



Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze

Beschrijving en bevindingen van
onderzochte beleidsinitiatieven:
Beleidsdomein Werk en Sociale
Economie

> Rapport

> Joost Vandoninck, Marleen Brans,
Ellen Wayenberg & Ellen Fobé

Inhoudstafel

Inhoudstafel	i
Lijst van tabellen	iv
Managementsamenvatting	1
Inleiding	8
1. Besluit loopbaanbegeleiding	10
> <i>1.1. Omschrijving</i>	<i>10</i>
> <i>1.2. Totstandkoming</i>	<i>15</i>
> 1.2.1. Totstandkomingsproces	15
> 1.2.2. Keuze beleidsalternatieven en - instrumenten	18
> 1.2.3. Beslissingscriteria	27
> <i>1.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	<i>30</i>
2. Besluit loopbaan- en diversiteitsplannen	41
> <i>2.1. Omschrijving</i>	<i>41</i>
> <i>2.2. Totstandkoming</i>	<i>48</i>
> 2.2.1. Totstandkomingsproces	48
> 2.2.2. Keuze beleidsalternatieven en - instrumenten	50

> 2.2.3. Beslissingscriteria	56
> 2.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	60
3. Decreet lokale diensteneconomie	72
> 3.1. <i>Omschrijving</i>	72
> 3.2. <i>Totstandkoming</i>	78
> 3.2.1. Totstandkomingsproces	78
> 3.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	81
> 3.2.3. Beslissingscriteria	90
> 3.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	93
4. Besluit werkervaringsprogramma	107
> 4.1. <i>Omschrijving</i>	107
> 4.2. <i>Totstandkoming</i>	114
> 4.2.1. Totstandkomingsproces	114
> 4.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	117
> 4.2.3. Beslissingscriteria	123
> 4.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	125
5. Moeilijkheden en beperkingen	135

6.Conclusie beleidsdomein WSE	146
Referenties	150

Lijst van tabellen

Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de loopbaanbegeleiding.....	12
Tabel 2.1 - Implementatie	31
Tabel 2.2 - Doelgroepkenmerken	33
Tabel 2.3 - Informatie en kennisvoorziening	35
Tabel 2.4 - Governance en coördinatie	36
Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen	37
Tabel 2.6 - Rol van de overheid.....	38
Tabel 2.7 - Kenmerken van instrumenten.....	39
Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de loopbaan- en diversiteitsplannen.....	45
Tabel 4.1 - Implementatie	61
Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken	64
Tabel 4.3 - Informatie en kennisvoorziening	65
Tabel 4.4 - Governance en coördinatie	66
Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen	67

Tabel 4.6 - Rol van de overheid	68
Tabel 4.7 - Kenmerken van instrumenten	70
Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de lokale diensteneconomie	74
Tabel 6.1 - Implementatie	94
Tabel 6.2 - Doelgroepkenmerken	97
Tabel 6.3 - Informatie en kennisvoorziening	100
Tabel 6.4 - Governance en coördinatie	101
Tabel 6.5 - Beleidsdoelstellingen	103
Tabel 6.6 - Rol van de overheid	104
Tabel 6.7 - Kenmerken van instrumenten	106
Tabel 7 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het werkervaringsprogramma	110
Tabel 8.1 - Implementatie	126
Tabel 8.2 - Doelgroepkenmerken	128
Tabel 8.3 - Informatie en kennisvoorziening	130
Tabel 8.4 - Governance en coördinatie	131

Tabel 8.5 - Beleidsdoelstellingen	132
Tabel 8.6 - Rol van de overheid	133
Tabel 8.7 - Kenmerken van instrumenten	134

Managementsamenvatting

Dit rapport kadert in het project 'Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze' dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. **In de studie wordt onderzocht hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden.** Er wordt nagegaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria wordt gekozen voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven.

In vier rapporten getiteld: 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Beschrijving en bevindingen van de onderzochte beleidsinitiatieven' worden de conclusies van de 16 onderzochte beleidsinitiatieven in een rapport per beleidsdomein (WSE, RWO, LNE en WVG) besproken. Dit rapport behandelt de cases uit het beleidsdomein WSE en is veeleer beschrijvend van aard. Voor een meer algemene conclusie voor de onderzochte cases verwijs ik graag door naar het rapport: 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie'. In dat rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden er pistes voor optimalisatie van de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze aangereikt.

1. Theoretisch kader

Beleidsinstrumenten kunnen worden gedefinieerd als functionele middelen of methoden die worden ingezet om beleidsproblemen op te lossen door beleidsdoelstellingen om te zetten in specifieke beleidsinitiatieven (Hoogerwerf, 1989; Fobé en Brans, 2013).

Volgens de typologie van Hood (1984) wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vier types van beleidsinstrumenten:

- **Nodality** (communicatieve beleidsinstrumenten):
beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag door te communiceren en informatie te verstrekken (bvb. informatiecampagnes, sensibilisering).
- **Authority** (juridische beleidsinstrumenten):
beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag via het opleggen van wettelijke bepalingen (bvb. regels, geboden, verboden, overeenkomsten)
- **Treasure** (financiële beleidsinstrumenten):
beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren of ontraden van gedrag door gebruik te maken van geldelijke stimuli (bvb. subsidies, accijnzen, BTW).
- **Organisation** (organisationele beleidsinstrumenten):
beleidsinstrumenten waarbij de overheid direct zelf optreedt om bepaald gedrag te beïnvloeden (bvb. opvang voorzien, onderhoudswerken uitvoeren) (Hood, 1984).

Het begrip ex ante beleidsevaluatie moet in de context van dit rapport ruimer wordt opgevat dan formele vormen van beleidsevaluatie (bv. SWOT-analyse, multicriteria-analyse, etc.). In praktijk vloeien beleidsinstrumentenkeuzes namelijk ook vaak voort uit informele ex ante beleidsevaluatie. Informele ex ante beleidsevaluaties komen niet tot conclusies en beslissingen op basis van systematische of objectieve analyse, maar op basis van praktijkervaringen, ruwe inschattingen en logische veronderstellingen (De Peuter e.a., 2007). Deze informele ex ante beleidsevaluatie neemt in praktijk vaak de vorm aan van een onderhandelingsproces tussen de betrokken actoren (vnl. het kabinet, beleidsvoorbereidende administratie en belangenorganisaties).

2) Onderzoeksopzet en -methode

De volgende **onderzoeksvragen** worden in dit rapport beantwoord:

- 1) Wat is de rol van ex ante evaluatie bij de beleidsinstrumentenkeuze? (fundamentele vraagstelling)
- 2) Hoe kan deze rol beter worden ingevuld teneinde de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren? (praktijkgerichte vraagstelling)

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werden 16 specifieke besluiten en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Dit gebeurde via een analyse van beleidsdocumenten en via semi-

gestructureerde interviews die werden afgenomen met 56 vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd met behulp van systematische codering via het softwareprogramma Nvivo. Voor het beleidsdomein WSE werden de volgende beleidsinitiatieven onderzocht:

- Het BVR m.b.t. de loopbaanbegeleiding
- Het BVR m.b.t. de loopbaan- en diversiteitsplannen
- Het decreet m.b.t. de lokale diensteneconomie
- Het BVR m.b.t. het werkervaringsprogramma

3) Bevindingen voor het beleidsdomein WSE

- De voornaamste **beslissingscriteria** op basis waarvan in de onderzochte cases uit het beleidsdomein WSE werd gekozen voor een beleidsinstrument of -alternatief zijn: de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet en het draagvlak bij belangenorganisaties. In mindere mate speelden ook de administratieve haalbaarheid, de kostprijs, onderzoeksresultaten en de tegemoetkoming aan Europese regelgeving een belangrijke rol.
- Zoals dit het geval is in andere beleidsdomeinen, werd ook in het beleidsdomein WSE over verschillende aspecten gereflecteerd tijdens de **ex ante beleidsevaluatie**: aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en

coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten. Net zoals in de andere beleidsdomeinen bestond in de cases uit het beleidsdomein WSE ook een relatief sterkere aandacht voor de implementatie van het beleid. Inzake 'governance en coördinatie' merken we dat meer dan in andere beleidsdomeinen werd gereflecteerd over de Europese beleidsruimte. De relevantie van de Europese DAEB-regelgeving voor de onderzochte cases ligt vermoedelijk aan de oorzaak hiervan.

