



ACTIVERING LEEFLOONGERECHTIGDEN

VOORONTWERP VAN DECREET VOOR DE VERPLICHTE INSCHRIJVING VAN LEEFLOONGERECHTIGDEN BIJ VDAB

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet over de activering van leefloongerechtigden via de verplichte inschrijving bij de VDAB
Adviesvragers	Jo Brouns - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw
Ontvangst adviesvraag	30 oktober 2023
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	27 november 2023

Contactpersonen Sandra Hellings

shellings@serv.be

De heer Jo Brouns
Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw
Ellipsgebouw
Koning Albert-II laan 35
1030 Schaarbeek

Decreet verplichte inschrijving van leefloongerechtigden

Mijnheer de minister

Op 30 oktober '23 vroeg u de SERV om advies over het voorontwerp van decreet over de activering van leefloongerechtigden via de verplichte inschrijving bij VDAB.

De SERV gaf eerder al een onderbouwd advies over de conceptnota *Flankerende activeringsaanpak voor de verplichte inschrijving van leefloongerechtigden*. In dit advies bouwen we hierop voort. De SERV doet dit door vooral de aandacht te vestigen op enkele beleidsinitiatieven die nog nodig zijn om de kansen van leefloongerechtigden op de arbeidsmarkt daadwerkelijk te versterken en hun doelgerichte activering te realiseren. Het gaat om concrete voorwaarden op het terrein zelf en hierbij kijken we zowel naar VDAB als naar OCMW's. Het gaat ook om meer algemene elementen van goed bestuur en goede regelgeving binnen het Vlaams beleid. Dit voorontwerp van decreet geeft immers aanleiding tot een aantal bredere bemerkingen op dit vlak, die belangrijke randvoorwaarden zijn voor het welslagen van de doelstellingen van dit voorontwerp, maar ook op andere dossiers van toepassing zijn.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	7
1. Voortbouwen op SERV-advies Conceptnota	8
2. Doelgerichte activering (equivalent) leefloongerechtigden waarmaken op het terrein	9
3. Goed bestuur realiseren	12
Bibliografie	16

Krachtlijnen

De SERV staat achter de doelstellingen van dit voorontwerp nl. (1) doelgerichte activering van (equivalent) leefloongerechtigden, (2) betere samenwerking tussen VDAB en OCMW's en (3) performante data- en informatie-uitwisseling tussen VDAB en OCMW's. In dit advies somt de SERV een aantal stappen op die noodzakelijk zijn om deze doelstellingen daadwerkelijk waar te maken.

Voorwaarden op het terrein:

- **Waarborg dat de beoogde groep leefloongerechtigden zich inschrijft.** Een correcte beoordeling van de arbeidsgeschiktheid door alle OCMW's is hierbij cruciaal. OCMW's moeten, indien nodig, beroep kunnen doen op de expertise van VDAB.
- **Zorg voor een goede plaats van de activeringsopdracht in de OCMW-organisatie.** Dit vraagt om een blik op werk en voldoende expertise bij de OCMW-trajectbegeleiders, en om een organisatie die bruggen legt tussen verschillende beleidsdomeinen op lokaal niveau, en dit zowel bij kleine als grote OCMW's.
- **Stimuleer samenwerking, overleg en kennisdeling tussen VDAB en OCMW's.** De SERV wil met de minister van Werk/de Vlaamse regering, VVSG en VDAB nadenken over hoe dit overleg best verder vorm krijgt.
- **Optimaliseer versneld een efficiënte gegevensuitwisseling op cliëntniveau tussen VDAB en de OCMW's.** Er moet snel werk worden gemaakt van een geïntegreerde flow. Het gebrek aan interoperabiliteit van IT-systemen fnuikt nu goede samenwerking op het terrein. Het moet steeds duidelijk zijn wie wat moet doen en wie tot welke info toegang heeft voor de opvolging van een dossier. Zulke zaken moeten in het samenwerkingsakkoord 'Vlaams werkingskader omtrent de activering van leefloongerechtigden'¹ worden opgenomen.
- **Leer uit de samenwerking en gegevensuitwisseling via monitoring en evaluatie.** Betere data-uitwisseling en versterkte samenwerking openen kansen voor meer performante monitoring en beleidsanalyse.
- **Zorg voor goede communicatie tussen trajectbegeleiders van verschillende organisaties, voor duiding van beslissingen en doe dit in beide richtingen.**
- **Verzeker het afsluiten van een goed en concreet samenwerkingsakkoord voor een werkingskader met de federale regering.** Voor de SERV is dit samenwerkingsakkoord één van de hefboomen van het decreet.

Goed bestuur en goede regelgeving:

- **Zorg voor afstemming op semantisch niveau en voor correct gebruik van terminologie.** De SERV vraagt om in officiële documenten (regeerakkoord, decreten, beleidsnota's, adviezen, ...) te zorgen voor een eenduidig gebruik van begrippen.
- **Onderbouw met cijfermatige inschattingen.** Het beleid moet vertrekken vanuit een correcte inschatting van de mate waarin de doelgroep activeerbaar is. Een analyse is dringend nodig.

¹ Verder kortweg 'samenwerkingsakkoord voor een werkingskader met de federale regering'.

