

Conceptnota

Naar een versterkt streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid.

Inleiding

Het huidige streekbeleid wordt geregeld door het decreet van 7 mei 2004¹. Via dit decreet erkent en subsidieert Vlaanderen de zogenaamde "Erkende Regionale Samenwerkingsverbanden" (ERSVs) (een per provincie). De ERSVs fungeren als het juridisch en financieel vehikel van waaruit per provincie één of meerdere Sociaal-Economische Raden van de Regio's (SERR) worden georganiseerd. Die zijn paritair samengesteld en geven vorm aan het overleg tussen de sociale partners. Daarnaast worden per provincie ook één of meerdere Regionale Sociaal-Economische Overlegcomités van de Regio (RESOC) georganiseerd en ondersteund, waarin het tripartite overleg tussen de sociale partners en de lokale overheden plaatsvindt.

De geografische regioafbakening van de huidige RESOC-SERR-structuren is historisch gegroeid uit de streekplatformen en de Subregionale Tewerkstellingscomités en vertonen verschillen in verdeling en schaalgrootte tussen en binnen de provincies:

- er zijn 15 RESOC's : 5 in West-Vlaanderen, 4 in Oost-Vlaanderen, 3 in Antwerpen, 2 in Vlaams-Brabant en 1 in Limburg,
- er zijn 13 SERR's : 4 in West-Vlaanderen, 4 in Oost-Vlaanderen, 3 in Antwerpen, 1 in Vlaams-Brabant en 1 in Limburg.

Hun decretale basisopdrachten zijn beleidsvoorbereiding en -coördinatie via het organiseren van overleg en het geven van advies op vraag van de verschillende overheden en de VDAB of op eigen initiatief. Ze staan ook in voor het opmaken van een streekpact dat de leidraad moet vormen voor het voeren van een sociaal-economisch streekontwikkelingsbeleid.

Naast deze basisopdracht hebben ze ook een aantal uitvoerende opdrachten, met name de aansturing van de in de ERSV-structuren ingebedde projectontwikkelaars in het kader van het loopbaan- en diversiteitsbeleid van de Vlaamse overheid. Hun rol en plaats vallen buiten het spectrum van deze conceptnota.

¹ Decreet betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités, 7 mei 2004.

Waarom veranderen?

Zowel maatschappelijk als beleidsmatig is Vlaanderen geëvolueerd sinds het ontstaan van de bovenvermelde structuren.

Op beleidsvlak werd reeds in de vorige legislaturen gestart met het kerntakendebat en debat rond de interne staatshervorming, als aanzet naar toekomstige bestuurlijke hervormingen, met de beleidsintentie van het geven van meer bevoegdheden aan steden en gemeenten en het vereenvoudigen van het intermediaire landschap. In dit opzicht moet de vraag gesteld worden hoe we streekbeleid in zijn huidige vorm en structuur binnen dit kader kunnen plaatsen.

Op vlak van bestuurskracht stelt het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen dat de huidige structuren een onvoldoende hefboom vormen om tot een daadkrachtige samenwerking te komen. In haar 'Analyserapport: Gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling'² omschrijft het Steunpunt het zo: "De analyse toont aan dat de prestaties van het netwerk gering zijn." Vervolgens concludeert men dat de potentiële rol van SERR om invulling te geven aan het werkgelegenheidsbeleid op regionaal niveau beperkt is. Men legt de verantwoordelijkheid hiervoor zowel bij de Vlaamse overheid als bij de lokale actoren die deel uitmaken van het netwerk.

Dit wordt ook aangegeven in het advies van de SERV³. De sociale partners spreken in hun advies van december 2012 over een onduidelijkheid op het vlak van aansturing en verwachtingspatroon vanuit de overheid. Deze onduidelijkheid wordt deels in de hand gewerkt door de vermenging van strategische visievorming en operationele opdrachten. Maar het onduidelijk mandaat van alle leden van de ERSV-, RESOC- en SERR-structuren wordt door de SERV aangegeven als een knelpunt.

Globaal stellen we vast dat de interactie tussen het streekbeleid en het beleid van de Vlaamse overheid minimaal is. Onder andere het Platform Socio-Economisch Streekbeleid dat binnen het kader van de SERV opereert, mist vandaag kracht en komt nog nauwelijks samen. Daarnaast zijn de experimenten waarbij de Streekpacten toegelicht werden aan de Vlaamse beleidsverantwoordelijke afgevoerd. Enerzijds was het voor de vertegenwoordigers van de RESOC in kwestie onduidelijk hoe de Vlaamse beleidsverantwoordelijken zouden omgaan met de aanbevelingen van de verschillende Streekpacten. Anderzijds was, voor de Vlaamse beleidsverantwoordelijken, de gedragenheid van een Streekpact binnen de regio niet duidelijk.