- De meeste respondenten uit het beleidsdomein LNE ervoeren voldoende **tijd** om een grondige ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze te kunnen maken. Desondanks maakten enkele respondenten zich zorgen over de negatieve impact van tijdsdruk op de kwaliteit van de tot stand gekomen regelgeving.
- De respondenten waren voornamelijk positief over de **beschikbaarheid van gegevens** op basis waarvan een geïnformeerde (informele) ex ante beleidsevaluatie en een beleidsinstrumentenkeuze kan worden gemaakt. Bepaalde complexe gegevens (bvb. psychologische kenmerken van werklozen) zouden echter moeilijker vindbaar zijn.
- Om de **impact op de doelgroep** in te schatten, steunde de beleidsvoorbereidende administratie voornamelijk op overleg met belangenorganisaties

eerder dan op verzamelde gegevens. Formele analyses hadden voornamelijk betrekking op het bereik en de duurtijd van de maatregel, en op de administratieve en financiële impact op de doelgroep en de overheid. Financiële simulaties worden voornamelijk ingezet om de budgettaire ruimte te bepalen en de optimale hoogte van de subsidies aan de doelgroep in te schatten. Zelden worden ze gehanteerd om een keuze tussen beleidsalternatieven te maken.

- Er werd veel gebruik gemaakt van formele of informele **ex post beleidsevaluaties** om een zicht te krijgen op de knelpunten in het vroegere beleid. Meestal werd ook een ex post evaluatie van het nieuwe beleidsinitiatief ingeschreven in de regelgeving.
- Over de **impact van het beleid op de bredere maatschappij en op langere termijn** wordt zelden gereflecteerd tijdens de ex ante evaluatie. Dit werd door de respondenten uit de beleidsvoorbereidende administraties te moeilijk en te complex geacht om zelf op voorhand in te kunnen schatten.
- **Belangenorganisaties** werden relatief intens betrokken bij de totstandkoming van de beleidsinitiatieven. De betrokkenheid van belangenorganisaties werd net zoals in andere beleidsdomeinen door de respondenten gewaardeerd omwille van de creatie van draagvlak en het bieden van inzicht in de beleidspraktijk. Echter,

belangenorganisaties zouden soms te weinig oog hebben voor het algemeen belang en stellen soms beleidsaanbevelingen voor die afbreuk doen aan de inhoudelijke coherentie en de consistentie van het beleidsinitiatief.

- De afstemming met andere **beleidsdomeinen** was relatief beperkt. Meestal werpen de respondenten uit de beleidsvoorbereidende administraties op dat afstemming met andere beleidsdomeinen onnodig leek.
- Inzake **supranationale bepalingen** viel het op dat in het beleidsdomein WSE een sterkere invloed van Europese regelgeving op de keuze en uitwerking van beleidsinstrumenten was te merken dan in de onderzochte cases uit de andere beleidsdomeinen. Er moest in de onderzochte cases vaak worden afgestemd met Europese regelgeving omtrent staatssteun.
- Ook in het beleidsdomein WSE werd de **RIA** vaak pas opgesteld in de latere fasen van de beleidsvoorbereiding. De RIA had daarom ook in dit beleidsdomein zelden een invloed op de beleidsinstrumentenkeuze.

Inleiding

Dit rapport kadert in het project ‘Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze’ dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. De studie heeft de bedoeling om na te gaan hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden. We proberen na te gaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria gekozen wordt voor specifieke beleidsinstrumenten en -alternatieven.

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze in praktijk verloopt werden 16 specifieke besluiten en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Hiertoe worden beleidsdocumenten geanalyseerd en werden interviews afgenomen met 56 vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd aan de hand van systematische codering met behulp van het softwareprogramma NVivo. Kladversies van de rapportering van de cases werden doorgestuurd naar de geïnterviewde respondenten voor feedback. In dit rapport worden de vier onderzochte beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein Werk en Sociale Economie (WSE) besproken. Het betreft de volgende cases:

- Het BVR m.b.t. de loopbaanbegeleiding
- Het BVR m.b.t. de loopbaan- en diversiteitsplannen

- Het decreet m.b.t. de lokale diensteneconomie
- Het BVR m.b.t. het werkervaringsprogramma

Dit rapport is voornamelijk beschrijvend van aard. Hieronder vindt u voor elk van de bovengenoemde cases een overzicht van de voornaamste resultaten en bevindingen van de analyse. Voor elke case wordt eerst een omschrijving gegeven van de regelgeving en de belangrijkste wijzigingen die eraan werden aangebracht. Daarna wordt voor de keuze van elk beleidsinstrument- en alternatief besproken op basis van welke criteria en overwegingen hiervoor gekozen werd. De belangrijkste beslissingscriteria worden vervolgens nog eens kort besproken voor de hele case. Ten slotte geven we een overzicht van de verschillende aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving in beschouwing werden genomen. Na de bespreking van de cases volgt per beleidsdomein een overzicht van een aantal algemene moeilijkheden en beperkingen die ervaren werden bij de totstandkoming van het besluit en volgt een algemene conclusie voor alle cases uit het beleidsdomein.

In het rapport 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie' worden de begrippen 'beleidsinstrumenten' en 'ex ante beleidsevaluatie' nader verklaard, worden de onderzoeksvragen van de studie beantwoord en zullen pistes voor de verbetering van de ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze worden aangereikt.

1. Besluit loopbaanbegeleiding

De onderstaande toelichting betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding* (BS 11 juli 2013).

> 1.1. Omschrijving

Wie minstens één jaar aan het werk is in Vlaanderen of Brussel en al minstens zes jaar geen loopbaanbegeleiding heeft gevolgd, kan loopbaanbegeleiding aanvragen. Loopbaanbegeleiders in erkende loopbaancentra helpen werknemers en zelfstandigen om meer inzichten te verschaffen in hun loopbaandoelen en stellen samen met de klant een ontwikkelplan voor de verdere loopbaan op.

Het nieuwe besluit had tot doel om een groter aanbod en een breder gebruik van de loopbaanbegeleiding mogelijk te maken. Er werd daarom overgeschakeld van een aanbodgestuurd systeem - waarbij de loopbaancentra jaarlijks werden uitbetaald zonder het aantal gepresteerde uren in rekening te brengen - naar een vraaggestuurd systeem. In het vraaggestuurde systeem kunnen de klanten één of twee loopbaancheques ter waarde van vier uur loopbaanbegeleiding uitgeven bij een loopbaancentrum naar keuze. Voor elke ontvangen loopbaancheque krijgt het loopbaancentrum 550 euro uitbetaald. Een sensibilisering voor het gebruik van de loopbaancheques in combinatie met een hoger budget voor

loopbaanbegeleiding moest het gebruik van loopbaanbegeleiding stimuleren. Bovendien werd het aanbod van loopbaancentra verhoogd via de invoering van een mandaatsysteem waarbij iedere organisatie die loopbaanbegeleiding wil aanbieden en die aan de kwaliteitsvoorwaarden voldoet deze mogelijkheid ook krijgt. De financiële implicatie voor het niet bereiken van 50 % kansengroepen werd in de nieuwe regeling vervangen door een minder dwingende financiële incentive, vermits de vroegere regeling leidde tot lange wachtlijsten van personen die niet tot kansengroepen behoren. De erkenning, controle en financiering van de loopbaancentra werd overgeheveld van het ESF-agentschap naar de VDAB (Vlaamse Overheid, 2013a).