- **Stem regelgeving van de verschillende beleidsniveaus op elkaar af.** Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de Vlaamse en federale regelgeving coherent en aanvullend zijn zodat er geen tegenstrijdigheden of onduidelijkheden ontstaan.
- **Waarborg een correcte toepassing van de regelgeving op het terrein.** Het is cruciaal dat de verplichte inschrijving op het terrein wordt opgevolgd, geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd. Een plan van aanpak is nodig.
- **Geef samenwerkingsakkoorden tussen beleidsniveaus op een correcte manier vorm.** Het is positief dat de Vlaamse regering zich wil engageren tot een samenwerkingsakkoord voor een werkingskader met de federale regering. De SERV heeft wel vragen bij hoe dit samenwerkingsakkoord tot stand komt en juridisch vorm krijgt.
- **Zorg voor een goed regelgevingsproces.** Het is positief dat de Vlaamse regering met conceptnota's werkt en hierover om advies vraagt. In deze fase van het regelgevingsproces is er nog ruimte om vragen en bemerkingen te onderzoeken, te beantwoorden en mee te nemen in het voorontwerp van decreet.
- **Breng de effecten op mensen in armoede in kaart.** De Vlaamse regering moet voorzien in een overzicht van de regelgeving waarvoor de armoedetoets moet worden uitgevoerd. Het ontbreken van zo'n lijst is geen reden om geen armoedetoets uit te voeren voor een dossier waarvoor de effecten op mensen in armoede evident aanwezig zijn.
- **Beschrijf de totstandkomingsprocedure van het dossier correct en volledig.** Indien het advies Raad van bestuur VDAB wordt vermeld, moet, met het oog op transparantie, worden aangegeven dat dit advies betrekking heeft op de uitvoerbaarheid van het beleidsinitiatief voor VDAB. Het is geen inhoudelijke appreciatie van de maatregel, noch van de kwaliteit het dossier. Verwijs in het dossier ook naar de Conceptnota en de adviezen die daarop werden geformuleerd.
- **Onderzoek de financiële weerslag.** Er is het risico van verschuivingen van taken, wanneer veel OCMW's beslissen om de activering van leefloongerechtigden volledig aan VDAB over te laten en dit terwijl de OCMW's worden gefinancierd om hen te activeren. De SERV pleit voor een adequate financiering voor toegekende opdrachten.
- **Communiceer transparant en eenduidig over beleidsinitiatieven.**
- **Heb aandacht voor de implementatie van het decreet.** Maak effectief en op korte termijn werk van de data-uitwisseling met de federale overheid en met de instellingen van de federale overheid. Continueer de huidige zesmaandelijke rapportage, maar vul deze aan met de bijkomende gegevens die in kaart moeten worden gebracht én onder de vorm van een gezamenlijke rapportage van VDAB en OCMW. Maak snel werk van de data-aanvraag bij KSZ en van verdere technische, juridische stappen die noodzakelijk zijn voor de gegevensuitwisseling. Verduidelijk wie de stakeholders zijn die verder bij het proces worden betrokken en heb aandacht voor betrokkenheid van de doelgroep zelf.

Advies

Op 30 oktober '23 werd de SERV om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet over de activering van leefloongerechtigden via de verplichte inschrijving bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

Dit voorontwerp van decreet moet een juridische basis geven aan spoor 1 uit de conceptnota 'Flankerende activeringsaanpak voor de verplichte inschrijving van leefloongerechtigden' goedgekeurd door de Vlaamse regering op 28 april 2023. Concreet wil de Vlaamse regering haar bevoegdheid met betrekking tot het activeren van werkzoekenden maximaal invullen door:

- te voorzien in een verplichte inschrijving bij VDAB voor leefloongerechtigden/gerechtigden equivalent leefloon waarvoor de stap naar de arbeidsmarkt (op termijn) haalbaar is, dit met respect voor de bevoegdheden van de OCMW's;
- de samenwerking tussen VDAB en OCMW voor de activering van leefloongerechtigden en de rolverdeling in de begeleiding naar werk juridisch te verankeren;
- bij te dragen aan een performante data- en informatie-uitwisseling tussen VDAB en de OCMW's om beleidsmatig te rapporteren en om op cliëntniveau volledig sluitend te werken en er zeker van te zijn dat elke leefloongerechtigde die ingeschreven wordt ook de gepaste dienstverlening krijgt;
- het engagement op te nemen om een samenwerkingsakkoord "Vlaams werkingskader omtrent de activering van leefloongerechtigden" af te sluiten met de federale overheid.

De SERV gaf op 30 mei 2023 al een onderbouwd advies over de conceptnota². We bouwen hierop voort en hernemen in het eerste deel van dit advies de elementen die verder worden uitgewerkt in dit voorontwerp van decreet.

In de volgende delen spreekt de SERV zich niet uit voor of tegen de verplichte inschrijving. De verplichte inschrijving is immers niet nieuw want al geregeld door een federale omzendbrief. De SERV wil daarom de aandacht vestigen op enkele beleidsinitiatieven die nog nodig zijn om de kansen van leefloongerechtigden op de arbeidsmarkt daadwerkelijk te versterken en hun doelgerichte activering te realiseren. Het gaat om concrete voorwaarden op het terrein zelf (deel 2) maar ook om meer algemene elementen van goed bestuur en goede regelgeving binnen het Vlaams beleid (deel 3). Hiermee wil de SERV ook een aantal definities helder krijgen.