Toch geeft het analyserapport van het Steunpunt wel aan dat de meerwaarde van het streekpact er is in de ogen van de bevraagde sociale partners. De daarmee verbonden visie op streekontwikkeling wordt door deze sociale partners niet in vraag gesteld. Over de beleidsmatige vertaalslag van het streekpact op lokaal, regionaal en Vlaams niveau zijn ze dan weer zeer sceptisch. De onderzoekster legt hier een link naar de historische context en feit dat de structuren al dan niet verder bouwen op een goed functionerend streekplatform. Wanneer er een goed werkend streekplatform was is het draagvlak groter. Dit komt duidelijk naar voor in het analyse rapport. Voor de helft van de bevraagde partners is er geen grotere dynamiek door de 'nieuwe' structuur.

² Temmerman C. ea. (2015), Analyserapport: Gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling.

³ SERV-advies 'Het toekomstig streekoverleg in Vlaanderen' van 19 december 2012.

Noch het SERV-advies noch het analyserapport van het Steunpunt gaan hier dieper op in. Zij vertrekken beiden vanuit de bestaande context en structuren. De drieledigheid, ERSV, RESOC en SERR, en de verbondenheid met de afbakening van de provincies wordt niet in vraag gesteld ook als is men er kritisch over.

Rekening houdend met bovenstaande analyse willen we volgende elementen meenemen in de verdere discussie.

Eerst en vooral dient uitgeklaard te worden wat een streek is. Een streek:

- kenmerkt zich als een geheel met een sociaal-economische identiteit die niet noodzakelijk samenvalt met een bestuurlijk niveau;
- is herkenbaar als streek in de regio en buiten de regio. In sommige streken is die identiteit intenser dan in andere...

Het streekontwikkelingsbeleid is het beleid dat de sociaal-economische ontwikkeling van deze streken ondersteunt. Dit beleid maakt de inbreng van de verschillende beleidsniveaus ten behoeve van de ontwikkeling van de streek mogelijk. Het streekontwikkelingsbeleid vertrekt dus van een partnerschapsbenadering waarbij lokale besturen, provincies, de Vlaamse overheid en sociale partners geïntegreerd samenwerken in functie van de streek.

Met deze nota proberen we een antwoord te bieden op enkele uitdagingen die zich in het streekontwikkelingsbeleid stellen.

Ten eerste is het belangrijk dat het nieuw beleid een antwoord biedt hoe de betrokkenheid van de lokale actoren op het streekniveau te versterken. Het lokale draagvlak, vertaald via betrokkenheid lokale besturen enerzijds en de door betrokkenheid van het middenveld anderzijds, moet vertaald worden in een duidelijk mandaat van de betrokken partners.

Ten tweede dient de rol van de Vlaamse overheid in het streekbeleid uitgeklaard te worden.

Uitgangspunten: vertrouwen in de lokale overheden en ontvoogding

Decentralisatie is een belangrijke doelstelling uit het regeerakkoord, cfr volgende passages uit het Vlaams regeerakkoord:

"Voortbouwend op de interne staatshervorming uit de vorige bestuursperiode, geven we de gemeenten en steden nog meer vertrouwen en meer verantwoordelijkheid. We versterken hun bestuurskracht en autonomie. En dus krijgen ze bijkomende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden.

...

De Vlaamse overheid is een 'kaderstellende' overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en bepalen welke middelen en mensen ze daarvoor inzetten. Ze rapporteren niet langer tot op het operationele niveau maar wel op hoofdlijnen."

De beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie vermeldt het inzetten op de versterking van de lokale partnerschappen:

“Samen met de bevoegde ministers en de grote steden bekijken we hoe en op welke terreinen de bestaande lokale samenwerking tussen VDAB, AOI, Stad, OCMW, Syntra Vlaanderen, onderwijs, agentschappen Inburgering en Integratie verder uitgediept kan worden tot een volwaardige co-regie/coproductie op het vlak van programma ontwikkeling en uitvoering.”

Verantwoordelijkheden en rollen

Bouwend op deze visie zie ik het lokale bestuursniveau (steden en gemeenten) als het meest geschikte niveau als initiatiefnemer om een integraal streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid op eigen maat verder vorm te geven, aansluitend op de lokale sociaal-economische realiteit, en daarbij gebruik makend van de lokale kennis en expertise aanwezig bij talrijke actoren en stakeholders.

