

DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE, WERK, SOCIALE ECONOMIE EN LANDBOUW

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van artikels 50 en 63, § 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie

- definitieve goedkeuring

Samenvatting

De basisidee van de lokale diensteneconomie (LDE) is de uitbouw van een dienstenaanbod vanuit de overheid dat nauw aansluit bij de maatschappelijke trends en noden waarbij tegelijk kansen worden gecreëerd voor doelgroepwerknemers. De doelgroepwerknemers zijn personen die het potentieel hebben om via een inschakelingstraject in de lokale diensteneconomie terug aansluiting te vinden in de reguliere economie en door te stromen naar het reguliere economisch circuit. Toegang tot volwaardig werk is voor hen een belangrijke voorwaarde om te kunnen participeren in de samenleving en biedt kansen op verdere persoonlijke en professionele ontwikkeling.

Het LDE-besluit van 19 december 2014 gaat uit van een automatische vermindering voor iedere lokale diensteneconomie onderneming waarbij de invulling van het toegekende contingent op kalenderjaarbasis minder dan 90% bedraagt van het toegekende contingent op jaarbasis (cfr. art. 50). Het LDE-besluit gaat tevens uit van een minimale schaalgrootte van 5 VTE doelgroepwerknemers per LDE-onderneming tegen 1 januari 2021 (cfr. art. 63, § 2, 1°).

Rekening houdend met de huidige context (cfr. de socio-economische impact van de corona-crisis als grote gezondheids- en economische crisis in 2020 en de volgende jaren) en doordat de toepassing van deze twee bepalingen enkel in het nadeel van de LDE-ondernemingen is, stelt voorliggend ontwerpbesluit voor de data van inwerkingtreding van beide bepalingen uit te stellen tot de invoering van individueel maatwerk.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Voorliggend besluit heeft betrekking op het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, het beleidsveld Sociale Economie.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd onderworpen aan:

- het wetgevingstechnisch- en taaladvies nummer 2020/219 van 25 juni 2020 (pro memorie);
- het advies van de Inspectie van Financiën van 13 juli 2020 (pro memorie)
- repliek op het advies van de Inspectie van Financiën (pro memorie)
- het akkoord van de minister van begroting van 15 oktober 2020 (pro memorie)
- het advies van de SERV van 3 november 2020 (bijlage 1)
- het advies van de Raad van State van 24 februari 2020 (bijlage 2)

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING (PRO MEMORIE)

1. Algemene situering van de maatregel

De basisidee van de lokale diensteneconomie is de uitbouw van een dienstenaanbod vanuit de overheid dat nauw aansluit bij de maatschappelijke trends en noden waarbij tegelijk kansen worden gecreëerd voor doelgroepwerknemers. Met deze maatregel wordt een drievoudige maatschappelijke meerwaarde beoogd door:

1. een actief en competentieversterkend traject aan te bieden aan mensen voor wie de stap uit de werkloosheid om verschillende redenen niet evident is;
2. te voorzien in een aanvullend dienstenaanbod geïnitieerd vanuit de overheid, waarbij rechtstreeks kan worden ingespeeld op de lokale noden en evoluties en waardoor de maatschappelijke meerwaarde steeds centraal komt te staan, en;
3. de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen in de diensten te verankeren.

Op deze manier realiseren de lokale diensten een win-win situatie voor doelgroepwerknemers en maatschappij.

De lokale diensteneconomie wenst een competentieversterkende inschakeling en kwaliteitsvolle begeleiding aan te bieden aan de doelgroepwerknemers. De doelgroepwerknemers zijn personen die het potentieel hebben om via een inschakelingstraject in de lokale diensteneconomie terug aansluiting te vinden in de reguliere economie en door te stromen naar het regulier economisch circuit. Ze hebben (tijdelijk) behoefte aan specifieke begeleiding en ondersteuning op de werkvloer. Op de reguliere arbeidsmarkt zijn er voor hen – via de rechtstreekse weg - echter onvoldoende kansen op werk. Toegang tot volwaardig werk is ook voor deze doelgroep een belangrijke voorwaarde om te kunnen participeren in de samenleving en biedt kansen op verdere persoonlijke en professionele ontwikkeling.