² SERV, Meer resultaatgericht activeringsbeleid. Conceptnota Flankerende activeringsaanpak voor de verplichte inschrijving van leefloongerechtigden, Brussel, 30 mei 2023, Zie: <https://www.serv.be/node/15822>

1. Voortbouwen op SERV-advies Conceptnota

De SERV staat achter de doelstellingen uit de conceptnota, nl. (1) doelgerichte activering van (equivalent) leefloongerechtigden, (2) betere samenwerking tussen VDAB en de OCMW's en (3) betere data-uitwisseling tussen VDAB en de OCMW's, elementen die ook in eerdere SERV-adviezen en VESOC-akkoorden³, werden beklemtoond. In het advies op de conceptnota stelt de SERV hierover het volgende:

Eén van de centrale doelstellingen die de Vlaamse sociale partners in hun akkoord 'Iedereen aan boord' voorop stellen, is om iedereen aan boord te krijgen en duurzaam aan boord te houden. Wanneer leefloongerechtigden klaar zijn om stappen naar werk te zetten, is het belangrijk om hun potentieel ook effectief te benutten.

Betere samenwerking tussen VDAB en OCMW's is volgens de SERV-visie op lokaal arbeidsmarktbeleid een belangrijke hefboom voor betere resultaten op het vlak van activeren. De Vlaamse sociale partners vinden het goed dat de samenwerking tussen VDAB en OCMW's geoptimaliseerd wordt: als respectievelijke arbeidsmarkt- en welzijnsregisseur kunnen beide organisaties elkaar nog meer ondersteunen en versterken. Dat is nodig om een integrale aanpak op maat van burgers en ondernemingen te realiseren en om het gebruik van de verschillende VDAB-instrumenten te optimaliseren met het oog op activering.

Tegelijkertijd is de SERV in het advies op de conceptnota kritisch over de gevolgde aanpak in dit dossier. We behandelden o.a. volgende aspecten:

- (1) de onduidelijke argumentatie over de toegevoegde waarde van een Vlaamse decretale basis voor verplichte inschrijving van leefloongerechtigden bovenop de al bestaande federale omzendbrief⁴.
- (2) de concrete uitwerking van vooral spoor 1 (verplichte inschrijving) en spoor 4 (lokaal activeringpact) op het terrein.
- (3) de vage invulling van het vermelde samenwerkingsakkoord met de federale regering.

Deze elementen krijgen nu invulling in dit voorontwerp. We bekijken deze elementen daarom opnieuw in dit advies.

³ VESOC-Werkgelegenheidsakkoord Iedereen nodig, iedereen mee. 40 Maatregelen voor de Vlaamse arbeidsmarkt, Brussel, 1 juli 2022. Zie: <https://www.serv.be/node/15171>

VESOC-Akkoord Alle hens aan dek. Voor een veerkrachtige en inclusieve arbeidsmarkt, Brussel, 14 december 2020. Zie: <https://www.serv.be/node/14067>

VESOC-engagementsverklaring Iedereen aan boord. Brussel, 25 mei 2020. Zie: <https://www.serv.be/node/13699>

SERV-akkoord Iedereen aan boord, Brussel, van 22 juni 2019. Zie: <https://www.serv.be/node/13259>

⁴ [Omzendbrief](#) betreffende de verplichting voor de OCMW's om hun gerechtigden in te schrijven bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, 7 februari 2014. Deze federale omzendbrief van toenmalig minister De Block regelt de verplichting voor de OCMW's om hun gerechtigden in te schrijven bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten. Deze brief sprak de OCMW-voorzitters hier rechtstreeks op aan: "Ik vraag u om erop toe te zien dat alle gerechtigden (leefloon en equivalente maatschappelijke hulp) zich inschrijven als werkzoekende bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, met uitzondering van de gerechtigden die niet arbeidsgeschikt zijn wegens gezondheids- of billijkheidsredenen. Als het nodig blijkt, vraag ik u om de gerechtigden te begeleiden bij hun inschrijving."

2. Doelgerichte activering (equivalent) leefloongerechtigden waarmaken op het terrein

In dit advies wil de SERV een aantal stappen opsommen die noodzakelijk zijn om kwaliteitsvolle activering van (equivalent) leefloongerechtigden daadwerkelijk waar te maken. Hierbij kijken we niet enkel naar VDAB maar ook naar OCMW's. We willen hen immers ten volle in hun activeringsopdracht voor leefloongerechtigden erkennen.

- **Waarborg dat de beoogde groep leefloongerechtigden zich inschrijft**

Leefloongerechtigden moeten kwaliteitsvol aan de slag kunnen. Het waarborgen van een correcte beoordeling van de arbeidsgeschiktheid door alle OCMW's is hierbij cruciaal. Nu zijn er grote verschillen in aanpak tussen trajectbegeleiders en tussen organisaties om tot een beoordeling te komen. We pleiten als SERV voor een aanpak die resulteert in een gebiedsdekkende, kwaliteitsvolle en voorspelbare dienstverlening. Duidelijke richtlijnen/criteria/een handleiding zouden alvast voor meer uniformiteit tussen OCMW's kunnen zorgen.

De Memorie van toelichting vermeldt (als duiding bij art. 3) dat OCMW's soms moeilijkheden ondervinden bij de vertaling van de impact van gezondheids- of billijkheidsredenen naar het arbeidsmatig functioneren op de werkvloer. Indien zo, kunnen zij daarvoor beroep doen op de expertise van de VDAB. Het is goed dat hier in de Memorie van toelichting aandacht voor is. Deze mogelijkheid moet wel goed gecommuniceerd worden naar alle OCMW-trajectbegeleiders. Verder is het belangrijk dat OCMW-trajectbegeleiders de expertise hebben om deze vertaalslag zelf te kunnen maken. Zulke zaken moeten aan bod komen in het structureel overleg tussen VDAB en OCMW's.