De verkokering en afstand tussen de verschillende beleidsdomeinen is er minder groot, waardoor een problematiek op een integrale wijze kan aangepakt worden, vanuit een complementaire werking tussen verschillende beleidsdomeinen zoals bijvoorbeeld werk, economie, onderwijs, integratie, welzijn e.d.

De rol van de provincie binnen het partnerschap is gericht op ondersteuning van de sociaal-economische ontwikkeling van de streken zij kunnen hierbij een coördinerend rol opnemen.

Vlaanderen zet de grote bakens uit in de vorm van beleidsdoelstellingen. Vanuit het principe van vertrouwen en autonomie bieden we de steden en gemeenten in bovenlokaal verband de mogelijkheid om uitvoering te geven aan een streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid. Zo kunnen Vlaamse en lokale middelen in synergie ingezet worden voor het bereiken van nog betere resultaten.

Uiteraard zijn ook sociale partners belangrijke actoren voor de sociaal-economische ontwikkeling van een streek en is het aangewezen dat er een forum is waar sociale partners op het niveau van een streek in dialoog kunnen gaan, onderling en met de relevante actoren.

Autonomie en vertrouwen veronderstellen de aanwezigheid van een minimale bestuurskracht. Deze bestuurskracht dekt vele ladingen:

- het gaat over een kritische massa van mensen;
- middelen en expertise, zicht op de lokale sociaal-economische realiteit;
- een sterke beleidsvisie om de lokale noden aan te pakken;
- sterke lokale actoren;
- daadkracht en gedragenheid om beleid in uitvoering om te zetten.

Een zekere schaalgrootte is in dit opzicht logisch. De lokale gezamenlijke inzet van mensen, middelen en expertise vraagt door de grootte van onze lokale besturen een krachtenbundeling.

Het is mijn bedoeling om het sociaal-economisch streekontwikkelingsbeleid zoals het nu vorm gegeven wordt door de ERSV-RESOC-SERR-structuren te heroriënteren in de hierboven aangegeven richting.

Hoe zetten we dit om in de praktijk?

De uitdaging bestaat erin om deze nieuwe beleidsvisie vorm te geven. Ik zie hierin twee sporen:

1. Ik wil komen tot vernieuwde partnerschappen voor sociaal-economisch streekbeleid. Steden en gemeenten die vorm willen geven aan de invulling van een socio-economisch streekbeleid en een (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid krijgen een (financiële) duw in de rug. Dit op voorwaarde dat men hiervoor ook eigen middelen en expertise inzetten om te komen tot nog sterkere resultaten inzake streekbeleid en (boven) lokale werkgelegenheid en gegeven dat provincie(s) en sociale partners hierbij ook kunnen worden betrokken.
2. Daarnaast wil ik ook mijn eigen maatregelen en instrumenten inzetten als bijdrage in een versterkt streek- en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid. Concreet betekent dit dat ik de steden en gemeenten die dit wensen de kans wil geven om 'in te tekenen' op Vlaamse beleidsmaatregelen en instrumenten inzake (boven) lokale werkgelegenheid. Hierbij wensen we (boven)lokale initiatieven, binnen de contouren van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid, bepaalde vrijheidsgraden te geven over de wijze waarop ze deze maatregelen en instrumenten uitvoeren en welke actoren ze daarin een rol willen geven. Samen met de inzet van eigen lokale middelen en cofinanciering moet dit leiden tot een (boven) lokale werkgelegenheid. Anders gesteld, voor mij is vooral het resultaat en de kostenefficiënte inzet van zowel Vlaamse en lokale middelen in functie van sterke resultaten inzake werkgelegenheid op het veld van belang.

Ik vertrek hieronder van het eerste spoor.

Faciliteren samenwerking en samenwerkingsinitiatieven

In het vernieuwde streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid zijn in eerste instantie de steden en gemeenten aan zet. Bestuurskracht, bundeling van middelen, een gezamenlijke visie, draagkracht en daadkracht vergt continu overleg en samenwerking, ook met de regionale sociale partners.

Dit laatste wil ik faciliteren via een financiële steun met als doel een dynamiek op gang te brengen naar een streekbeleid en een (boven)lokale aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek.

