

De lokale focus in het arbeidsmarktbeleid

Bogaerts, K., Echelpoels, H., Van Dooren, W., Marx, I. & Froy, F. 2011. *Building flexibility and accountability into local employment services: country report for Belgium*. Paris: OECD.

Het klinkt mooi: arbeidsmarktbeleid uitgebouwd en ondersteund door centrale en lokale organisaties, dat flexibel ingezet wordt om tegemoet te komen aan lokale uitdagingen en kansen, dat lokaal middelen ter beschikking heeft om een snel wijzigende lokale arbeidsmarkt te ondersteunen en dat evenwichtig centrale doelstellingen en lokale noden en verwezenlijkingen combineert. Krijgt Vlaanderen dit voor elkaar? Dit artikel analyseert de speelruimte die lokale actoren krijgen op het organisatorische, financiële en beleidsmatige vlak, en hoe deze speelruimte verantwoord wordt.

Een flexibel lokaal arbeidsmarktbeleid wordt gedefinieerd als “de mogelijkheid om beleid in haar opzet, uitvoering en doelstellingen beter aan te passen aan de lokale context, lokale acties van andere organisaties, gevolgde strategieën en lokale uitdagingen en kansen” (Giguère & Froy, 2009). De gehanteerde lokale focus verwijst in deze context naar gebieden met 150 tot 800 000 inwoners. Een toegenomen flexibiliteit in het beheer van lokaal arbeidsmarktbeleid op subregionaal of lokaal niveau kan zorgen voor programma’s en maatregelen die op maat gesneden zijn van de lokale noden, wat hun effectiviteit kan verhogen. Een toegenomen flexibiliteit houdt echter ook het risico in dat de lokale programma’s afwijken van de centrale doelstellingen. Flexibiliteit moet daarom vergezeld worden van mechanismen die lokale actoren verantwoordelijk stelt voor hun beleid en de resultaten ervan.

Begin 2011 nam Vlaanderen samen met Nederland, Denemarken en Canada deel aan een review in het kader van OECD LEED¹ over de *flexibiliteit en verantwoording van het lokale arbeidsmarktbeleid*. Dit resulteerde in vier landenrapporten en in een samenvattend rapport. Deze evaluatie werd uitgevoerd volgens een door de OECD vastgelegd protocol: analyse van (beleids)documenten, een standaard elektronische vragenlijst (voor lokale agentschappen en competentiecentra van VDAB, SERR en RESOC), interviews met

vertegenwoordigers van sleutelorganisaties over lokaal arbeidsmarktbeleid en drie rondetafels (op lokaal niveau in Kortrijk en Antwerpen en één op centraal niveau). In de analyse ligt de focus op de flexibiliteits- en verantwoordingsverhoudingen binnen de VDAB, het SERR/RESOC-netwerk en de steden en gemeenten in Vlaanderen.

De verschillende stadia van het uitwerken en implementeren van beleid komen in de analyse aan bod, namelijk:

- het ontwerp van arbeidsmarktprogramma’s,
- de keuze van doelgroepen,
- de keuze van samenwerking en partnerschappen,
- de financiële flexibiliteit (besteding van budgetten),
- de vrijheid in het uitbesteden van diensten, en

- het definiëren van doelstellingen en evaluatie-indicatoren.

Dit artikel bespreekt kort de belangrijkste bevindingen van het Vlaamse rapport. We geven eerst een kort overzicht van de verschillende actoren die betrokken zijn bij lokaal arbeidsmarktbeleid. Daarna worden voor die actoren de deelindicatoren met betrekking tot flexibiliteit en toekenbaarheid besproken. Een laatste paragraaf maakt enkele overwegingen voor de toekomst.