In onderstaande tabel een overzicht van de voornaamste wijzigingen in het besluit:

Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de loopbaanbegeleiding

	Voor	Na
Duurtijd loopbaanbegeleiding	<ul style="list-style-type: none"> -minimaal 6u en maximaal 18u -maximaal 25u voor kansengroepen -nazorg werd gratis aangeboden door de loopbaacentra -verkort traject van 2u tot 5u is ook mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> -ieder heeft recht op twee pakketten van 4u (zowel kansengroep als niet-kansengroep) -nazorg valt binnen de berekening van de pakketprijs
Kostprijs voor klant	<ul style="list-style-type: none"> -maximaal 150 euro -maximaal 25 euro voor kansengroepen (indien loopbaanbegeleiding door de VDAB) -de helft kan terugbetaald worden via opleidingscheques 	<ul style="list-style-type: none"> -40 euro per loopbaancheque van 4u

Financiering loopbaacentra	-800 euro per traject (per persoon, ongeacht aantal uren) -jaarlijks 50 000 euro basisvergoeding -aanbodfinanciering: rechtstreekse uitbetaling aan centra door het ESF-agentschap o.b.v. het jaarlijks financieel rapport en het werkingsrapport	-550 euro (exclusief BTW) per loopbaancheque (traject) van 4u -geen jaarlijkse basisfinanciering meer -vraagfinanciering: loopbaancheques worden door de werkenden aangevraagd bij de VDAB. Zij spenderen het aan een loopbaancentrum naar keuze. De uitbetaling van loopbaacentra gebeurt door de VDAB o.b.v. het aantal uren begeleiding
Bereik kansengroepen	-basisvergoeding wordt volgens bepaalde sleutel deels ingehouden als er geen 50% bereik is van kansengroepen	-per bereikte trap van 30%, 40%, 50% en 60% krijgt het centrum een stimuleringsfinanciering van 150 euro per begeleide persoon uit een kansengroep

Erkenning en controle	<ul style="list-style-type: none"> -indienen aanvraagdossier bij ESF-agentschap. ESF controleert tegemoetkoming aan kwaliteitsvoorwaarden o.b.v. aanvraagdossier -controle door ESF-agentschap -erkenning van onbepaalde duur -een organisatie kan enkel instappen als er een oproep is 	<ul style="list-style-type: none"> -indienen aanvraagdossier bij VDAB. VDAB controleert tegemoetkoming aan kwaliteitsvoorwaarden o.b.v. aanvraagdossier -controle door VDAB -mandaat van 6 jaar, verlengbaar via nieuwe aanvraag -elke organisatie kan op ieder moment instappen -VDAB is zelf geen aanbieder meer van loopbaanbegeleiding
------------------------------	---	---

(Vlaamse overheid, 06.12.2004; Vlaamse overheid, 11.07.2013; Respondent A, 30.09.2014; Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014; Vlaamse overheid, 2013a; Respondent B, 12.10.2015).

> 1.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 1.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit met betrekking tot de loopbaanbegeleiding. Vervolgens wordt onder titel 1.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 1.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen ze met zich meebrachten.

> 1.2.1. *Totstandkomingsproces*

De loopbaancentra werden sinds 2005 gefinancierd via middelen die jaarlijks vrijgemaakt werden door het Europees Sociaal Fonds (ESF). Aangezien het ESF slechts voor zes jaar de loopbaanbegeleiding zou financieren, moest er **overgegaan** worden naar een inbedding van de loopbaanbegeleiding in het reguliere Vlaams beleid, met een bijhorende **structurele financiering** (Respondent C, 14.10.2014; Vlaamse overheid, 2013a). Dit vormde de **directe aanleiding** voor de herziening van het systeem van loopbaanbegeleiding. In april 2011 besliste het **kabinet** van de minister van Werk over de belangrijkste kenmerken van het nieuwe kader omtrent loopbaanbegeleiding. Zij schoven **twee principes** naar voren:

- Er moest overgeschakeld worden naar een vraaggestuurd systeem op basis van loopbaancheques

- Er wordt gewerkt met mandaten voor de loopbaancentra (Respondent C, 14.10.2014).

Formeel vormde het **VESOC-akkoord ‘loopbaanbeleid’** van 17 februari 2012 de aanleiding voor de uitwerking van het besluit. Hierin werd opgenomen dat in de eerste helft van 2012 een nieuw kader moest worden uitgewerkt voor de loopbaanbegeleiding en dat *“het uitzetten van een budgettair groeipad voor loopbaanbegeleiding en een marktconforme verbreding van de groep van betrokken actoren”* wordt nagestreefd (VESOC, 2012b).

De uitwerking van het besluit werd getrokken door een **werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het departement WSE (een beleidsontwikkelaar en een jurist), de VDAB, het ESF en het kabinet**. Eind 2011 begonnen zij met het uitschrijven van een **conceptnota** voor het nieuwe besluit. In deze conceptnota werden **23 principes** voorgesteld op basis waarvan de nieuwe loopbaanbegeleiding moest worden vormgegeven. De input van deze conceptnota kwam voornamelijk van onderstaande bronnen:

- Gedurende een drietal dagen werden brainstormsessies georganiseerd waarbij de **loopbaancentra** in verschillende groepjes het bestaande beleid evalueerden en bediscussieerden. Verschillende aspecten van het bestaande beleid kwamen aan bod (Respondent A, 30.09.2014).

- Er vond overleg plaats tussen het kabinet en de **sociale partners uit het VESOC** (Respondent A, 30.09.2014; Respondent C, 14.10.2014).
- Een eerder uitgevoerde **VIONA-studie** ‘Kansengroepen in werk en ondernemerschap’ dat op basis van literatuurstudie, focusgroepen, kwantitatieve analyses van bestaande interviews en kwantitatieve analyses van bestaande data probeerde na te gaan op welke kansengroepen loopbaanbegeleiding zich best kan richten (Van Laer, Verbruggen en Janssens, 2011).

De bevindingen uit de brainstormsessies met de loopbaancentra en het overleg met de sociale partners werden door de werkgroep gebundeld in de conceptnota. Deze conceptnota werd door het kabinet en de sociale partners binnen de VESOC-werkgroepen besproken en goedgekeurd en werd op 6 juli goedgekeurd door de Vlaamse regering. Een aantal principes van de conceptnota stroken met het beleid zoals dat reeds bestond (VESOC, 2012a; Vlaamse overheid, 2013a; Respondent C, 14.10.2014).

De conceptnota werd vervolgens weer voorgesteld bij de loopbaancentra. De basis van de **verdere uitwerking** van het besluit gebeurde door de eerder vernoemde **werkgroep** binnen de administratie (met vertegenwoordigers van het departement WSE, de VDAB, het ESF en het kabinet). Zij werkten het besluit verder uit en toetsten maandelijks tot tweemaandelijks af met de sociale partners in de **VESOC-werkgroepen** (Respondent A, 30.09.2014). Het besluit betekende een grote verandering voor de VDAB, aangezien

deze dienst moest overstappen van een rol als aanbieder van loopbaanbegeleiding naar een regierol. Vanaf augustus 2012 werkten daarom **10 verschillende projecten binnen VDAB** aan de voorbereiding van deze nieuwe rol (Respondent B, 14.10.2014). Begin 2013 werd de reguleringsimpactanalyse (RIA) opgesteld binnen het departement WSE. Op dat moment waren de belangrijkste inhoudelijke beslissingen met betrekking tot het besluit reeds genomen. De RIA bood enkel een weergave van een aantal gemaakte overwegingen, maar werd niet gebruikt als leidraad bij de totstandkoming (Respondent A, 30.09.2014).