Vice versa is het ook belangrijk dat alle VDAB-trajectbegeleiders voldoende voeling hebben met het perspectief van waaruit OCMW-trajectbegeleiders werken. Vooraleer de leefloongerechtigde kan instappen in een specifieke actie (een tender, opleiding, ...) screent VDAB de toelatingsvoorwaarden om zo de effectiviteit van de actie in het traject naar werk maximaal te garanderen (zie Memorie van toelichting 7.a). Het is belangrijk dat VDAB goed communiceert over de uitkomst van deze screening zowel naar de leefloongerechtigde als de betrokken OCMW-trajectbegeleider (in het bijzonder wanneer uit de screening blijkt dat de persoon niet in aanmerking komt voor een bepaalde actie). Dit kan alleen maar bijdragen tot wederzijds begrip en vertrouwen en zo de (brede) activering van leefloongerechtigden ten goede komen.

- **Zorg voor een goede plaats van de activeringsopdracht in de OCMW-organisatie**

Een blik op werk en voldoende expertise bij de OCMW-trajectbegeleiders, en een organisatie die bruggen legt tussen verschillende beleidsdomeinen op lokaal niveau (werk, welzijn, economie, mobiliteit, onderwijs, vrije tijd ...) zijn cruciale voorwaarden om kwaliteitsvolle, brede activering van leefloongerechtigden te waarborgen. Activering naar werk is specialistenwerk dat de nodige kennis vereist in activering, tewerkstellingsmaatregelen en regelgeving en een goed inzicht in de te nemen stappen. Voor de doorwerking van het decreet is het dan ook belangrijk om binnen OCMW's te bekijken hoe de activeringsopdracht best wordt opgenomen en correcte begeleiding naar werk kan worden voorzien en dit zowel in grote als kleine OCMW's. Leefloongerechtigden moeten allemaal op eenzelfde kwaliteitsvolle dienstverlening beroep kunnen doen, ongeacht hun woonplaats. Het nog lopende onderzoek naar de activering van leefloongerechtigden, dat door

Idea Consult in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma intussen bijna is afgerond, kan hiervoor inspiratie bieden.⁵

- **Stimuleer samenwerking en kennisdeling tussen VDAB en OCMW's**

De SERV vindt het zeer positief dat VDAB ten volle wil inzetten op de intensifiëring van de samenwerking op verschillende niveaus (cfr. Memorie van toelichting 7.a). Door deze verbeterde samenwerking kan VDAB de OCMW's ook meer ondersteunen in hun werkgeversdienstverlening, en expertise inzake activering en het inzetten van tewerkstellingsmaatregelen en VDAB-instrumenten met hen delen.

Om dit engagement van versterkte samenwerking op het terrein ten volle waar te maken, is het cruciaal een aantal zaken verder te concretiseren. Het voorontwerp wil hiertoe al een aanzet geven. Artikel 10 stelt: *"De VDAB nodigt het OCMW uit voor een jaarlijks overleg op strategisch, tactisch en operationeel niveau"*. De SERV heeft volgende concrete opmerkingen bij de formulering van dit artikel.

- (1) Dit artikel is volgens de SERV tegelijk zowel te vaag als te specifiek en te operationeel. Er is niet enkel versterkte samenwerking en overleg tussen VDAB en OCMW's nodig rond leefloongerechtigden maar ook rond de activering van andere doelgroepen.. Daarnaast moeten operationele zaken (zoals frequentie van overleg en wie uitnodigt) niet in een decreet worden vastgelegd.
- (2) Het artikel houdt geen rekening met de huidige situatie. Gaat het om een nieuw initiatief of verwijst dit artikel naar de samenwerking die er al is?
- (3) Waarnaar wordt hier verwezen met de termen 'VDAB' en 'OCMW': gaat het om overleg op centraal, provinciaal, bovenlokaal, lokaal niveau?
- (4) Ook de inhoud of wat er met 'overleg' wordt bedoeld blijft vaag. Indien het gaat om overleg over concrete dossiers of over de (samen)werking op lokaal niveau, is er dan geen frequenter overleg nodig?
- (5) Er wordt enkel verwezen naar OCMW's maar eigenlijk moet het gaan over lokale besturen (gemeenten en OCMW's).
- (6) Waarom nodigt VDAB uit? Wat als OCMW's hier niet op ingaan? Beter gaat het over een gezamenlijk initiatief, nl. een moment van overleg dat vorm krijgt in co-creatie en met gezamenlijke agendasetting. Dit zorgt alvast voor meer gelijkwaardigheid van en eigenaarschap bij beide partijen.

In het kader van het op korte termijn te sluiten Pact 'Samen en lokaal voor werk' wil de SERV met de minister van Werk/de Vlaamse regering, VVSG en VDAB nadenken over hoe dit overleg best verder vorm krijgt.

- **Optimaliseer versneld een efficiënte gegevensuitwisseling op cliëntniveau tussen VDAB en de OCMW's**

Dit decreet wil ertoe bijdragen dat de noodzakelijke stappen voor een efficiëntere gegevensuitwisseling tussen VDAB en de OCMW's op niveau van individuele dossiers nu snel worden genomen. De doelstelling is om structureel meer data uit te wisselen over leefloongerechtigden die

⁵ Idea Consult, Activering van leefloongerechtigden, Nog lopend VIONA-onderzoek.

ingeschreven zijn bij VDAB en deze ook te kunnen combineren met VDAB-data. Hiervoor zijn verdere juridische en technische stappen noodzakelijk (cfr. Memorie van toelichting 7.b.).