Arbeidsmarktbeleid in een oogopslag

De bevoegdheidsverdeling en de grote actoren actief op het domein van arbeidsmarktbeleid zijn welbekend. Arbeidsrecht en sociale zekerheid zijn belangrijke federale bevoegdheden. De gewesten zijn verantwoordelijk voor actief arbeidsmarktbeleid, arbeidsbemiddeling en de publieke tewerkstellingsdienst in hun regio (VDAB voor Vlaanderen). De gemeenschappen (per taalgebied) staan in voor de persoonsgebonden materies zoals onderwijs en beroepsopleiding. Een belangrijk deel van het actief arbeidsmarktbeleid wordt beheerd door de RVA (met dertig lokale antennes in Vlaanderen) en de regionale arbeidsbemiddeling. De provincies, de steden en de gemeenten hebben geen expliciete bevoegdheden op het terrein van het arbeidsmarktbeleid, maar kunnen residuaire bevoegdheden uitoefenen binnen het subsidiariteitsprincipe.

Doorheen dit institutionele kader is verder ook een uitgebreid netwerk geweven rond advies, planning en coördinatie. Vlaanderen is verdeeld in vijf ERSV-gebieden (*Erkend Regionaal Samenwerkings-Verband*) op het niveau van de provincies. Dertien SERR's (Sociaal-Economische Raad van de Regio) en vijftien RESOC's (Regionaal Economisch en Sociaal Overleg Comité) zijn op het subregionale niveau actief. Ze verlenen geen diensten aan individuele cliënten, maar zijn actief als strategisch coördinator en adviseur in hun werkingsgebied. Voor de RESOC's zijn dat beleidsthema's als knelpuntberoepen, de afstemming tussen opleidingen en lokale noden en de mobiliteit van werknemers. Ze stellen ook het streekpact op. De SERR's richten zich op thema's als diversiteit en beroepsopleidingen en staan ook in voor het ontwikkelen

van diversiteitsplannen van ondernemingen in hun werkingsgebied.

Op regionaal niveau worden ook inspanningen geleverd om de verschillende actoren die betrokken zijn bij lokaal arbeidsmarktbeleid samen te brengen. Het Partnerschapsverdrag tussen de federale en Vlaamse overheden en de Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG), omtrent het lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel, van 25 april 2005 definieert daarbij een operationeel kader. Naast het Forum Lokaal Tewerkstellingsbeleid en de Task Force zijn de werkwinkels (WW) een operationeel instrument om de verschillende actoren samen te brengen die in het verdrag geregeld worden. De Werkwinkels vertegenwoordigen een lokaal partnerschap tussen RVA, VDAB, OCMW, ATB, PWA en eventueel andere lokale actoren. Ze voorzien in geïntegreerde diensten rond werk en tewerkstelling en in informatie over de lokale diensteneconomie. Het wettelijke beleidskader en de voorziene instituties en instrumenten worden op lokaal niveau nog aangevuld door lokaal verankerde samenwerkingsverbanden (formeel en informeel) die vaak van onderuit gegroeid zijn.

De Vlaamse Regering werkt aan een ambitieuze en ingrijpende hervorming om de bestaande 'institutionele drukte' te verminderen en tegelijkertijd het regionale beleid en de lokale beleids capaciteit te verbeteren (Groenboek Interne Staatshervorming, 2010).