Die steun zal afhangen van een aantal basisvoorwaarden die neerkomen op het aantonen van minimale daadkracht en het potentieel tot versterking daarvan. Daarom nemen we volgende criteria me in de beoordeling van toekomstige projecten:

1. Een eerste visie op de (boven)lokale realiteit en de manieren waarop men de lokale noden inzake socio-economisch streekbeleid wil aanpakken;
2. De schaalgrootte waarop men bepaalde zaken wil realiseren. We denken hierbij zowel aan aantal inwoners van het werkingsgebied als aan het aantal gemeenten dat participeert in het samenwerkingsverband. We denken hierbij aan een werkingsgebied van 150.000 inwoners en een samenwerking tussen minimaal 5 steden en gemeenten. Antwerpen en Gent vormen hierop een uitzondering (zie infra). Dit moet nog verder uitgewerkt worden;
3. De intentie om tot een gezamenlijke inzet van lokale middelen (mensen en middelen) te komen en een indicatie van de hoogte van die middelen. We leggen een verhouding vast tussen de inbreng vanuit Vlaanderen enerzijds en de lokale inbreng anderzijds;
4. De betrokkenheid lokale stakeholders en sociale partners;
5. Krachtige bestuurskrachtcompetenties;

6. De ervaring van het samenwerkingsverband en de ingezette mensen met de uittekening van een sociaal-economisch en werkgelegenheidsbeleid.

Daarnaast zijn er voorwaarden op vlak van de betrokkenheid van steden en gemeenten. Zo moet het **samenwerkingsinitiatief dat tot stand komt vertrekken vanuit de steden en gemeenten die samen het werkingsgebied vormen**. Dit werkingsgebied vormt een aaneengeschakeld sociaal-economisch geheel. Alle steden en gemeenten van het desbetreffende werkingsgebied moeten ook effectief betrokken worden bij de werking. Een lokale overheid kan dus slechts deel uitmaken van één samenwerkingsinitiatief. **De juridische vorm van het samenwerkingsinitiatief leggen we niet vast. De coördinatie van een samenwerkingsinitiatief kan opgenomen worden door diverse actoren zoals daar zijn een gemeente uit het samenwerkingsverband, de provincies, streekontwikkelingsintercommunales,...**

De doelstellingen van een samenwerkingsinitiatieven zijn **actiegericht** en vertrekken vanuit de principes van 'een streekpact'. Bij de verdere uitwerking wil ik de doelstellingen scherpstellen in functie van de financiering van een versterkt streekbeleid en (boven) lokale werkgelegenheid.

De middelen die nu worden ingezet voor de coördinerende basisopdracht van de ERSV's zullen via een open oproep worden verdeeld onder de indienende initiatieven en betrokken steden en gemeenten.

Om de oproep te lanceren, gebruiken we ESF als vehikel. Hiervoor vertrekken we vanuit de principes van het Operationeel Programma 2014-2020. In tegenstelling tot de huidige ESF-oproepen worden er geen Europese middelen aangewend. Door de techniek van open oproep kunnen samenwerkingsinitiatieven met verschillende snelheden instappen. We geven lokale besturen en hun partners de kans om te groeien. Op termijn en na een evaluatie kunnen we dat dan verankeren in een nieuw regelgevend kader dat het huidige decreet vervangt.

De oproep zal worden gelanceerd na het afgesproken overleg met sociale partners, de VVP en de VVSG en nadat de Vlaamse regering de resultaten van het overleg heeft besproken.

Wat met de grote steden Antwerpen en Gent?

Door hun schaal en de problematieken waarmee onze grote steden Antwerpen en Gent worden geconfronteerd, kunnen we stellen dat zij vandaag al over een sterke bestuurskracht beschikken. **Zij kunnen dan ook zelfstandig mee vorm geven aan een vernieuwend stedelijk socio-economisch en werkgelegenheidsbeleid, niet te verwarren met arbeidsmarktbeleid**. Zij kunnen er ook voor opteren om daar andere gemeenten bij te betrekken.

Afstemming met andere beleidsdomeinen

Vanuit het beleidsveld sociale economie bestaat er vandaag al een **ondersteuning van de regierol van de gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie**. Deze werkwijze sluit goed aan bij de visie verwoord in deze nota. Een afstemming op dit vlak zou een mooie meerwaarde betekenen.

Hetzelfde geldt voor de mogelijke resultaten van de voorziene regiovorming en het Kaderdecreet Lokale Samenwerking (voorzien voor 2016) waarbij het de bedoeling is om tot meer samenvallende regio-indelingen te komen voor wat betreft de intermediaire

structuren en samenwerkingsverbanden die door de Vlaamse Overheid worden opgelegd of aangemoedigd.

Verdere aanpak

Bovenstaande visie wil ik de komende maanden verder concretiseren. In dit traject voorzie ik ook overleg met de nodige stakeholders zoals de sociale partners, VVP en VVSG. Om de nodige tijd te hebben voor de verdere concretisering van dit beleid, voorzie ik een overgangperiode. De huidige convenanten met de 5 provinciale ERSV's worden verlengd tot 31 augustus 2016.