2. Voorstel van maatregel

- a. Vereiste schaalgrootte 5 VTE tijdelijk uitstellen

Het LDE-besluit van 19 december 2014 gaat uit van een minimale schaalgrootte van 5 VTE doelgroepwerknemers per onderneming tegen 1 januari 2018 (cfr. art. 63, § 2, 1^o). De decreetgever beoogt hiermee een continue en duurzame tewerkstelling van de betrokken doelgroepwerknemers die zijn of haar kansen op doorstroom ten goede zal komen. Bij de start van de nieuwe LDE-regelgeving voldeden meer dan de helft van de LDE-projecten nog niet aan deze minimale schaalgrootte van 5 VTE.

Er vonden reeds een groot aantal acties plaats om de ondernemingen te ondersteunen richting het voldoen aan dit 5 VTE criterium:

- Uitbreidingsoproep 2017 en 2018: met deze oproep kregen kwalitatieve LDE-projecten die nog niet voldeden aan de minimale schaalgrootte van 5 VTE de kans om te groeien. Binnen de open oproep werden er middelen voorzien voor de bijkomende tewerkstelling van 170 VTE (2017) en 155 VTE (2018) doelgroepwerknemers. Op deze manier groeiden 31 voorzieningen (26 voorzieningen in 2017 en 5 voorzieningen in 2018) naar de minimale schaalgrootte van 5 VTE.
- De ondernemingen worden ondersteund vanuit de lokale regierol sociale economie, onder meer door het faciliteren van fusies. De lokale regisseurs sociale economie zijn immers goed geplaatst om mogelijke partners met elkaar in contact te brengen vanuit lokale dynamieken;
- De ondernemingen worden ondersteund door de projectadviseurs van het Departement WSE. De projectadviseurs van het Departement WSE volgen de LDE-ondernemingen nauw op en geven advies bij vragen van LDE-ondernemingen tot fusie.
- Op voorstel van de toenmalige minister bevoegd voor Sociale Economie wijzigde de Vlaamse Regering tijdens de vorige legislatuur het artikel in het uitvoeringsbesluit dat een minimale schaalgrootte van 5 VTE voorschrijft. De streefdatum van 1 januari 2018 werd (in twee bewegingen) uitgesteld tot 1 januari 2021 in afwachting van een structurele oplossing voor dit knelpunt.

Ondanks het feit dat er extra werd ingezet op begeleiding en ondersteuning om fusies te faciliteren, zien we op het terrein een beperkte vooruitgang. Voor een aantal Vlaamse klaverbladen, bijvoorbeeld het Vlaams klaverblad voor de kinderopvang (welzijn), is er bovendien altijd de intentie geweest een uitzondering op de vereiste minimale schaalgrootte van 5 VTE voor de LDE-ondernemingen te voorzien, onder meer omwille van de specificiteit en eigenheid van de dienstverlening van de Vlaamse klaverbladen.

Eind 2019 voldeden 68 van de 186 bestaande LDE-ondernemingen niet aan het vanaf 1 januari 2021 vereiste 5 VTE criterium. Weliswaar vertegenwoordigen zij samen slechts 3,8% van het totale aantal toegekende LDE-inschakelingstrajecten (doelgroepwerknemers).

LDE-ondernemingen die eind 2019 nog niet aan de minimumschaalgrootte voldoen naar aantal ondernemingen en aantal betrokken doelgroepwerknemers

	totaal	Schaalgrootte < 5VTE	% < 5VTE
Aantal ondernemingen	186	68	36,6%
Aantal doelgroepmedewerkers (VTE) – LDE-inschakelingstrajecten	2.168,7	81,4	3,8%

In het voorliggende ontwerpbesluit wordt voorgesteld om deze datum van inwerkingtreding uit te stellen tot de inwerkingtreding van het decreet individueel maatwerk (ten laatste op 1 januari 2024). Dit uitstel doet geen afbreuk aan de opdracht dat LDE-projecten met minder dan 5 VTE in hun toegekend LDE-contingent evenzeer de nodige begeleiding moeten voorzien voor de bij hen tewerkgestelde LDE-doelgroepwerknemers met het oog op een actief en competentieversterkend inschakelingstraject.

b. Automatische vermindering van de contingenten voor LDE-ondernemingen tijdelijk uitstellen