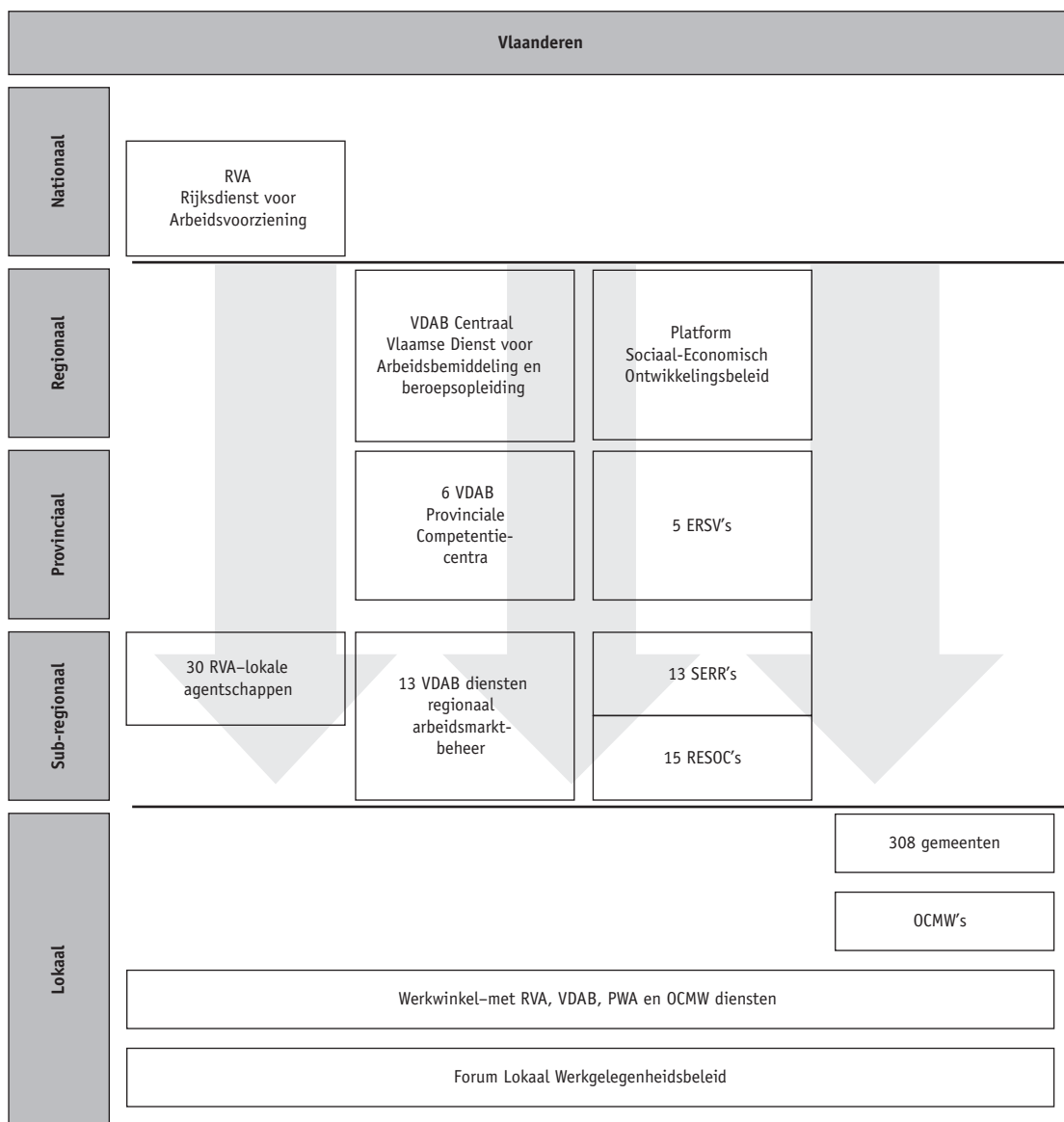
Flexibiliteit en toerekenbaarheid?

De actoren die betrokken zijn bij lokaal arbeidsmarktbeleid, op centraal niveau dan wel lokaal, vormen een complex geheel waarin de invulling van taken en de verantwoording van resultaten op uiteenlopende manieren verankerd zijn. Deze paragraaf licht de belangrijkste vaststellingen toe voor VDAB, SERR/RESOC en de lokale overheden.

De algemene perceptie bij subregionale en lokale arbeidsmarktactoren (VDAB en SERR/RESOC, op basis van de elektronische vragenlijst) is dat de bestaande flexibiliteit op de verschillende deelindicatoren (het ontwerp van arbeidsmarktprogramma's, de keuze van doelgroepen, de keuze van samenwerking en partnerschappen, de vrijheid in het uitbesteden van diensten en het definiëren van

Figuur 1.

Institutioneel kader arbeidsmarktbeleid



Bron: Bogaerts et al. 2011

doelstellingen en evaluatie-indicatoren) gemiddeld tot hoog is. Enkel rond budgetbeheer vinden meer respondenten dat de lokale flexibiliteit laag is.

Als instelling is *VDAB* in Vlaanderen verantwoordelijk voor de registratie en begeleiding van werkzoekenden en voor de organisatie van

beroepsopleidingen. De taken worden uitgevoerd door dertien subregionale directies voor arbeidsmarktbeheer, zes provinciale Competentiecentra en binnen de werkwinkels, onder de coördinatie van de centrale diensten. Voor de resultaten van haar opdrachten is *VDAB* verantwoording verschuldigd aan de Vlaamse Regering.