De SERV kan dit engagement alleen maar aanmoedigen. Er moet snel werk worden gemaakt van een geïntegreerde flow. Het gebrek aan interoperabiliteit van IT-systemen fnuikt nu goede samenwerking op het terrein. Daarnaast moet ook steeds duidelijk zijn wie wat moet doen (bv. wie moet wat registreren in het persoonlijk bestand op het elektronisch platform van VDAB cfr. art.6) en wie tot welke info toegang heeft voor opvolging van het dossier. We gaan er vanuit dat zulke zaken in het samenwerkingsakkoord met de federale regering (cfr. art. 11) worden opgenomen.

Art. 9 lijst op welke persoonsgegevens tussen OCMW's en VDAB worden uitgewisseld. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat (1) alle relevante info die nodig is voor de uitvoering van hun opdrachten in het decreet wordt opgenomen, met respect voor de privacy; (2) juridisch de optie wordt open gehouden om flexibel de lijst te kunnen aanvullen/wijzigen indien dit gewenst is. De SERV adviseert om dit artikel met deze twee punten in het achterhoofd nog eens onder de loep te nemen.

- **Leer uit de samenwerking via monitoring en evaluatie**

Betere data-uitwisseling en versterkte samenwerking openen kansen voor meer performante monitoring en beleidsanalyse. De SERV vindt het belangrijk om te leren uit de samenwerking via monitoring en evaluatie. Het decreet zou (zo stelt de Memorie van toelichting in 7.a.) ook voorzien in een jaarlijks evaluatiemoment van de samenwerking. Hoe dit gebeurt, vinden we echter niet onmiddellijk terug in het voorontwerp van decreet. Wordt met het in art. 10 aangehaalde jaarlijkse overleg tussen VDAB en OCMW het evaluatiemoment bedoeld? M.b.t. diezelfde paragraaf staat in de Memorie van toelichting 7.a.: *"Bovendien draagt de overlegstructuur bij aan permanente opvolging en evaluatie van de samenwerking zodat bijstellingen in het belang van de activering van de leefloongerechtigden kunnen worden doorgevoerd. Tussentijdse inzichten via onderzoeksrapporten over de samenwerking tussen publieke tewerkstellingsdiensten en lokale overheden in het kader van de activering van kwetsbare groepen en/of onderzoek rond drempels en hefboomen in de activering van niet-beroepsactieve doelgroepen, kunnen in deze fora worden meegenomen in functie van aanboden of procesoptimalisaties bij VDAB en de OCMW's/lokale besturen."* Dit is uiteraard positief en kan de SERV alleen maar onderschrijven. Ook voor dit aspect kunnen de resultaten uit het VIONA-onderzoek *Activering van leefloongerechtigden*, worden meegenomen. Ook de lokale partnerschappen kunnen binnen hetzelfde forum onder de loep worden genomen. Het is de SERV echter niet helemaal duidelijk in welke overlegstructuur de permanente opvolging en evaluatie dan zal worden meegenomen.

- **Zorg voor goede communicatie en informatiedoorstroming tussen trajectbegeleiders van verschillende organisaties**

Goede samenwerking op het terrein vraagt om goede communicatie en om duiding van beslissingen en dit in beide richtingen. Een concreet voorbeeld: Als VDAB instaat voor de begeleiding naar werk en de opvolging van de leefloongerechtigde maar de leefloongerechtigde weigert mee te werken, rapporteert VDAB dit aan het OCMW met het oog op de eventuele toepassing van sancties door het OCMW. De Memorie van toelichting verduidelijkt (bij art. 8) dat dit gebeurt aan de hand van een uniform inschattingskader, van toepassing op elke werkzoekende. Dit vindt de SERV positief. Dit kader moet transparant zijn voor iedereen die ermee aan de slag gaat. Daarnaast is ook nauw contact en overleg tussen de betrokken OCMW- en VDAB-trajectbegeleiders cruciaal en dit zowel bij doorverwijzing van OCMW naar VDAB (bij verplichte inschrijving) als omgekeerd (wanneer de begeleiding bij VDAB misloopt). Het is belangrijk dat VDAB zicht heeft op de beslissingen van het OCMW en dat hierover uitwisseling is. Goede communicatie en informatiedoorstroming moeten zorgen voor leereffecten bij beide organisaties.

- **Verzeker het afsluiten van een goed en concreet samenwerkingsakkoord voor een werkingskader met de federale regering**

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering een samenwerkingsakkoord wil onderhandelen met de federale regering. De SERV staat ook achter de engagementen die de Vlaamse regering in dit akkoord wil vastleggen (cfr. art. 11). Voor de SERV is dit samenwerkingsakkoord één van de hefbomen van het decreet. Dit is nu evenwel een engagement vanuit Vlaanderen. De federale regering moet hier nog op ingaan.

3. Goed bestuur realiseren

Dit voorontwerp van decreet geeft aanleiding tot een aantal bredere bemerkingen naar beleids- en wetgevend proces die ook van toepassing zijn op dit dossier. Het zijn belangrijke randvoorwaarden voor het welslagen van de doelstellingen van dit voorontwerp. Met het oog op goed bestuur en correcte regelgeving formuleert de SERV de volgende aanbevelingen.