Het LDE-besluit van 19 december 2014 gaat uit van een automatische vermindering voor iedere lokale diensteneconomie onderneming waarbij de invulling van het toegekende contingent op kalenderjaarbasis minder dan 90% bedraagt van het toegekende contingent op jaarbasis (cfr. art. 50), om zo een optimale invulling van de beschikbare middelen te kunnen realiseren. Het contingent wordt, rekening houdend met de minimale schaalgrootte van 5 VTE verminderd, met het verschil in percentage tussen de effectieve invullingsgraad op kalenderjaarbasis en de invullingsgraad van 90% van het toegekende contingent. De regelgeving voorziet echter geen automatische herverdeling, noch kader noch procedure, om het vrijgekomen LDE-contingent opnieuw te herinvesteren. Dit laatste is wel het geval bij collectief maatwerk.

De doelstelling van de vermindering is enerzijds het verworven contingent aan te passen aan de evoluties op de (regionale) arbeidsmarkt, en anderzijds, het schaarse aantal inschakelingstrajecten toekennen daar waar ze het meest noodzakelijk zijn.

Gezien de overgangsperiode 2015-2018, wordt de invullingsvoorwaarde van het toegekende contingent op kalenderjaarbasis pas voor een eerste keer geëvalueerd voor het jaar 2019. Conform de regelgeving gebeurt dit in het derde kwartaal van het daaropvolgend jaar, met andere woorden in het derde kwartaal van 2020.

Rekening houdend met de huidige context (cfr. de impact van de corona-crisis als grote socio-economische crisis in 2020 en de volgende jaren) en het voorliggend voorstel om de verplichting van de schaalgrootte van 5 VTE uit te stellen (zie supra), stel ik voor om de vermindering en de herverdeling van het contingent voor iedere lokale diensteneconomie onderneming waarbij de invulling van het toegekende contingent op kalenderjaarbasis minder dan 90% bedraagt van het toegekende contingent op jaarbasis uit te stellen tot de inwerkingtreding van het decreet individueel maatwerk (ten laatste op 1 januari 2024). Wel vraag ik uitdrukkelijk aan de sector om tijdens de eerstvolgende maanden alle onbenutte VTE binnen het LDE-kader zo maximaal mogelijk in te vullen en zo de politieke beleidsdoelstelling waar te maken. Om de onbenutte plaatsen VTE binnen LDE zo maximaal mogelijk in te vullen, kan er bijvoorbeeld sterk(er) ingezet worden op samenwerking en bijv. op een heroriëntering van bepaalde LDE-activiteiten naar andere activiteiten, bijvoorbeeld naar zorg en welzijn (onder meer woonzorgcentra, kinderopvang, ...). Ik vraag aan de betrokken actoren (VDAB, lokale regisseurs Sociale Economie, Departement WSE, LDE-promotoren, ...) hun verantwoordelijkheid hierin op te nemen. Concreet zal er door VDAB en Departement WSE een plan van aanpak (incl. een monitoring) uitgewerkt worden waarbij de LDE-projecten aangemoedigd worden om op basis van gerichte ICF-indicering en toeleiding door VDAB de onbenutte plaatsen zo maximaal mogelijk in te vullen.

Doordat deze automatische vermindering enkel in het nadeel van de organisaties is en in de regelgeving geen afdwingbare rechten worden gecreëerd naar een herverdeling van dit vrijgekomen contingent, is geen enkele LDE organisaties geschaad bij het tijdelijk opheffen van deze bepaling. Daarnaast stelt er zich soms een problematiek in de toeleiding van potentiële LDE-werknemers door VDAB, waardoor sommige LDE-organisaties buiten hun wil om niet aan de vereiste 5 VTE schaalgrootte komen. Het automatisch verminderen van contingent is in die omstandigheden betwistbaar, getuigt niet van behoorlijk bestuur en is een bijkomend argument om deze maatregel niet toe te passen. Tot slot is de beloofde inkanteling van de lokale diensteneconomie naar het nieuwe kader van individueel maatwerk, zoals bepaald in het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024, een doorslaggevend argument om beide bepalingen uit te stellen.