Vlaanderen heeft een relatief gecentraliseerde publieke tewerkstellingsdienst. Tewerkstellings- en activeringsmaatregelen worden dan wel op lokaal of subregionaal niveau geïmplementeerd, het ontwerp en de financiering van de maatregelen gebeuren op federaal of gewestelijk niveau. De vrijheidsgraden in het ontwerp van maatregelen, het definiëren van toelatingscriteria en de definitie van doelgroepen zijn op lokaal niveau dan ook beperkt. Toch rapporteren de subregionale directies arbeidsmarktbeheer van VDAB algemeen een voldoende mate van zelfbeschikking om relevante lokale arbeidsmarktnoden aan te pakken. De lokale VDAB-kantoren kunnen deze centraal voorziene maatregelen naar eigen oordeel inzetten. Ze zijn niet verplicht alle maatregelen of instrumenten te gebruiken en kunnen er in de meeste gevallen, met respect voor de opdracht van VDAB, onbeperkt gebruik van maken. Op subregionaal niveau is er ook een beperkt budget beschikbaar (middelen LPP, Lokale Project Programmatie) waarmee lokale behoeften aangepakt kunnen worden.

Door het centrale managementplan is VDAB zeker een efficiënte organisatie naar individuen (werkzoekenden) en bedrijven toe, wat geapprecieerd wordt door de sociale en sectorale partners op Vlaams niveau. Het maakt de VDAB als organisatie echter ook minder flexibel en aanpasbaar om kansen en uitdagingen aan te grijpen op niveau van de gemeenten en lokale arbeidsmarkten. Zo kunnen de dertien subregionale directies voor arbeidsmarktbeheer het toegekende budget slechts met een beperkte flexibiliteit inzetten. Het personeelskader wordt vastgesteld op basis van criteria die rekening houden met de noden van de subregio en laat lokaal enkel toe om met kleine verschuivingen in dat kader accenten te verleggen. De opdracht van VDAB moet immers gerespecteerd blijven. De mogelijkheid bestaat om lokaal bepaalde taken uit te besteden, maar over de meeste uitbestedingen (algemene en lokale tenders) wordt centraal beslist.

Op het vlak van samenwerking met andere (lokale) partners kunnen de subregionale en lokale VDAB-kantoren zeker een eigen netwerk uitbouwen. VDAB doet op het lokale niveau belangrijke inspanningen om zich actief en collaboratief op te stellen. Deze openheid wordt sterk ondersteund door het VDAB-bestuur. Ondanks de overvloed aan partnerschappen en netwerken, blijven de meeste

lokale samenwerkingsverbanden beperkt tot het verstrekken van informatie (*wat doen we?*) of tot het coördineren van taken (*wie doet wat?*). Samenwerkingsverbanden die een gezamenlijke visie en beleidsplan ontwikkelen en die samen gerichte acties voor de lokale arbeidsmarkt voeren (*wat zullen we doen?*), blijken weinig voor te komen.

Subregionale doelstellingen en resultaatsmeting worden op centraal niveau bepaald en zijn gebaseerd op de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en VDAB en het ondernemingsplan van VDAB zelf. De doelstellingen zijn geformuleerd als objectieve resultaatsverbintenissen (bijvoorbeeld percentage uitstroom naar werk van een bepaalde leeftijdsgroep of doelgroep) en als metingen van klantentevredenheid. De beslissingen over de bepaling van de subregionale doelstellingen worden genomen in het centrale directiecomité, waarin volgens een roterend systeem de subregionale directeurs vertegenwoordigd zijn. Over de jaren heen nemen zowel voor VDAB centraal als voor de subregionale directies de vrijheidsgraden toe. Het lokaal verwezenlijken van de geformuleerde doelstellingen wordt via een centrale benchmarking op maandelijkse basis door VDAB centraal opgevolgd. Op deze manier tracht men proactief en in dialoog te anticiperen op problemen om de doelstellingen te halen. Er zijn geen financiële gevolgen voor de subregio's wanneer ze de gestelde doelstellingen niet halen, de opvolging wordt eerder beschouwd als een leeromgeving dan als een instrument voor sancties (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010; Van Dooren & Van de Walle, 2008).