- **Zorg voor afstemming op semantisch niveau en voor correct gebruik van terminologie⁶**

De SERV vraagt om in officiële documenten (regeerakkoord, decreten, beleidsnota's, adviezen, ...) te zorgen voor een eenduidig gebruik van begrippen als 'leefloongerechtigden', 'beroepsactieve leeftijd', 'niet actieven/inactieven', 'anders actieven', 'niet-beroepsactieven', 'niet-beroepsactieven zonder uitkering'. Concreet:

- De SERV volgt de definitie van leefloongerechtigden die VWSG hanteert. Voor VWSG behoren (equivalent) leefloongerechtigden niet tot de groep van niet-beroepsactieven of de groep van inactieven (zoals bv. vermeld in het regeerakkoord). Het is een subgroep van het OCMW-cliënteel.
- In art. 2, 1° worden leefloongerechtigden gedefinieerd 'voor dit decreet'. Gezien de personen die niet arbeidsgeschikt zijn wegens gezondheids- of billijkheidsredenen worden vrijgesteld van de groep, betreft het hier geen definitie van leefloongerechtigden maar gaat het om het toepassingsgebied van dit decreet, nl. de groep van te activeren leefloongerechtigden. Uiteenlopende definities van dezelfde begrippen zorgen voor veel onduidelijkheid en verwarring en voor moeilijkheden bij de uitvoering van regelgeving in de praktijk. De SERV pleit dan ook voor het gebruik van uniforme definities in verschillende wetteksten.
- De begrippen 'verplichte inschrijving', 'inschrijving' en 'registratie' behoeven verdere uitklaring en ook hier is een eenduidige invulling en gebruik in beleidsteksten nodig. De termen worden nu niet altijd even helder gebruikt.⁷

- **Onderbouw met cijfermatige inschattingen**

Het beleid moet vertrekken vanuit een correcte inschatting van de activeerbaarheidsgraad van de doelgroep. Deze doelgroep is heel divers waarbij sommigen makkelijk(er) te activeren zijn, anderen moeilijk en mogelijk niet naar het normaal economisch circuit. Momenteel ontbreekt een

⁶ Zie ook SERV (16 oktober 2023) Advies en rapport. Werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie. <https://www.serv.be/node/16182>

⁷ Overigens, de termen 'ontwerp van decreet' en 'voorontwerp van decreet' worden in de verschillende documenten uit dit adviesdossier (zie o.a. Bisnota aan de Vlaamse regering) door mekaar gebruikt. Het gaat hier wel degelijk om een voorontwerp van decreet. Het blijft een voorontwerp van decreet tot het wordt ingediend in het Vlaams parlement. Vanaf dan is het een ontwerp van decreet.

cijfermatige analyse terwijl die wel essentieel is voor goed onderbouwde en effectieve beleidsmaatregelen. In de Memorie van toelichting 7.b. wordt wel het engagement genomen om hier werk van te maken, via een gegevensaanvraag bij KSZ. De SERV vindt het op zich positief dat de Vlaamse regering stappen onderneemt om zicht te krijgen op de volledige groep leefloongerechtigden om het toekomstig beleid hierop verder te bouwen, maar had verwacht dat dit al zou zijn gebeurd naar aanleiding van de opmaak van dit voorontwerp. De SERV vraagt dan ook naar de timing van deze oefening. Indien deze is afgerond tegen dat het voorontwerp wordt ingediend in het Vlaams parlement, zou het nuttig zijn om de Memorie van toelichting met deze cijfers aan te vullen.

- **Stem regelgeving van de verschillende beleidsniveaus op elkaar af**

De SERV vraagt om ervoor te zorgen dat de Vlaamse en federale regelgeving coherent en aanvullend zijn en blijven zodat er geen tegenstrijdigheden of onduidelijkheden ontstaan op het terrein.

- **Waarborg een correcte toepassing van de regelgeving op het terrein**

Het decreet legt een aantal principes vast, maar blijft toch eerder vaag over hoe zaken, zoals de verplichte inschrijving zelf, op het terrein zullen gebeuren en wat de mogelijkheden hier zijn. Hier wordt niet altijd concreet of eenduidig mee aan de slag gegaan. De SERV vraagt om in de Memorie van toelichting te benoemen dat het OCMW waar nodig moet begeleiden bij de inschrijving. Gezien de doelgroep kan ondersteuning bij inschrijving immers wenselijk zijn. De SERV vraagt ook of de mogelijkheid voor mandatering aan de trajectbegeleider voor automatische inschrijving onderzocht kan worden.

Bovendien is het cruciaal dat de verplichte inschrijving op het terrein wordt opgevolgd, geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd. De SERV vraagt de Vlaamse regering in overleg te duiden hoe dit zal gebeuren en een plan van aanpak op te stellen dat concreetiseert hoe op het terrein o.a. wordt opgevolgd dat:

- (1) OCMW-begeleiders correct beoordelen of een leefloongerechtigde arbeidsgeschikt is (art. 5);
- (2) OCMW-begeleiders leefloongerechtigden correct informeren over de verplichte inschrijving bij VDAB (art. 5);
- (3) de leefloongerechtigde die zich moet inschrijven bij VDAB dit ook daadwerkelijk en op de correcte manier doet (art.4);
- (4) de gegevens van individuele dossiers efficiënt worden uitgewisseld tussen VDAB en de OCMW's (o.a. correct registreren op het elektronisch platform van VDAB cfr. art.6, maar ook correct doorgeven van het dossier van VDAB naar OCMW bij weigering tot medewerking cfr. art.8);
- (5) er daadwerkelijk strategisch, tactisch en operationeel overleg is tussen OCMW's en VDAB en dit zowel op Vlaams, bovenlokaal als lokaal niveau (art.10).