> **1.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten**

- Alternatieve beleidsinstrumenten

De regelgeving omtrent de loopbaancheques vormt een **financieel beleidsinstrument** (de loopbaancheques aan loopbaancentra), gecombineerd van **juridische beleidsinstrumenten** (bvb. mandatering centra o.b.v. kwaliteitsvoorwaarden) en **communicatieve beleidsinstrumenten** ter ondersteuning (bvb. de rapportering via een financieel verslag). Een **organisationeel beleidsinstrument** werd afgeschaft: VDAB is in de nieuwe regelgeving zelf geen actor meer die loopbaanbegeleiding aanbiedt. In het kader van beleidsinstrumentenkeuze werd beperkt gereflecteerd over de vraag in welke mate men de loopbaancheques zou reguleren of overlaten aan de marktwerking.

In de RIA wordt ook een piste overwogen waarbij het vroegere **aanbodgestuurde systeem** behouden wordt (Vlaamse overheid, 2013a). In praktijk zou deze piste door het kabinet niet zijn overwogen vermits het niet paste binnen de bredere doelstelling om naar een aanbodsfinanciering over te gaan. Vanuit de loopbaancentra zou wel even een vraag bestaan hebben naar een verzekerd vast aantal contingenten per loopbaancentrum. Het kabinet kon zich hier niet in vinden. Het paste niet binnen de **doelstelling** van de minister. De minister ijverde voor een vraaggestuurd systeem met de bedoeling een kwaliteitsverhogende dynamiek teweeg te brengen (Respondent D, 21.10.2014).

Daarnaast wordt in de RIA ook nog een alternatief voorgesteld dat **nog sterker steunt op de marktwerking**. Het betreft een piste waarbij de loopbaancentra geen mandaat hoeven aan te vragen en vrij het aantal uren kunnen bepalen dat tegenover een loopbaancheque staat. Deze piste zou echter nooit politiek overwogen zijn geweest aangezien dit aanleiding zou kunnen geven tot misbruik. Het kabinet was van mening dat zij erbij gebaat is een minimale controle te behouden over wat er met de middelen gebeurt die zij via loopbaanques aan loopbaancentra geeft. Het doel was om misbruik te vermijden en de loopbaancentra verantwoording te laten afleggen over het gebruik van de middelen (Respondent D, 21.10.2014).

In een vroege fase werd ook overwogen om een **specifiek bijkomend mandaatsysteem** in te stellen voor loopbaancentra die zich enkel specialiseren in kansengroepen of om deze buiten het marktsysteem te houden. Dit werd

voorgesteld door de vakbonden, maar afgewezen door het kabinet en de werkgevers aangezien zij voorstander waren van een systeem waarbij de marktwerking optimaal speelt. Zij streefden naar concurrentie tussen de loopbaancentra en meer keuzevrijheid voor de aanvrager (Respondent E, 10.03.2015; Departement Werk en Sociale Economie, 2012b).

- Duurtijd loopbaanbegeleiding

Het idee van de basispakketten werd aangeleverd door de loopbaancentra in de eerder vernoemde brainstormsessies die eind 2011 plaatsvonden. **De loopbaancentra waren op basis van hun eigen praktijkervaringen** van oordeel dat een kort traject van bijvoorbeeld 2 uur zoals dat in de vorige regeling mogelijk was slechts beperkt bruikbaar was in de praktijk. Voor kleine vragen die slechts twee uur loopbaanbegeleiding nodig hadden, werden aanvragers in de praktijk doorverwezen naar de loopbaandienstverlening in de werkwinkels. Bijgevolg werd de mogelijkheid tot een loopbaanbegeleiding van minder dan 4 uur niet meer opgenomen in het nieuwe besluit. Anderzijds ervoeren de loopbaancentra wel dat er nood was aan een tweedeling tussen korte trajecten en langere trajecten voor ingewikkeldere begeleidingsvragen. Een optimaal kort traject zou echter minimaal 4 uur begeleiding vereisen. Een langer traject nam in praktijk rond de 7 uren in beslag. Op basis van de praktijkervaringen van de loopbaancentra werd dus beslist om elke aanvrager recht te geven op twee basispakketten van 4u (Respondent A, 30.09.2014).

De verlengde duurtijd voor bepaalde doelgroepen vormt een tweede aspect. De **VIONA-studie** ‘Kansengroepen in werk en ondernemerschap’ die in 2011 werd gepubliceerd, bracht aan het licht dat de klassieke kansengroepen waar de loopbaanbegeleiding in het verleden op focuste (allochtonen, arbeidsgehandicapten, 50-plussers en kort- en middengeschoolden) wel minder kansen hadden op werk, maar niet zozeer in werk (Van Laer e.a., 2011). Vermits loopbaanbegeleiding voornamelijk kansen in werk tracht aan te pakken, werd reeds in de conceptnota opgeworpen dat de verlengde duurtijd zich best richt op kansengroepen in werk. Deze vallen vaak buiten de klassieke kansengroepen (bvb. alleenstaande moeders, mensen met een burn-out) (VESOC, 2012a).

Aanvankelijk probeerden de ambtenaren in de werkgroep een optimale duurtijd van de loopbaanbegeleiding voor deze doelgroepen in te schatten op basis van **gegevens en data** die over de duurtijd beschikbaar waren in de databanken van de VDAB en die het ESF verzameld had. Echter, aangezien men op basis van deze gegevens nog niet genoeg vat kreeg op de problematiek, verkoos men om **een VIONA-studie te laten uitvoeren** tussen september en december 2012 die moest uitmaken welke individuele factoren aanleiding geven tot een nood aan langere trajecten loopbaanbegeleiding (De Rick, 2013a; Respondent A, 30.09.2014).

Dit onderzoek bracht niet veel soelaas aangezien er geen vergelijking met het buitenland mogelijk was: in het buitenland bestaat geen vergelijkbare loopbaanbegeleiding waaraan men zich kon spiegelen. Aangezien men op basis van

het onderzoek nog steeds geen factoren kon identificeren op basis waarvan extra pakketten loopbaanbegeleiding kunnen worden aangeboden, werd gekozen om terug bij de loopbaancentra te vragen welke factoren volgens hen van belang zijn voor een extra ondersteuningsnood. Bij hen bestond daar een relatieve eensgezindheid over. Vervolgens werd overgegaan tot het opzetten van een **ESF-proefproject** dat een test opmaakt om relevante kansengroepen te identificeren en dat kan dienen om extra pakketten loopbaanbegeleiding toe te wijzen. Bij het afronden van dit rapport (februari 2016) is dit ESF-proefproject reeds afgerond (De Rick en Groenez, 2015). Er zijn echter nog geen politieke beslissingen tot wijziging van de regelgeving hieromtrent genomen (Respondent B, 25.02.2016; Respondent C, 25.02.2016). Zowel reguliere aanvragers als aanvragers die tot een bepaalde doelgroep met een hogere ondersteuningsnood behoren, hebben momenteel nog enkel recht op twee pakketten van 4 uur loopbaanbegeleiding (Respondent A, 30.09.2014; Respondent C, 14.10.2014).

- **Kostprijs voor klant**

De beslissing om de aanvrager van een pakket van vier uur loopbaanbegeleiding zelf een bijdrage te laten betalen van 40 euro zou **beslist geweest zijn in de IKW met andere kabinetten** (Respondent D, 21.10.2014). Het bedrag van 40 euro stond reeds ingeschreven in de eerste conceptnota die goedgekeurd werd door het VESOC en de Vlaamse regering (VESOC, 2012a). Het kabinet was van mening dat de aanvrager moest geresponsabiliseerd worden. Vandaar dat zij zich uitspraken voor een chequesysteem waarbij de klant tegen

betaling een cheque kan aankopen en uitgeven aan een loopbaancentrum naar keuze. Vanuit praktijkervaring wist men ook dat wanneer de aanvrager zelf een deel moet betalen, hij ook minder geneigd is om niet op te dagen. Rekening houdende met deze **doelstelling van het kabinet** was gratis loopbaanbegeleiding geen optie voor het kabinet (Respondent D, 21.10.2014; Respondent C, 14.10.2014).