Belangrijk om te vermelden is nog dat de aankomende interne hervormingen bij VDAB bijkomende perspectieven scheppen voor een toenemende lokale flexibiliteit inzake het inspelen op lokale noden voor het verbeteren van de lokale arbeidsmarkt. Men zou voornamelijk tegemoet kunnen komen aan de vragen naar strategische beslissingen op lager (provinciaal) niveau, naar meer maatwerk in de te realiseren doelstellingen en naar een strategische samenwerking met de grote steden.

De *SERR's* en *RESOC's* concentreren zich, als tripartiete subregionale overlegorganen met een stafdienst voor de praktische uitvoering, op de ontwikkeling van strategische doelstellingen voor

het arbeidsmarktbeleid op subregionaal niveau. Dat gebeurt, zoals eerder aangegeven, via advies betreffende bepaalde materies maar ook via de analyse van de lokale arbeidsmarkt, de ontwikkeling van een streekpact, ontwikkeling van diversiteitsplannen en de coördinatie van de subregionale samenwerkingsverbanden. Naast deze opgelegde taken kunnen projecten op eigen initiatief ontwikkeld worden, als men een noodzaak ziet op het terrein. Dit valt onder andere binnen hun coördinatietaak. Als organisatie zelf hebben ze beperkte mogelijkheden: de projecten moeten binnen het toegekende personeelskader passen en bovendien beschikken ze niet over operationele middelen voor het financieren van de projecten of bijkomend personeel. Hiervoor moeten externe projectmiddelen aangetrokken worden, bijvoorbeeld via ESF en EFRO² of via een sectororganisatie.

Prestatiemeting is wat betreft de SERR's/RESOC's zeker niet evident. Ten eerste zijn een aantal taken van de SERR's en RESOC's moeilijk meetbaar, zoals advies en coördinatie. De SERR's en RESOC's kunnen zich beperken tot wat strikt noodzakelijk is zonder bijkomend eigen initiatief. De geleverde inspanningen en de kwaliteit van het geleverde werk kunnen ook sterk verschillen, geven ze zelf aan. Ten tweede worden de concrete doelstellingen over het streekpact en het aantal op te stellen diversiteitsplannen die per subregio geformuleerd worden nauwelijks geëvalueerd. Er zijn geen precedents waarin zij worden aangesproken op het al of niet behalen van de vooropgestelde doelstellingen. Wettelijk zou het evenwel mogelijk zijn om bij een onvoldoende resultaat het budget of personeelskader van de dienst in te krimpen. Het opstellen van een jaarplan ervaren de SERR's en RESOC's louter als een formaliteit. Ten derde blijven de analyses en voorstellen van de SERR's en RESOC's in de praktijk niet structureel verankerd te zijn in de ontwikkeling van het beleid en de actieprogramma's van de Vlaamse overheid. Men hoeft niet per se rekening te houden met de geformuleerde adviezen. Het geleverde werk vertaalt zich bijgevolg niet altijd in een concrete impact of resultaat.

De SERR's en RESOC's ervaren dus algemeen een grote vrijheid in de thema's waarop ze zich kunnen richten. De beperking waarmee ze geconfronteerd

worden, is de zwakke invloed die ze kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van programma's en van het beleid, in combinatie met het ontbreken van een structurele financiering voor het uitvoeren van hun lokaal ontwikkelde acties en beleid.

De *lokale overheden* kunnen eigen initiatieven nemen en beleid voeren in materies van lokaal belang, zoals lokaal arbeidsmarktbeleid. Zij ontvangen daar geen specifieke (vastgestelde) financiering voor, maar kunnen dit financieren vanuit algemene middelen. Niet alle gemeenten en steden zijn even ambitieus op dit terrein. De aan- of afwezigheid van lokale beleidscapaciteiten is hierbij een bepalende factor. De Vlaamse steden zijn alleszins vragende partij om een grotere rol te kunnen spelen in het definiëren van lokaal beleid. Er werd daarbij opgemerkt dat de afstemming tussen het beleid van de lokale overheden zelf en andere actoren als VDAB een belangrijk aandachtspunt is. De vrijheid die lokale overheden op dit domein hebben, weerspiegelt zich ook in het bepalen van doelstellingen. De lokale overheden bepalen voor hun eigen projecten of samenwerkingsverbanden ook eigen doelstellingen en voorzien zelf de evaluatie ervan.