Bij de verdere uitwerking van de conceptnota wil ik nagaan hoe de Vlaamse Regering (beleidsmatig) kan inspelen op voorstellen en aanbeveling van de verschillende samenwerkingsinitiatieven.

Voorstel van beslissing:

De Vlaamse Regering:

- hecht haar goedkeuring met de visie, de aanpak en verdere werkwijze zoals hierboven voorgesteld;
- gelast de Vlaamse minister bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid met de verdere uitwerking van de conceptnota;
- beslist om deze conceptnota voor te leggen aan de sociale partners, de VVP en de VVSG.

Deze conceptnota houdt geen enkel financieel of budgettaire engagement in.

Brussel,

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Philippe Muyters

Bijlage 1Tabel 1 - Personeelsbezetting vzw's ERSV obv saldering 2013
(Allocatie JD104 en JD106)

	Basiswerking en Projectontwikkelaars EAD			PO leeftijd& werk*	Totaal personeel budget Werk
	Totaal	PO EAD	Andere		
ERSV prov Antwerpen	14,6	7	7,6	3	17,6
RESOC Antwerpen	5	3		1	6
RESOC Kempen	4,6	2		1	5,6
RESOC Mechelen	4	2		1	5
ERSV Limburg	8,79	3,3	5,49	1,5	10,29
ERSV Oost- Vlaanderen	15,45	7	8,45	3	18,45
RESOC GrG		2		0,5	
RESOC MLS		1		0,5	
RESOC Waas en Dender		2		1	
RESOC Zuid-Oost-Vl		2		1	
ERSV Vlaams- Brabant	7,9	4,3	3,6	2	9,9
RESOC Halle- Vilvoorde	2			1	
RESOC Leuven	2,3			1	
ERSV West- Vlaanderen	18,28	6	12,28	3	21,28

Tabel 2 - Verdeling inkomsten vzw's ERSV (middelen basiswerking en
29 VTE's projectontwikkelaars EAD obv 2015 en eigen inkomsten obv
2013)

	Vlaamse subsidies (obv 2015)	Andere inkomsten (obv 2013)
vzw ERSV Provincie Antwerpen	932.319,90	164.194,40
vzw ERSV Limburg	579.476,70	221.199,38
vzw ERSV Oost-Vlaanderen	905.349,60	329.837,24
vzw ERSV Vlaams-Brabant	594.526,50	0
vzw ERSV West-Vlaanderen	813.661,20	506.411,27
Totaal	3.825.334,00	1.221.642,29

Tabel 3 - huidig budget 2015 Evenredige Arbeidsdeelname + Ervaringsfonds

	Budget 2015
Structurele projecten	
- Jobkanaal	2.593.911,60
- Diversiteitsconsulenten	1.415.255,40
- Ondersteuning gebruikersorganisaties van personen met een arbeidshandicap	141.710,40
- Work up	593.004,60
Loopbaan diversiteitsprojecten en	37.749,40
Loopbaan diversiteitsplannen en	3.247.000,00
vzw's ERSV's ⁴	
- Basiswerking Projectontwikkelaars EAD ⁵ en	3.825.334
- Projectontwikkelaars ERSV leeftijd en werk	767.482,20
Ervaringsfondsprojecten	5.707.000,00 euro (Waarvan 3.057.000,00 euro recurrent)

Tabel 4 - Overzicht per structureel project

	Organisatie	Aantal consulenten	Subsidiebedrag	
Jobkanaal	VOKA	23 consulenten	1.328.128,20	
	UNIZO	15 consulenten	1.005.849,00	
	VERSO	3 consulenten	196.407,00	
	VKW	1 coördinator	63.527,40	
			Subtotaal	2.59
Diversiteitsconsulenten	ABVV	10 consulenten	566.496,00	
	ACLVB	4 consulenten	226.168,20	
	ACV	11 consulenten	622.591,020	
			Subtotaal	1.41
GRIP		2 consulenten		14
WORK-up	Minderhedenforum	3 beleidsmedewerkers	171.473,40	
	FZO	1 consulent	52.691,40	
	AIF	1 consulent	52.691,40	
	FMDO	1 consulent	52.691,40	
	IC	1 consulent	52.691,40	
	TUB	1 consulent	52.691,40	
	ACLI	1 consulent	52.691,40	
	UTV	1 consulent	52.691,40	

⁴ exclusief vzw BNCTO

⁵ Op basis van verrekening loonkost is de verhouding tussen basiswerking en de projectontwikkelaars EAD ongeveer 50-50

	FMV	1 consulent	52.691,40	
			Subtotaal	59