De **prijs van 80 euro** voor twee pakketten komt voort uit de redenering dat de vroegere maximale prijs ongeveer 75 euro was. De vroegere maximumprijs van 150 euro kon namelijk de helft kon worden terugbetaald via de afgeschafte begeleidingscheques en opleidingscheques (VESOC, 2012a).

- **Financiering loopbaancentra**

Het bedrag dat aan de loopbaancentra wordt uitbetaald voor de uitvoering van een pakket loopbaanbegeleiding is beslist op basis van zowel **financiële simulaties als onderhandelingen met de sociale partners**. Het kabinet had als doel om zoveel mogelijk begeleidingen aan te bieden met een beperkt budget, waardoor zij streefden naar een lager bedrag. De sociale partners - werkgevers en werknemers, die beiden de belangen van de loopbaancentra vertegenwoordigen¹ - waren van mening dat een hoger bedrag nodig was om de noodzakelijke kosten te dekken. Zowel de administratie als de

¹ Merk op dat een aantal aan de vakbond gelieerde organisaties zelf ook fungeren als loopbaancentrum. De vakbonden vertegenwoordigden tijdens de onderhandelingen dus zowel de belangen de werknemers/aanvragers als de belangen van de loopbaancentra (Respondent F, 14.04.2015).

werkgevers- en werknemersorganisaties maakten elk afzonderlijk een inschatting van de optimale waarde van een loopbaancheque (Respondent E, 13.10.2015; Respondent F, 14.04.2015).

De administratie maakte gebruik van **beschikbare data** van het ESF en Federgon (de sectorfederatie van HR-dienstverleners) om deze financiële simulatie te maken (Respondent A, 30.09.2014). De financiële simulaties van de regering en de administratie concludeerden dat een cheque van 4 uur loopbaanbegeleiding een waarde moest hebben van een lager bedrag dan 550 euro, terwijl de werkgevers- en werknemersorganisaties elk tot een bedrag van 600 euro kwamen in hun berekeningen. De administratie baseerde zich op een lagere loonschaal om de personeelskost van de loopbaanbegeleiders te berekenen. Uiteindelijk werd er gekozen voor een **compromis tussen de sociale partners en het kabinet**: er werd een waarde van 550 euro gehecht aan een loopbaancheque (Respondent D, 21.10.2014; Respondent E, 10.03.2015)². Merk op dat bij de berekening van dit bedrag moest gewerkt worden **binnen de contouren van de Europese staatssteunregels**. Deze bepalen bijvoorbeeld dat bij een DAEB (Dienst van Algemeen Economisch Belang) zoals het geval bij het mandaatsysteem voor de loopbaanbegeleiding de toegekende winstmarge door de

² In de finale financiële simulatie van de administratie (550 euro voor 4 u loopbaanbegeleiding) merken we dat voor de berekening van dit bedrag rekening werd gehouden met: loonkost, werkingskost, een winstmarge van 7% en BTW van 21% (Departement Werk en Sociale Economie, 2012a).

overheid een bepaalde drempel niet mag overschrijden (Respondent D, 21.10.2014).

- **Bereik kansengroepen**

De invoering van de stimuleringsfinanciering is het gevolg van een **compromis tussen het kabinet en de sociale partners**. Het kabinet en de werkgeversorganisaties hadden liever geen regeling getroffen om het bereiken van de klassieke kansengroepen (kansengroepen op werk) te vrijwaren, aangezien het de kansengroepen in werk zijn die men met loopbaanbegeleiding wenste te bereiken. De beslissing om het vroegere verplichte quotum van 50% kansengroepen af te schaffen vloeide voort uit de perceptie dat vele loopbaancentra dit quotum niet konden behalen en dat het zorgde voor lange wachtlijsten van personen die niet tot deze kansengroepen behoren. De vakbonden waren wel voorstander van het behoud van een - eventueel lager - quotum omdat zij van mening waren dat de loopbaanbegeleiding geen middel mocht zijn dat voornamelijk door hooggeschoolden wordt gebruikt. De stimuleringsfinanciering - dewelke een minder dwingende maatregel is - vormde een **compromis** tussen beide visies. Bovendien maakte de stimuleringsfinanciering het mogelijk om de linkse **regeringspartijen te overhalen** het besluit goed te keuren (Respondent D, 21.10.2014; Respondent E, 10.03.2015). Er vond ook een **financiële simulatie** door de administratie plaats om het bedrag van deze stimuleringsfinanciering te bepalen³.

³ Er werd geargumenteed dat het begeleiden van kansengroepen voor drie uur extra werk zorgt voor een loopbaanbegeleider tegen 44 euro per uur

- Erkenning en controle

Het kabinet stelde reeds van in het begin de **doelstelling** voorop dat moest gestreefd worden naar een **mandaatsysteem**. De keuze werd hier **beperkt door de Europese regelgeving betreffende staatssteun: de Europese dienstenrichtlijn**. Omwille van de doelstelling van het kabinet dat naar een systeem met meer marktwerking wilde overstappen, werd de optie van een **Dienst van Algemeen Belang (DAB)** - waarin geen marktwerking kan spelen - van in het begin afgewezen. Een andere optie binnen het Europese kader van staatssteun betreft de **consumentensteun**. Hierbij kan de overheid wel een deel van de kostprijs van loopbaanbegeleiding vergoeden in de plaats van de aanvrager, maar is er geen kwaliteitscontrole mogelijk. Hoewel deze optie in een vroege fase ook zou zijn afgewogen, is hiervan afgestapt omdat het kabinet - alsook voornamelijk de werknemersorganisaties - veel belang hechtten aan kwaliteitscontrole. Het kabinet wilde dat tegenover de overheidsfinanciering aan de loopbaancentra een zekere gewaarborgde kwalitatieve dienstverlening stond (Respondent A, 30.09.2014; Respondent D, 21.10.2014; Respondent E, 10.03.2015). Bijgevolg werd een mandaatsysteem uitgewerkt binnen de contouren van de Europese regelgeving omtrent de **Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB)**.

en dat bovendien 15% werkingskost moest worden aangerekend. Op basis hiervan komt men tot een bedrag van 150 euro per begeleiding van een werkende uit een kansengroep (Departement Werk en Sociale Economie, 2012b).

De overschakeling van de **VDAB van een actorrol als aanbieder van loopbaanbegeleiding naar een regierol** is een logisch gevolg van het feit dat de loopbaanbegeleiding ingebed werd in het Vlaamse beleid en niet meer erkend en gefinancierd zou worden door het ESF (Respondent C, 14.10.2014). De vakbonden waren wel voorstander van het behoud van de actorrol door de VDAB, omwille van de expertise die de VDAB had opgebouwd inzake loopbaanbegeleiding. De werkgeversorganisaties waren hiertegen gekant omdat zij vreesden voor te sterke concurrentie door de VDAB met de andere spelers (Respondent D, 21.10.2014; Respondent E, 10.03.2015). De VDAB was hier zelf ook tegen gekant omdat zij dan als actor haar eigen concurrenten zou moet controleren (Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014).

> **1.2.3. Beslissingscriteria**

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

- **Tegemoetkoming aan de vooropgestelde beleidsdoelstellingen:** Het kabinet stelde een hervorming van de loopbaanbegeleiding richting meer marktwerking voorop. Tijdens de onderhandelingen met de sociale partners vereiste het kabinet niet zozeer de keuze voor een bepaalde beleidsoptie, maar zij bewaakten wel zeer sterk dat de overwogen

beleidsopties tegemoet kwamen aan de vooropgestelde beleidsdoelstelling (Respondent A, 30.09.2014; Respondent B, 14.10.2014; Respondent E, 10.03.2015).

