leggen met de PWA-werknemers. Reeds in de adviezen van 2006 en 2007 vroeg de SERV aandacht voor het PWA-perspectief. Anno 2010 lijkt bij een eventuele regionalisering van de PWA voor de SERV de LDE voor een deel van de PWA-werknemers de aangewezen werkvorm. Er dient volgens de SERV dan ook nu reeds geanticipeerd te worden op een integratie van een deel van de PWA-werknemers in het LDE-verhaal.

2.2. Dienstverlening

De **aard van de dienstverlening** is één van de kerndeterminanten van de LDE. Voor de SERV moet de dienstverlening cumulatief voldoende aan drie criteria: de activiteiten moeten én aanvullend zijn én een maatschappelijke meerwaarde hebben én er moet sprake zijn van de creatie van bijkomende tewerkstelling.

Het laatste houdt in dat er geen negatieve impact mag zijn op de bestaande tewerkstelling binnen of buiten de organisatie. Aanvullend betekent dat het geen economische activiteit mag inhouden, de markt niet mag verstoren en geen directe concurrentie mag zijn voor een bestaande economische activiteit of een activiteit in de social profit. Een activiteit heeft ten slotte een maatschappelijke meerwaarde indien het een bestaande behoefte invult, de principes van het meerwaarde besluit in acht neemt en gebeurt op een maatschappelijk verantwoorde wijze.

Op welke fora deze criteria getoetst moeten worden, komt verder in dit advies aan bod. De appreciatie van de aard van de dienstverlening is duidelijk context afhankelijk. Omdat die context onderhevig is aan veranderingen lijkt het voor de SERV noodzakelijk dat er om de x aantal jaar getoetst wordt of de aard van dienstverlening nog steeds voldoet aan de vooropgestelde criteria. Dit kan mee genomen in de erkenningsprocedure waarbij een bijsturing van de activiteiten gevraagd kan worden.

Bovenstaande criteria mbt de dienstverlening maken dat de LDE voor de SERV een DAEB is, gekenmerkt door een, door de overheid gesubsidieerde, dienstverlening die lokale, sociale noden invult via niet-commercieel ondernemerschap.”

2.3. Doorstroom

De **doorstroom** is binnen de sociale economie één van de generieke discussiethema's. Voor de SERV dient, en dat geldt dus voor de gehele sector van de sociale economie, doorstroom waar het kan vanuit het perspectief van de werknemer gerealiseerd te worden. Hierbij moet, zoals de SERV reeds aangaf in het advies van 2006, wel een evenwicht gevonden worden met de andere doelstellingen. Zo mag het streven naar doorstroom er niet toe leiden dat de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening in gedrang komt.

Specifiek voor de LDE moet de inhoudelijke focus liggen op het realiseren van een kwalitatieve doorstroom. Voor de SERV dient de tewerkstelling in de Lokale Diensteneconomie immers gericht zijn op inschakeling in de reguliere economie. Ook hier geldt dus de premisse dat doorstroom waar het kan, vanuit het perspectief van de werknemer, gerealiseerd moet worden. Voor de SERV moet de omkadering dan ook op een dergelijke wijze gemoduleerd worden. Dit betekent dat ze het werken aan doorstroom

stimuleert maar dan op een dergelijke manier dat ook de organisatiebelangen (van zowel het LDE onderneming als de onderneming naar waar de LDE- werknemer doorstroomt) ondervangen worden bij het realiseren van doorstroom.

Vanuit het perspectief van werknemers zijn competentieontwikkeling, competentie-management, loopbaandenken en het POP belangrijke instrumenten om inschakeling te creëren. Een goed doorstroombeleid houdt ook in dat er een warme overdracht naar de job in de reguliere economie voorzien is en dat ook de terugkeerbaarheid geoperationaliseerd wordt.

2.4. Groeipad

SERV is voorstander van het realiseren van een groeipad dat gebaseerd is op de evolutie in én de behoeften inzake de beoogde activiteiten én de omvang van de doelgroep werknemers. Behoeftedetectie en omgevingsanalyse op regionaal niveau is noodzakelijk en leidt bovendien ook tot meer regionale spreiding in de uitbreiding van de LDE-initiatieven.