B. TOELICHTING BIJ HET ADVIES VAN DE SERV

De SERV verleende haar advies (SERV_BR_20201103_ Aanpassing_BVR_LDE) op 3 november 2020. Rekening houdend met de socio-economische impact van de coronacrisis op de LDE en het voornemen om de LDE in te kantelen in het individueel maatwerk, kan de SERV zich vinden in de tijdelijke oplossing voor beide bepalingen. Wel vraagt de SERV dat het Departement WSE en VDAB zo snel als mogelijk werk maken van het aangekondigde plan van aanpak (incl. monitoring) om de onbenutte plaatsen in de LDE zo maximaal mogelijk in te vullen.

C. TOELICHTING BIJ HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Het advies 68.271/1 van de Raad van State werd ontvangen op 11 december 2020 en wordt hierna toegelicht.

De Raad van State formuleert wetgevingstechnische aanbevelingen die worden overgenomen in de ontwerptekst, het betreft in casu:

- De aanvulling van de rechtsgrond met een referentie aan artikel 23, tweede lid, van het decreet van 22 november 2013
- Een herformulering van artikel 4 van het ontwerp waarbij men “heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2020” schrijft, in de plaats van “treedt in werking op 1 oktober 2020”.

De Raad van State kan naar eigen zeggen geen oordeel vellen over het feit of het uitstellen van de datum al dan niet binnen de redelijke termijn valt. Men maakt op dit punt een voorbehoud. We duiden hierbij dat deze verlenging berust op twee gronden die niet gekend waren bij de oorspronkelijke goedkeuring van het besluit, met name de coronaviruspandemie die momenteel geen geschikt economisch klimaat creëert om de ambitie op vlak van organisatievoorwaarden voor de LDE-economieondernemingen waar te maken en een hypotheek legt op de invulling van de plaatsen en de voorziene inkanteling van de lokale diensteneconomie naar het nieuwe decreet van individueel maatwerk, waardoor deze organisatievoorwaarde komt te vervallen.

De Raad van State stelt dat in zoverre de Vlaamse Regering van oordeel zou zijn dat de organisatievoorwaarde bepaald in artikel 4, § 1, tweede lid, 1^o, van het decreet ook voor de toekomst niet uitvoerbaar is, de wijziging van de organisatievoorwaarden een decretale aanpassing vereist. Deze bepaling zal opgenomen worden in het decreet individueel maatwerk waarbij LDE ingekanteld zal worden in individueel maatwerk.

3. BESTUURLIJKE IMPACT (PRO MEMORIE)

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Het advies van de Inspectie van Financiën van 13 juli 2020 is ongunstig.

Met de opmerkingen van de Inspectie van Financiën werd als volgt rekening gehouden.

1. De Inspectie van Financiën geeft in het luik wettigheid en regelmatigheid aan dat er reeds de nodige, maar slechts tijdelijke maatregelen zijn genomen met betrekking tot de impact van de coronacrisis. Het gaat o.a. om het afwijken van de automatische vermindering van het toegekende contingent en het teveel aan toegekende contingent niet automatisch terug te vorderen.

Deze tijdelijke maatregel voorziet een tijdelijke opschorting van de automatische vermindering van het toegekende contingent en het terugvorderen daarvan in 2021, berekend op de effectieve invulling van het contingent in 2020. Gezien de huidige coronacrisis en de bijhorende federale veiligheidsmaatregelen, is het voldoende invullen van het LDE-contingent door het aanwerven van nieuw personeel geen evidentie.

De maatregel die voorligt in het huidige ontwerpbesluit betreft echter de opschorting van de automatische vermindering van het toegekend contingent en het terugvorderen van het teveel aan toegekende contingent in 2020, berekend op basis van de effectieve invulling van het contingent in 2019. Het wel toepassen van deze automatische terugvordering zou immers een significante economische impact hebben op de LDE-ondernemingen in dit crisisjaar, met name in 2020, ook al heeft dit betrekking op het referentiejaar 2019. Het gaat er met name niet om dat de referentieperiode (2019) vóór de start van de coronacrisis ligt, maar wel dat de impact van de beslissing om automatisch terug te vorderen een belangrijke weerslag kent voor een aantal LDE-ondernemingen in het huidige economisch moeilijke werkjaar (2020).