- **Draagvlak bij belangenorganisaties:** aangezien voornamelijk de werknemersorganisaties de overgang naar een systeem met een sterkere marktwerking niet volledig ondersteunden en wel voorstander waren van het stimuleren van het gebruik van loopbaanbegeleiding door de klassieke kansengroepen, moest gezocht worden naar een compromis. De stimuleringsfinanciering ging bijvoorbeeld in tegen de doelstelling van het kabinet om in de toekomst niet meer te focussen op de klassieke kansengroepen in loopbaanbegeleiding. Het bleken overigens voornamelijk de belanghebbenden te zijn die alternatieve opties aandroegen, zoals de stimuleringsfinanciering die aangedragen werd als compromis met de werknemersorganisaties of de keuze om te werken met basispakketten die voorgesteld werd door de loopbaancentra zelf. Het kabinet bewaakte voornamelijk de tegemoetkoming van de regelgeving aan haar doelstellingen, maar liet ruimte voor andere actoren om alternatieve opties aan te dragen (Respondent A, 30.09.2014; Respondent B, 14.10.2014).

Bovenstaande criteria waren de voornaamste beslissingscriteria aangezien de basis van de besluitvorming over beleidsopties voornamelijk lag bij het sociaal overleg.

Onderstaande criteria kwamen in mindere mate ook aan bod tijdens de interviews met de betrokkenen:

- **Europees kader:** De Europese staatssteunregels bepaalden dat het mandaatsysteem moest uitgewerkt worden als een DAEB. Hoewel de geïnterviewden erkennen dat het Europees kader een invloed heeft op de keuzes die gemaakt worden, omschrijven zij dit niet zozeer als een beperking, maar veeleer als een gegevenheid (Respondent A, 30.09.2014; Respondent D, 21.10.2014).
- **Kostprijs:** Het kabinet streefde naar een lagere kostprijs om zo meer begeleidingen te kunnen financieren. Dit had invloed op de bepaling van de waarde van de loopbaancheques (Respondent E, 10.03.2015). Het budget werd sterk uitgebreid (van 5,5 miljoen naar 12 miljoen). Bij een lager budget zouden bepaalde keuzes mogelijk niet gemaakt zijn, zoals de invoering van de stimuleringsfinanciering. Ook zou de regierol van de VDAB ingeval van een lager budget mogelijk beperkter geweest zijn (Respondent D, 21.10.2014).
- **Draagvlak binnen de regering:** De keuze voor het mandaatsysteem alsook voor de stimuleringsfinanciering zouden gebaseerd zijn op draagvlak binnen de regering (Respondent D, 21.10.2014).

- **Haalbaarheid van de uitvoering:** Wat betreft de regierol en de rol van de VDAB als verdeler van loopbaancheques zou de VDAB een aantal keren gewezen hebben op de uitvoerbaarheid van bepaalde overwogen opties (Respondent A, 30.09.2014).

De adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën, eenvormigheid, de economische context en onderzoeksresultaten werden niet vermeld als belangrijke beslissingscriteria bij de totstandkoming van het besluit.

> 1.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Fobé en Brans (2013) onderscheiden hier: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten waarover tijdens de totstandkoming van het besluit gereflecteerd en informatie verzameld werd aan de hand van een zwart vakje. We merken dat de overweging van de verschillende aspecten in deze case relatief veelomvattend is.

Tabel 2.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Wat betreft het **budget** werden bij de totstandkoming van het besluit financiële simulaties gemaakt met betrekking tot de waarde van de loopbaancheque, de hoogte van de stimuleringsfinanciering, het aantal pakketten dat vermoedelijk zal kunnen betaald worden binnen het nieuwe uitgebreide budget en het extra benodigde budget voor de VDAB om zijn nieuwe taken uit te voeren (Vlaamse overheid, 2013a; Departement Werk en Sociale Economie, 2012a; Departement Werk en sociale economie, 2012b).

Wat de **invoeringstermijn en fasen** van uitvoering betreft, vereiste het kabinet dat het nieuwe systeem in juli 2013 in voege kon treden, maar liet het de maatregelen voor de overgang van het oude naar het nieuwe systeem over aan de VDAB. Binnen de VDAB bestond grote onzekerheid over de vraag of een opstart in juli wel haalbaar was. De VDAB vroeg

extra financiering aan bij het ESF om begin 2013 de financiering van de loopbaanbegeleidingscentra verder te zetten. Het feit dat de loopbaancentra nog maar een half jaar ESF-financiering kregen, leidde tot het ongewenste gevolg dat de loopbaancentra probeerden om nog zoveel mogelijk personen uit kansengroepen te behandelen om zo hun quota te behalen. Dit probleem werd niet op voorhand ingecalculleerd. De VDAB maakte wel werk van het op voorhand informeren van de klanten over het nieuwe systeem (Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014).

De voorbereiding van de **implementatie** van het nieuwe systeem werd voornamelijk gedragen door 10 werkgroepen binnen de VDAB (Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014). Tijdens onderhandelingen met de sociale partners werd afgesproken wie wel en wie niet kon **toetreden** tot de loopbaanbegeleiding. Er werd vermeden dat personen die recht hebben op een gelijkaardige door de overheid gefinancierde dienstverlening (bvb. outplacement) aanspraak konden maken op loopbaanbegeleiding (Respondent E, 10.03.2014). De voorwaarden voor kansengroepen in werk om extra pakketten loopbaanbegeleiding te krijgen, werden bepaald aan de hand van een VIONA-studie en een ESF-proefproject (Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014; De Rick, 2013a)

Werkgroepen binnen de VDAB waren belast met het uitwerken van een **communicatie**campagne naar de burger en het communiceren via de werkwinkels over het nieuwe systeem. In mei werd ook een infosessie georganiseerd over het nieuwe

systeem voor de bestaande loopbaancentra (Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014).

De VDAB werkte een kwaliteits**monitoring**ssysteem uit voor de centra. Zij hebben hierover ook een VIONA-studie uitgevoerd die op basis van beleidsdocumenten en bestaand wetenschappelijk onderzoek probeert om geschikte monitoringindicatoren te identificeren. Dit moet resulteren in een tweejaarlijks **evaluatie**rapport van het beleid. (Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014; De Rick, 2013b). Wat betreft **dat**abeheer was de VDAB reeds bevoegd voor het registreren van gegevens over de trajecten in het vorige systeem. Hier veranderde niets (Vlaamse overheid, 2013a).

Tabel 2.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	[Redacted]
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Haalbaarheid en weerstand door de sociale partners bepaalde sterk de keuze van de opties bij de totstandkoming van het besluit. De weerstand van de sociale partners tegen een te lage waarde van de loopbaancheque was

doorslaggevend voor de bepaling van de waarde van de loopbaancheques (Respondent D, 21.10.2014).

Bij de bepaling van de waarde van de loopbaancheque streefde het kabinet naar een zo laag mogelijke prijs om een zo hoog mogelijk **bereik** van klanten te realiseren. De keuze om het budget te verhogen vloeit voort uit de doelstelling om het bereik van de loopbaancentra te verhogen. **Toegang** voor klassieke kansengroepen werd verzekerd via de stimuleringsfinanciering (Respondent D, 21.10.2014; Respondent E, 10.03.2015).

Bij de bepaling van de hoogte van het waarde van de loopbaancheques werd binnen de contouren van het DAEB-kader een **winstmarge** voor de loopbaancentra gewaarborgd (Respondent D, 21.10.2014).

Wat betreft de **afhankelijkheid van het instrument**, kwam men op basis van een VIONA-studie tot de conclusie dat bepaalde groepen een complexere begeleidingsnood hebben en een nood aan een langer traject. Via een nieuwe VIONA-studie probeerde men deze groep te identificeren en via een ESF-project worden toetredingsvoorwaarden verder uitgeklaard (Van Laer e.a., 2011; De Rick, 2013a; Respondent C, 14.10.2014). **Rechtszekerheid** kwam niet aan bod als criterium tijdens de interviews.