Een punt van aandacht is, en dit geldt zowel voor de lokale overheden als voor de subregionale actoren, de grote administratieve last om activiteiten te verantwoorden (beleidsplannen, diversiteitsplannen, organiseren van opleidingen, enzovoort). En, zo wordt aangestipt, bepaalde activiteiten worden soms eerder ontworpen of georganiseerd om aan de formele vereisten te voldoen dan om tegemoet te komen aan lokale noden.

Overwegingen

De evaluatie van de lokale en subregionale flexibiliteit van de actoren in het kader van de OECD flexibiliteitsindicatoren geeft aan dat er zeker nog ruimte bestaat om de flexibiliteit in het arbeidsmarktbeleid uit te breiden. Voor VDAB is het bijvoorbeeld waardevol te overwegen om (1) de mogelijkheden om lokaal projecten of andere initiatieven op te bouwen te versterken, (2) het maken van strategische keuzes mogelijk te maken in lokale samenwerkingsverbanden en (3) meer in te zetten op lokaal gegroeide in plaats van top-down

gedefinieerde samenwerking (het opbouwen van op maat gemaakte samenwerking tussen lokale partners in plaats van een standaardpakket aan partners).

De interne hervorming van VDAB geeft uitzicht op een verbetering op deze punten. Ze brengt in de praktijk de beheerverantwoordelijkheid naar een hoger niveau (van de subregio's naar de provincies). Deze operatie is vooral nuttig indien strategische beslissingen op het niveau van de provincies mogelijk gemaakt worden, in combinatie met de introductie van regio- of stadsmanagers. VDAB zal in deze operatie in het bijzonder en in haar werking in het algemeen evenwel rekening moeten houden met niet-equivalente partners (bijvoorbeeld gemeenten versus steden) op het gebied van budgetten en capaciteiten.

In de formulering van de doelstellingen voor de provinciale beheerders kan nagedacht worden over het introduceren van een flexibiliteitsclausule die van hen verlangt dat zij rekening houden met lokale arbeidsmarktverschillen en hen aanmoedigt maatregelen te nemen om aan die verschillen tegemoet te komen. Een andere prioriteit is zeker het afstemmen van de doelstellingen en het beleid van VDAB op de arbeidsmarkt in grote steden. Daarbij is het belangrijk dat de strategieën en projecten van VDAB afgestemd kunnen worden op het lokale beleid van steden, en vice versa.

Om de toerekenbaarheid van het geheel te waarborgen, belooft de resultaatsgebonden benadering van de prestatiemeting van VDAB extra speelruimte te bieden aan de subregionale VDAB-kantoren, zonder het behalen van voor de provincie gedefinieerde doelstellingen op de helling te zetten. De visie van VDAB om de geformuleerde doelstellingen te gebruiken als leeromgeving in plaats van als bron van sanctie is daarin een belangrijk element. Internationaal gerapporteerde voorbeelden van 'goede praktijken' kunnen VDAB verder inspireren om een goed resultaat neer te zetten en tegelijkertijd op lokaal niveau flexibel doelstellingen te formuleren. Mogelijke voorbeelden zijn het invoeren van een terugkoppelingssysteem (Alberta, Canada), het formuleren van bijkomende lokale doelstellingen in overleg met lokale partners (Texas, US) of het in balans brengen van

verticale en horizontale verantwoordingslijnen (Denemarken).