In het luik doelmatigheid, kostenefficiëntie en budgettaire inpasbaarheid op termijn geeft de Inspectie van Financiën aan dat er vanuit doelmatigheidsbewegingen kan besloten worden dat verder uitstel van de 5 VTE regel niet aangewezen is. Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering geeft echter duidelijk aan dat de lokale diensteneconomie-initiatieven hervormd worden naar individueel maatwerk (van kracht vanaf 1/01/2023 o.v.). De lokale diensteneconomie-initiatieven zullen zich verder kunnen ontplooiën binnen individueel maatwerk.

Op 10 juli 2020 werd de conceptnota individueel maatwerk geagendeerd op de Vlaamse Regering. Deze conceptnota geeft de contouren van individueel maatwerk aan. Individueel maatwerk vertrekt van de individuele inschakeling van een werkzoekende met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt bij in eerste instantie reguliere werkgevers. Er wordt geen enkele minimale schaalgrootte voorzien in individueel maatwerk. Het is dan ook weinig doelmatig, gezien de heroriëntering en inkanteling van LDE in individueel maatwerk binnen een tweetal jaren, om de minimale schaalgrootte van 5 VTE op 1 januari 2021 thans wel strikt af te dwingen. Op dit ogenblik zijn er bovendien ook geen middelen voorhanden om via een uitbreidingsoproep de LDE-organisaties met minder dan 5 VTE te laten doorgroeien naar de minimale schaalgrootte van 5 VTE. Een methodiek die tijdens de vorige legislatuur wel tot de budgettaire mogelijkheden behoorde en werd toegepast. Daarnaast stelt zich ook de problematiek dat de toeleiding van potentiële LDE-werknemers niet altijd naar behoren verloopt om tal van diverse redenen.

3. De Inspectie van Financiën geeft daarnaast ook aan dat de huidige kleine LDE-ondernemingen (met minder dan 5 VTE), ondanks alle inspanningen, nog niet voldoen aan deze minimale schaalgrootte. De Inspectie van Financiën besluit hieruit dat ze quasi inherent een ondoelmatige werking vertonen. Echter, vaak is het geval dat deze kleine LDE-ondernemingen niet kunnen voldoen aan de minimale schaalgrootte door de eigenheid van de Vlaamse reglementering wat betreft de dienstverlening waarbinnen ze ageren (bijv. kinderopvang, logistieke hulp en aanvullende thuiszorg, sociale huisvesting, ...). Allemaal sectoren waarbinnen op basis van Vlaamse klaverbladfinanciering afspraken werden gemaakt om het aantal te werk te stellen LDE-werknemers bewust beperkt te houden rekening houdend met de specificiteit en eigenheid van de dienstverlening in deze sector (bijv. in de kinderopvang, de sociale huisvesting, ...).

4. Op basis van deze argumentatie wordt voorgesteld om – ook rekening houdend met de huidige sociaal-economische impact van de coronacrisis – om beide regels uit de LDE-regelgeving tijdelijk uit te stellen, in afwachting van de invoering van individueel maatwerk. Tegelijk zal er wel een concreet plan van aanpak (incl. een monitoring) uitgewerkt worden door VDAB en Departement WSE waarbij de onbenutte plaatsen zo maximaal mogelijk ingevuld worden, rekening houdend met een potentiële toename van het aantal werkzoekenden met een kwetsbaar profiel ten gevolge van de sociaal-economische impact van de coronacrisis.

Het begrotingsakkoord werd verkregen op 15 oktober 2020 op voorwaarde dat

1. de buitenwerkingstelling eindigt bij de inwerkingtreding van het individueel maatwerk, vandaag voorzien op 1 januari 2023 in de 'Conceptnota - Een beleidskader voor Individueel maatwerk (IMW)' (ref.: VR 2020 1007 MED.0248/1);
2. over de effectieve invulling van het contingent in 2019 en volgende jaren wordt teruggesproken naar IF en administratie begroting bij elke begrotingsronde;
3. de eventuele budgettaire impact van voorliggende wijzigingen wordt opgevangen binnen de beschikbare refertekredieten van het Departement WSE (excl. open end).

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing op voorliggend voorstel van beslissing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de lokale besturen, en resulteert bijgevolg niet in bijkomend inzet van personeel, werkingsuitgaven, investeringen en schulden en ontvangsten van de lokale besturen.

E. VERDER TRAJECT

Niet van toepassing

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering;
- 2° de Vlaamse minister van sociale economie te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw

Hilde CREVITS