Tabel 2.3 - Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Buitenlandse voorbeelden zijn er niet aangezien loopbaanbegeleiding enkel in Vlaanderen bestaat. Zowel via de brainstormsessies met loopbaancentra als via de VDAB die zelf loopbaanbegeleiding aanbood in het verleden werden bij de keuze van beleidsopties **eigen ervaringen** van loopbaanbegeleiding in rekening gebracht. **Data** over de loopbaancentra en trajecten waren beschikbaar bij VDAB, ESF en de sociale partners (Respondent A, 30.09.2014; Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014; De Rick, 2013a). Drie VIONA-onderzoeken droegen bij tot inzichten over de nood aan loopbaanbegeleiding bij kansengroepen en over de nodige indicatoren in een monitoringsysteem (Van Laer e.a., 2011; De Rick, 2013a; De Rick, 2013b).

Tabel 2.4 - Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Omdat men dubbelfinanciering door de overheid wou vermijden, werd nagegaan of er geen overlap bestond tussen de groep van personen die recht heeft op door de overheid gefinancierde outplacement en op loopbaanbegeleiding. Het besluit is zodanig geschreven dat er geen overlap bestaat tussen de groepen die in aanmerking komen voor beide **instrumenten** (Respondent E, 10.03.2015). Er werd voor dit besluit niet samengewerkt met andere **beleidssectoren** en **beleidsniveaus**. Voor dit besluit zou dit niet relevant geweest zijn. Het betreft namelijk een Vlaamse bevoegdheid die volledig binnen het beleidsdomein WSE zou vallen (Respondent A, 30.09.2014). In de RIA wordt wel kort melding gemaakt van de ‘effecten op Brussel’ van het beleid (Vlaamse overheid, 2013a). De beleidsruimte gelaten door de **Europese dienstenrichtlijn** bepaalde sterk de invulling van het mandaatsysteem dat binnen het DAEB-kader werd uitgewerkt (Respondent A, 30.09.2014).

Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Het kabinet streefde naar een zo hoog mogelijk aantal begeleidingen. Er gebeurde een simulatie van het aantal loopbaanbegeleidingen dat mogelijk is binnen het budget wanneer de loopbaancheque in kostprijs voor de overheid toeneemt (Departement Werk en Sociale Economie, 2013a). De **effectiviteit** speelde mee bij de bepaling van de kostprijs van de loopbaancheque voor de overheid (Respondent E, 10.03.2015).

Vanuit praktijkervaring kon een beperkt zicht worden verkregen op de **succesfactoren** die bijdragen tot een effectief beleid. Via ervaringen met het vroegere systeem was geweten dat het laten betalen van een prijs door de gebruiker een positieve invloed had op het gebruik van de cheques en op de motivatie en medewerking van de klanten. Praktijkervaring leerde bovendien dat het quotum van 50% kansengroepen een negatieve invloed had op de deelname van personen die niet tot kansengroepen behoorden. Om de effectiviteit van het instrument te vrijwaren werd daarom gekozen om de klanten een prijs aan te rekenen voor de loopbaanbegeleiding en om het quotum voor kansengroepen

af te schaffen (Respondent A, 30.09.2014; Respondent B, 14.10.2014).

Tabel 2.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De keuze om het quotum van 50% voor klassieke kansengroepen af te schaffen vloeide voort uit de perceptie dat een **nood** bij personen die niet tot kansengroepen behoorden via het huidige systeem onvoldoende werd ingevuld: deze aanvragers kwamen vaak op wachtlijsten terecht. Bovendien probeerde men aan de hand van een VIONA-studie na te gaan welke individuele factoren bijdragen tot de nood aan een langer loopbaanbegeleidingstraject (Respondent A, 30.09.2014).

Voorts probeerde het kabinet een **risicovolle** investering te vermijden. Aangezien vanuit de overheid een groot budget werd vrijgemaakt voor loopbaanbegeleiding, wou de overheid niet het risico lopen dat deze middelen besteed zouden

worden aan een weinig kwaliteitsvolle loopbaanbegeleiding. Vandaar dat gekozen werd voor een mandaatsysteem en niet voor een systeem van consumentensteun waarbij geen kwaliteitscontrole mogelijk is. Deze kwaliteitscontrole door de VDAB en de verplichting om over een kwaliteitslabel te beschikken was dus bedoeld om mogelijk **marktfalen** - met name het bestaan van een weinig kwalitatieve begeleiding bij afwezigheid van overheidstoezicht op de markt - te corrigeren. Merk op dat binnen het DAEB-kader waarbinnen het mandaatsysteem is uitgewerkt bepaalde Europese regels betreffende maximale **staatssteun** in acht moesten worden genomen (Respondent A, 30.09.2014; Respondent D, 21.10.2014).

Tabel 2.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Het kabinet koos voor een vraaggestuurd chequesysteem omwille van de **flexibiliteit** die het biedt ten opzichte van een aanbodgericht systeem. Het biedt de mogelijkheid aan de

regering om het gebruik van loopbaanbegeleiding door de werkenden uit te breiden door simpelweg het budget voor loopbaanbegeleiding te verhogen. Een regeling met gunningen en vaste contingenten per loopbaancentrum is veel omslachtiger (Respondent D, 21.10.2014). Bovendien speelde het argument van flexibiliteit bij de keuze van de minister om geen te strenge kwaliteitseisen op te leggen (Respondent A, 30.09.2014).

Het **vernieuwend karakter** van het systeem - loopbaanbegeleiding op basis van een chequesysteem bestaat nergens in Europa - zou ook meegespeeld hebben in de beslissing van de minister om er in te investeren (Respondent C, 14.10.2014; Respondent A, 30.09.2014). Via infosessies aan de bestaande loopbaancentra en via een communicatiecampagne werden communicatieve beleidsinstrumenten ingezet om de uitvoering van het beleid te **ondersteunen** (Respondent B, 14.10.2014; Respondent C, 14.10.2014).

Het nieuwe systeem van mandaten is **toegankelijker** voor nieuwe aanbieders van loopbaanbegeleiding dan het vroegere systeem van erkenningen. Het kenmerk van **dwang en vrijblijvendheid** speelde bij de keuze om een stimuleringsfinanciering voor kansengroepen in te voeren in plaats van dwingende quota en bij de keuze voor kwaliteitseisen als voorwaarde voor aanbieders van loopbaanbegeleiding om een mandaat te kunnen ontvangen (Respondent D, 21.10.2014; Respondent A, 30.09.2014).

2. Besluit loopbaan- en diversiteitsplannen

De onderstaande toelichting betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2013 tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regels voor het verlenen van subsidies ter ondersteuning en uitvoering van het loopbaan- en diversiteitsbeleid* (BS 23 juli 2013).

> 2.1. Omschrijving

Loopbaan- en diversiteitsplannen (LDP's) zijn door de overheid deels gesubsidieerde actieplannen op maat van individuele organisaties (profit, social profit en lokale besturen) die tot doel hebben om een duurzaam loopbaan- en personeelsbeleid binnen de organisatie uit te bouwen met aandacht voor specifieke kansengroepen. De acties in de plannen hebben betrekking op instroom, doorstroom, opleiding en retentie van medewerkers, met specifieke aandacht voor kansengroepen. De organisaties worden verplicht om zelfgekozen streefcijfers inzake instroom, doorstroom, opleiding en retentie van kansengroepen in de plannen op te nemen. Er bestaan vier categorieën van LDP's waarvoor overheidssubsidies kunnen worden aangevraagd:

- 1) **Klassieke LDP's:** Deze zijn gericht op organisaties die een geïntegreerd strategisch personeels- en

organisatiebeleid aan het uitbouwen zijn of daarmee van start gaan. Ze hebben een looptijd van 12, 18 of 24 maanden. De overheid subsidieert 66% van het bedrag tot een plafond van 10 000 euro (Vlaamse overheid, 23.07.2013, Respondent G, 22.09.2015).