De strategische planningsdocumenten van de SERR's en RESOC's hebben in de huidige situatie slechts een ad hoc en relatief zwakke impact op de beleidsvorming. Ook een nauwe samenwerking tussen SERR's, RESOC's en VDAB op subregionaal niveau ontbreekt. Hun werk rond de uitdagingen en kansen op de lokale arbeidsmarkt is zeker waardevol. Voor de toekomst dient echter uitgemaakt te worden of dit het juiste kanaal is om informatie over de lokale arbeidsmarkt te verzamelen, wanneer er geen structurele verankering van de geformuleerde adviezen is in de beleidsontwikkeling op hoger niveau.

Een flexibel lokaal arbeidsmarktbeleid alleen zal echter niet volstaan. Het aanpakken van de complexe arbeidsmarktproblemen kan niet door individuele arbeidsmarktactoren aangepakt worden. Een verkokerd beleid zoals we dat in Vlaanderen zien, staat een holistische aanpak van complexe uitdagingen op lokaal niveau in de weg. Bovendien wordt samenwerking tussen de (regionale, subregionale en lokale) actoren op verschillende bestuursniveaus aangemoedigd, wat het proces van beleidsplanning ingewikkeld maakt. Op verschillende manieren is al getracht de bestaande beleidssilo's te doorbreken, zowel door op het perspectief van de cliënt als op het perspectief van het bedieningsgebied te focussen. Een diepgaandere reflectie over het juiste (bestuurs)niveau om arbeidsmarktbeleid te ontwerpen en te implementeren, blijft noodzakelijk. Dit verwijst onder andere naar het opbouwen van (bestuurs)capaciteiten, dat als discussiepunt geldt. Vaak vrezen centrale overheden dat de lokale capaciteiten (te) laag zijn en nemen ze een aarzelende houding aan over het toekennen van bijkomende verantwoordelijkheden (en de bijhorende financiële middelen). Zonder het toekennen van bijkomende taken en een bepaalde vrijheidsgraad in het implementeren van beleid, hebben lokale actoren weinig kansen om hun beleidscompetenties te verhogen. Het toepassen van een 'incrementele flexibiliteit' zou hierbij nuttig zijn. Daarbij wordt bijkomende verantwoordelijkheid gegeven aan de gemeenten die al over voldoende capaciteiten beschikken. Tegelijkertijd worden de andere gemeenten aangemoedigd om

ook hun kritische massa verder op te bouwen op lokaal niveau.

Kristel Bogaerts

Ive Marx

Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck (UA)

Wouter Van Dooren

Hans Echelpoels

Onderzoeksgroep Management en Bestuur (UA)

Francesca Froy

OECD LEED

De rapporten zijn online beschikbaar op de website van de OECD als working papers:

OECD LEED working paper 2011-10 (synthese rapport review): http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/building-flexibility-and-accountability-into-local-employment-services-synthesis-of-oecd-studies-in-belgium-canada-denmark-and-the-netherlands_5kg3mkv3tr21-en

OECD LEED working paper 2011-11 (landenrapport België – Vlaanderen): http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/building-flexibility-and-accountability-into-local-employment-services-country-report-for-belgium_5kg3mkv0448s-en

Noten

1. Het *Local Economic and Employment Development of LEED*-programma adviseert overheden en gemeenschappen bij het creëren van meer duurzame en kwaliteitsvolle jobs, voornamelijk via het mee uitwerken van programma's die inspelen op de sterktes en zwaktes van een regio om zo de lokale economische ontwikkeling te versterken. Binnen het LEED programma vinden regelmatig reviews plaats, waarbij de OESO de praktijken in een beperkte set van landen vergelijkt.
2. Europees Sociaal Fonds en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Bibliografie

- Bogaerts, K., Echelpoels, H., Van Dooren, W., Marx, I. & Froy, F. 2011. *Building flexibility and accountability into local employment services: country report for Belgium*. Paris: OECD
- Froy, F. & Giguère, S. 2010. *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less* (No. 9264094989). Paris: OECD Local Economic and Employment Development (LEED).
- Giguère, S. & Froy, F. 2009. *Flexible Policy for More and Better Jobs*, OECD, Paris.
- Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (eds.). 2008. *Performance Information in the Public Sector*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. 2010. *Performance Management in the Public Sector*, London/New York: Routledge
- Vlaamse Regering. 2010. Groenboek Interne Staatshervorming. Brussel.