2.5. Omkadering

In afwachting van de invoering en operationalisering van het rugzakprincipe dient voor de SERV de omkadering niet louter in functie te staan van het aantal doelgroepwerknemers binnen het LDE-initiatief. Andere determinanten kunnen zijn:

- De nood aan begeleiding van de doelgroepwerknemers
- De opbouw van expertise in de organisatie rond de inschakeling van kansengroepen
- De begeleiding bij doorstroom naar reguliere economie

2.6. Regierol lokale besturen

Het decreet legt de regierol inzake LDE bij de gemeenten.

Artikel 5 Ter ondersteuning van de uitbouw van de lokale diensteneconomie treedt het lokale bestuur op als lokale regisseur.

Onder deze regierol wordt minstens begrepen :

a) het afstemmen en coördineren van de verdere uitbouw van de lokale diensteneconomie met expliciete aandacht voor ontwikkelingen inzake onvervulde uiteenlopende behoeften en de maximale creatie van werkgelegenheid, ook voor kansengroepen;

b) de ontwikkeling van de lokale diensteneconomie binnen de interbestuurlijke kaders maar met expliciete ruimte voor eigen lokale beleidskeuzes

c) het permanent ontsluiten van het lokale aanbod van diensten en werkgelegenheid onder meer door de basisinformatie ter beschikking te stellen via de lokale werkwinkel van het zorggebied waartoe men behoort.

Het Forum Lokaal Werkgelegenheidsbeleid verleent jaarlijks advies aan de lokale regisseur over de ontwikkeling, uitbouw en evolutie van de lokale diensteneconomie.

VVSG geeft aan dat er tot op heden onduidelijkheden blijven aangaande de regierol van lokale besturen en de invulling ervan. Daarom is VVSG vragende partij voor een uitgewerkt afsprakenkader. De SERV onderschrijft de stelling dat de invulling van de regierol uitgeklaard moet worden. In de adviezen van 2006 en 2007 waarschuwde de SERV reeds voor de dubbele rol - regisseur en actor - die lokale besturen in het LDE-verhaal innemen. Deze dubbele rol kan leiden tot situaties waarin de lokale besturen rechter en partij tegelijk zijn. Tot spijt van de SERV werd er tot op heden geen gehoor gegeven aan deze bekommernis. De SERV pleit daarom nogmaals voor een beheersmatige scheiding van beide rollen en doet in wat volgt meteen ook een concreet voorstel met betrekking tot de adviesfunctie in de erkenningsprocedure.

2.7. Adviesfunctie in erkenningsprocedure

In de huidige procedure formuleren zowel het RESOC² als het departement WSE 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 ten slotte 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 Erkeningscommissie. Die Erkeningscommissie geeft op zijn beurt een eindadvies aan de Vlaamse minister Sociale Economie die dan de beslissing neemt.

De SERV hecht veel belang aan de adviesrol die sociale partners hebben in de huidige erkenningsprocedure. Dit betekent echter niet dat sociale partners geen bedenkingen hebben bij de procedure zoals die nu verloopt. Concreet wensen sociale partners een oplossing voor volgende twee pijnpunten: de dubbele rol die lokale besturen momenteel innemen (regisseur en actor) en het gevoel bij leden van het RESOC dat hun advisering er vaak weinig of niks toedoet. Dit laatste bleek onder andere uit de bevraging die de SERV deed bij de vertegenwoordigers van de sociale partners in de RESOC's. De ondervraagde personen stelden vast dat er met de adviezen van het lokale niveau soms (tot vaak) geen rekening wordt gehouden en dat er hierover ook geen terugkoppeling is naar de streekactoren (SERV-aanbeveling 12 november 2008). Advies geven aan een adviescommissie is nu ook niet de meest krachtige procedure die men zich kan indenken.