- **Geef samenwerkingsakkoorden op een correcte manier vorm**

De sociale partners vinden het positief dat de Vlaamse regering zich wil engageren tot een samenwerkingsakkoord voor een werkingskader met de federale regering en stemt ook in met de inhoud ervan (zie deel 2 van dit advies). Maar de SERV heeft wel vragen bij hoe dit samenwerkingsakkoord tot stand komt en juridisch vorm krijgt. (1) Moet een samenwerkingsakkoord in een decreet worden aangekondigd en verankerd? (2) Is het juridisch correct om al invulling te geven aan een samenwerkingsakkoord via een decreet?

- **Zorg voor een goed regelgevingsproces**

Het is positief dat de Vlaamse regering met conceptnota's werkt om nieuwe beleidsinitiatieven te lanceren en dat de SERV hierover kan adviseren, ook met het oog op betere regelgeving. Een

advies in deze fase van het regelgevingsproces biedt nog de mogelijkheid om vragen en bemerkingen te onderzoeken te beantwoorden en mee te nemen in het voorontwerp van decreet.

Naast de repliek op SERV-adviezen op voorontwerpen opgenomen in de Memorie van toelichting bij ontwerpdecreten voor bespreking binnen het Vlaams parlement, is ook een uitgebreide discussie over deze SERV-adviezen een meerwaarde (vb. in een VESOC-context).

- **Breng de effecten op mensen in armoede in kaart**

De SERV vermoedt dat bij een decreet m.b.t. leefloongerechtigden een armoedetoets nodig is. De Memorie van toelichting meldt in de impactanalyse (n°11) echter dat deze toets niet van toepassing is. VDAB onderzocht dit, in het kader van de voorbereiding van eigen advisering op dit voorontwerp en ontving volgende informatie hierover: *“De VR voorziet in een overzicht van die regelgeving waarvoor de armoedetoets moet uitgevoerd worden. Deze legislatuur is dergelijk overzicht echter niet opgesteld, wat maakt dat er geen formele verplichting is om deze toets uit te voeren.”* Indien deze informatie correct is en dit overzicht nog niet werd opgesteld, is het evident dat hier snel werk van moet worden gemaakt. Het ontbreken van zo'n lijst kan bovendien geen reden zijn om geen armoedetoets uit te voeren voor een dossier waarvoor de effecten op mensen in armoede evident aanwezig zijn.

Naast cijfermatige onderbouwing (zie eerder) is een tweede belangrijk principe dat we als SERV hanteren voor goed bestuur/goede beleidsmaatregelen, dat wat wordt voorgesteld, overlegd is met de betrokken doelgroep via armoedeverenigingen, m.a.w. dat er inspanningen zijn gebeurd om de voorgestelde regelgeving (ook) vanuit hun perspectief te bekijken.

- **Beschrijf de totstandkomingsprocedure van het dossier correct en volledig**

In de Memorie van toelichting pag. 7 staat dat de Raad van Bestuur van VDAB een positief advies verleende op 13 september 2023. Indien het advies RVB VDAB wordt vermeld, moet, met het oog op transparantie, worden aangegeven *waarop* dit advies betrekking had. De RVB VDAB verleent nl. een advies ten aanzien van de Vlaamse regering over de *uitvoerbaarheid* voor VDAB van het voorontwerp van decreet. Het is dus een beoordeling (hier: een gunstig advies) van de impact van de maatregel op de VDAB-organisatie, geen inhoudelijke appreciatie van de maatregel, noch van de kwaliteit het dossier. Dit is de opdracht van het strategisch adviesorgaan (in deze de SERV).

Bovendien zou voor de volledigheid van het dossier best ook worden verwezen naar de Conceptnota en de adviezen die daarop werden geformuleerd (door SERV, VVSG). Nu verwijst de Memorie van toelichting enkel naar de adviezen op het voorontwerp van decreet en, in de situering, naar de VESOC-akkoorden “Alle Hens aan Dek” en “Iedereen nodig, Iedereen mee”. Er wordt dus wel vermeld dat de sociale partners de doelstellingen van dit decreet onderschrijven (via deze akkoorden), maar er wordt niet verwezen naar de kritische vragen die zij in het SERV-advies op de Conceptnota opwerpen. Dit geeft een eenzijdig beeld.

- **Onderzoek de financiële weerslag**

In de Memorie van toelichting onder de titel ‘impactanalyse’ staat dat de eventuele financiële weerslag van voorliggend voorontwerp van decreet zal gecompenseerd worden binnen de beschikbare begrotingskredieten van VDAB. De SERV onderstreept dat de financiële weerslag moet worden onderzocht. De SERV wijst op het risico van verschuivingen van taken, wanneer veel OCMW's beslissen om de activering volledig aan VDAB over te laten. De OCMW's worden vandaag gefinancierd om de leefloongerechtigden te activeren. De SERV pleit voor een adequate financiering voor toegekende opdrachten. Dit betekent concreet dat extra verplichtingen die men vanuit het beleid krijgt opgedragen op het vlak van activering, hun weerslag moeten zien in de

financiering. Instrumenten inzetten voor grotere groepen heeft immers een impact qua capaciteit, draagkracht, maar ook budgettair.

- **Communiceer transparant en eenduidig over beleidsinitiatieven**

De bisnota aan de Vlaamse regering stelt (pag. 1): *"De inschrijving bij VDAB - als eerste en zeer belangrijke stap richting tewerkstelling - wordt nu in Vlaanderen verplicht voor elke leefloongerechtigde op beroepsactieve leeftijd."* Iemand die minder vertrouwd is met dit dossier, zou hieruit kunnen afleiden dat pas door dit decreet de inschrijving verplicht wordt. Dit klopt niet. Deze inschrijving is al sinds 2014 verplicht door een (federale) omzendbrief⁸.

Aan een inschrijving voor deze doelgroep gaat al een voortraject vooraf, met stappen die, net als de verplichte inschrijving, ook belangrijk zijn richting tewerkstelling. Door hier zo uitdrukkelijk te stellen dat de inschrijving 'de eerste stap naar tewerkstelling' is, is er weinig aandacht voor de voorafgaandelijke brede activeringsopdracht van OCMW's waarbij drempels die een traject naar werk in de weg staan, worden aangepakt en er aandacht is voor sociale activering.

- **Heb aandacht voor de implementatie van het decreet**

De SERV vindt het positief dat er in de Memorie van toelichting alvast aandacht is voor de implementatie van het decreet. Aandacht voor het implementatieproces is een noodzakelijke voorwaarde voor impact van beleidsinterventies.

1. Er staat: *"daarbij zal specifiek met de federale overheid en instellingen van de federale overheid (o.a. KSZ, POD-MI) in het kader van data-uitwisseling onderzocht worden welke mogelijkheden er op korte termijn kunnen uitgewerkt worden hetzij ihkv beleidsmatige rapportage over de inschrijving en activeringsresultaten van de totale groep leefloongerechtigden, hetzij i.h.k.v. de cliëntuitwisseling tussen VDAB en de OCMW's."* Volgens de SERV moet dit effectief en op korte termijn worden gerealiseerd, wat verder gaat dan onderzocht worden. De daadwerkelijke realisatie van de doelstellingen van dit decreet hangt hier mee samen.
2. VDAB moet zorgen voor een jaarlijkse rapportage. Voor de SERV is het niet duidelijk of dit om iets nieuws gaat dan wel om de huidige zesmaandelijks rapportage. De SERV stelt voor om de huidige zesmaandelijks rapportage aan te vullen met de bijkomende gegevens die ze in kaart willen brengen. Om een totaalbeeld te krijgen, zou het nuttiger zijn indien het om een rapportage van VDAB en OCMW samen gaat. Volgens de SERV rapporteren de OCMW's dan o.a. over:
 - a. het totaal aantal leefloongerechtigden en hoeveel er hiervan arbeidsgeschikt werden bevonden door OCMW dus voldoen aan de voorwaarde voor verplichte inschrijving;
 - b. het aantal begeleidingen dat zij van deze groep zelf doen, samen met VDAB doen, aan VDAB doorgeven;
 - c. de verdere stappen die werden genomen met de leefloongerechtigden die bij VDAB weigeren mee te werken aan de begeleiding naar werk, in geval de OCMW's de trajectbegeleiding aan VDAB hebben overgedragen.
3. Het feit dat de timing van de data-aanvraag bij KSZ en van verdere technische, juridische stappen die noodzakelijk zijn voor de gegevensuitwisseling, bij de publicatie van decreet (voorontwerp van decreet?) nog onduidelijk zijn, is een niet onbelangrijk knelpunt.

⁸ Federale overheid (2014). Omzendbrief betreffende de verplichting voor de OCMW's om hun gerechtigden in te schrijven bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, 7 februari 2014.

4. Er wordt in deze passus meermaals verwezen naar 'stakeholders' die verder zullen worden betrokken bij het proces. Graag verduidelijken wie hier de stakeholders zijn. Zoals eerder aangegeven, is betrokkenheid van de doelgroep belangrijk voor de SERV. De doelgroep wordt idealiter ook betrokken bij de opmaak van het voorontwerp.

Bibliografie

Engagementsverklaring van sociale partners in de SERV en in VDAB, lokale besturen in de VWSG en Minister van Werk en Sociale economie en Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen namens de Vlaamse Regering. Samen en lokaal voor werk, 13 juni 2023.

<https://www.serv.be/node/15921>

Federale overheid (2014). Omzendbrief betreffende de verplichting voor de OCMW's om hun gerechtigden in te schrijven bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, 7 februari 2014.

IDEA Consult (2022). Activering van leefloongerechtigden: welke aanpak werkt voor wie? Onderzoeksvoorstel voor een VIONA-onderzoek in opdracht van de minister bevoegd voor Werk.

SERV (16 oktober 2023) Advies en rapport. Werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie. <https://www.serv.be/node/16182>

SERV (30 mei 2023). Advies. Meer resultaatgericht activeringsbeleid. Conceptnota Flankerende activeringsaanpak voor de verplichte inschrijving van leefloongerechtigden.

<https://www.serv.be/node/15822>

VESOC-engagementsverklaring 'Iedereen aan boord' van 25 mei 2020

<https://www.serv.be/node/13699>

VESOC-werkgelegenheidsakkoord 'Iedereen nodig, iedereen mee' van 1 juli 2022

<https://www.serv.be/node/15014>