² Of Het Forum Lokaal Werkgelegenheidsbeleid wanneer het diensten betreft binnen de grenzen van het zorgbeleid van de lokale werkwinkel

De invulling van de adviesrol van lokale actoren, die vaak decretaal bepaald is, vereist volgens de SERV een globale en diepgaandere discussie. Tegelijkertijd is het vermoedelijk wel aangewezen om deze vraag werkvorm per werkvorm te bekijken. Concreet wenst de SERV toch reeds volgende voorzetten te geven, toegepast op de LDE.

- Ten eerste is het voor de SERV belangrijk dat de aanvragers met betrekking tot de drie criteria (zie hoger) in het aanvraagdossier zelf een gedegen analyse maken en voldoende argumenten aanreiken waarom aan de drie voorwaarden is voldaan.
- Wat de advisering op het regionale niveau betreft, kan volgens de SERV aan de RESOC's gesuggereerd worden om de vragen 'zijn er voldoende doelgroep-werknemers beschikbaar' en 'wat is het belang van het project voor het regionale werkgelegenheidsbeleid' administratief te laten beantwoorden door het RESOC-secretariaat.
- De lokale besturen komen door hun vertegenwoordiging in het RESOC in een rechter en partij situatie te zitten. In 2006 stelde de SERV voor om de SERR te laten adviseren maar dit bleek toen decretaal niet mogelijk. De SERV vraagt dat dit nogmaals onderzocht wordt.
- Voor de SERV blijft een beoordeling op Vlaams niveau belangrijk. Enkel op die manier kan het helikopterzicht behouden blijven en kan men waken over de lijnen uitgezet op Vlaams niveau.
- Specifiek voor de advisering op het Vlaamse niveau is het voor de SERV aangegeven dat de diverse commissies die adviseren met betrekking tot de verschillende vormen van sociale economie geïntegreerd worden 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.

Er is nood aan ondersteuning van de lokale besturen inzake LDE. Voor de SERV moet er enerzijds bekeken worden hoe deze vanuit bestaande structuren (b.v. RESOC/SERR) kan verstrekt worden en hoe die anderzijds kan verbonden worden met andere vormen van ondersteuning binnen de sociale economie.

2.8. Aanvraagprocedure

De SERV heeft volgende opmerkingen mbt de huidige aanvraagprocedure:

- Het is belangrijk dat de verschillende aanvraagfondes goed gepland zijn en dat er niet te veel aanvragen na elkaar komen of samen vallen met andere oproepen in de sociale economie. Dit kan gerealiseerd worden door te werken met een planning op jaarbasis.
- De huidige procedure om te komen tot een uitbreiding van de bestaande initiatieven is te omslachtig. Vereenvoudiging van de procedure is aangewezen.

2.9. Arbeidsvoorwaarden

De SERV is voorstander van het behoud van de arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur.

2.10. Financiering (klavertjes vier)

Voor de SERV is het duidelijk dat het principe van klaverbladfinanciering in de praktijk een stuk minder voor de hand liggend is dan het op papier. De SERV wijst het principe niet van de hand maar vraagt alvast een grondige evaluatie waarbij zeker nagegaan moet worden hoe gekomen kan worden tot realistische modellen en hoe de afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen kan worden verbeterd.

De SERV houdt alvast een pleidooi om geen nieuwe niches aan te boren als er niet minstens twee beleidsdomeinen hebben ingestemd met financiering.

2.11. Diversiteit

Artikel 2 van het huidige BVR stelt dat de aanvrager een actief personeelsbeleid voert betreffende evenredige arbeidsdeelname en diversiteit. Voor de SERV blijft, zoals aangegeven hierboven, het belangrijk dat initiatieven LDE een maatschappelijk meerwaarde hebben. Het voeren van een diversiteitsbeleid vormt hier een expliciet onderdeel van. De SERV is dan ook voorstander om de vraag naar een personeelsbeleid inzake evenredige arbeidsdeelname en diversiteit te behouden op niveau van het particuliere initiatief. De rapportering en monitoring van beleid inzake evenredige arbeidsdeelname en diversiteit gebeurt volgens de SERV best wel op niveau van de RESOC's/Vlaanderen.

2.12. Opvolging en monitoring

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.