- 2) **Instap LDP's:** deze zijn gericht op organisaties die de intentie hebben om een geïntegreerd strategisch personeels- en organisatiebeleid uit te bouwen en daar de eerste stappen in willen zetten zonder al een engagement op lange termijn aan te gaan. Deze hebben een looptijd van 6 of 12 maanden. De overheid subsidieert 50% van het bedrag tot een plafond van 2500 euro (Vlaamse overheid, 23.07.2013, Respondent G, 22.09.2015).
- 3) **Cluster LDP's:** deze zijn gericht op een cluster van verschillende organisaties die een geïntegreerd strategisch personeels- en organisatiebeleid aan het uitbouwen zijn of daarmee van start gaan. Deze hebben een looptijd van 12, 18 of 24 maanden. De overheid subsidieert 66% van het bedrag tot een plafond van 3000 euro per organisatie die deelneemt (Vlaamse overheid, 23.07.2013, Respondent G, 22.09.2015).
- 4) **Groei LDP's:** deze zijn gericht op het verdiepen of verbreden van het loopbaan- en diversiteitsbeleid nadat reeds een klassieke LDP of cluster LDP werd gevolgd. Deze hebben een looptijd van 6 of 12 maanden. De overheid subsidieert 50% van het bedrag

tot een plafond van 2500 euro (Vlaamse overheid, 23.07.2013).

De aanvraag van overheidssubsidies voor de ontwikkeling van een LDP gebeurt via een internetformulier dat mee opgevolgd wordt door een projectontwikkelaar van RESOC/SERR. De Sociaal-Economische Raad van de Regio (SERR) beoordeelt de aanvraag en geeft zijn advies door aan de Vlaamse administratie, die onafhankelijk op zijn beurt ook de aanvraag beoordeelt. Bij verschil in advies beslist de minister over de toekenning van de subsidie. Organisaties hebben bovendien recht op gratis ondersteuning door een projectontwikkelaar (Vlaamse overheid, 23.07.2013, Respondent G, 22.09.2015).

De vroegere diversiteitsplannen werden sinds 2013 uitgebreid naar 'loopbaan- en diversiteitsplannen'. Deze uitbreiding was het gevolg van een beslissing van het kabinet van de minister van Werk om in de plannen meer aandacht te besteden aan loopbaanondersteuning (Respondent G, 02.10.2014).

In het verleden was het reeds verplicht voor elk LDP om acties te bevatten met betrekking tot de bevordering van 'duurzame diversiteit' in de organisatie. Sinds het nieuwe besluit moeten daarnaast ook acties op minimaal twee van de volgende domeinen ontwikkeld worden: competentieontwikkeling, werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting of organisatieontwikkeling⁴. Andere aanpassingen vormen: de

⁴ Organisaties die opteren voor een Instap LDP kunnen zich indien gewenst beperken tot duurzame diversiteit, indien ze het engagement aangaan om na afloop van het plan verder te werken op de andere domeinen (Vlaamse overheid, 23.07.2013).

gestegen aandacht voor kortgeschoolde jongeren, de focus op uitstroom naast instroom en doorstroom van werknemers, en de verplichting om in minstens 2/3 van de plannen aandacht te besteden aan leeftijdsdiversiteit (in plaats van ‘minstens 100 plannen’). De regel dat maximaal 10% van de subsidies aan een lokaal bestuur mag worden toegekend werd ook geschrapt (Vlaamse overheid, 09.08.2007; Vlaamse overheid, 23.07.2013).

Hieronder een overzicht van de voornaamste wijzigingen die het besluit aanbracht:

Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de loopbaan- en diversiteitsplannen

	Voor	Na
Benaming	-diversiteitsplannen (DP)	-loopbaan- en diversiteitsplannen (LDP's)
Gesubsidieerde acties	-moeten betrekking hebben op: duurzame diversiteit	-moeten betrekking hebben op: duurzame diversiteit -moeten ook betrekking hebben op minstens twee van volgende domeinen: competentieontwikkeling, werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting, organisatievernieuwing
Bereik profitsector	-bevoordeling van profitsector: maximaal 10% van de subsidies voor diversiteitsplannen wordt toegekend aan lokale besturen en	-geen bevoordeling meer van profitsector -het gemeentebestuur en het OCMW van de centrumsteden

	<p>maximaal 30% aan de social profit sector</p> <p>-Het gemeentebestuur en het OCMW van dezelfde gemeente kunnen niet allebei in aanmerking komen voor dezelfde gesubsidieerde variant van een plan</p>	<p>kunnen wel allebei in aanmerking komen voor dezelfde gesubsidieerde variant van een plan</p>
Leeftijdsdiversiteit	<p>-minstens 100 van de gesubsidieerde plannen moet aandacht besteden aan leeftijdsdiversiteit</p> <p>-enkel gericht op instroom, re-integratie en retentie van ouder wordende werknemers</p>	<p>-minstens 2/3 van de gesubsidieerde plannen moet aandacht besteden aan leeftijdsdiversiteit</p> <p>-ook gericht op ongekwalificeerde jongeren</p>

Prioritaire doelgroepen en streefcijfers	-50-plussers, arbeidsgehandicapten en allochtonen - elk plan bevat streefcijfers voor het aantal personen uit kansengroepen dat kan instromen, doorstromen of een opleiding volgen of waarvan de voortijdige uitstroom wordt voorkomen.	-50-plussers, arbeidsgehandicapten, allochtonen en kortgeschoolde jongeren (18-24 jaar) -elk plan bevat streefcijfers voor het aantal personen uit kansengroepen dat kan instromen, doorstromen, een opleiding volgen of waarvan vroegtijdige uitstroom kan worden vermeden
---	--	--

(Vlaamse overheid, 09.08.2007; Vlaamse overheid, 23.07.2013; Respondent G, 22.09.2015).

> 2.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 2.2.1 een chronologisch overzicht verschaft worden van het totstandkomingsproces van het besluit met betrekking tot de LDP's. Vervolgens wordt onder titel 2.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 2.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 2.2.1. *Totstandkomingsproces*

Het is van belang op te merken dat de LDP's als beleidsinstrument onderdeel uitmaken van het **brede 'loopbaan en diversiteitsbeleid'** (vroeger: Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit (EAD)) dat gecoördineerd wordt vanuit het departement WSE. Dit loopbaan- en diversiteitsbeleid wordt vormgegeven in samenwerking met meerdere belangenorganisaties (werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, het Minderhedenforum, en vzw GRIP) en regionale actoren (RESOC en SERR) die vaak eveneens betrokken zijn bij de uitvoering van dit beleid (bvb. het project Jobkanaal dat uitgevoerd wordt door de werkgeversorganisaties, de diversiteitsconsulenten bij de vakbonden, de activeringsconsulenten bij de federaties, ...). **Elke drie jaar** wordt het bredere loopbaan- en diversiteitsbeleid **herzien** en bijgeschaafd. De herziening van

het besluit met betrekking tot de LDP's vond plaats in deze context (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015; Respondent H, 16.04.2015).

Het totstandkomingsproces van het besluit verliep van 2011 tot mei 2013. Er werd aangevangen met enkele **intensieve overlegmomenten tussen het departement WSE en het kabinet**. Het nieuwe kabinet wilde het diversiteitsbeleid inbedden in een breder geïntegreerd strategisch loopbaan- en HR-beleid, wat ook een doelstelling was in het VESOC-akkoord loopbaanbeleid (VESOC, 2012b; Respondent G, 02.10.2014).

Het kabinet had echter nog geen concrete visie op de manier waarop deze doelstelling in praktijk kon worden uitgewerkt en ging daarom te rade bij het departement. Na verloop van tijd werd uit dit overleg duidelijk dat een uitbreiding van de scope van de DP's naar LDP's noodzakelijk was om deze doelstelling te bereiken. Er volgden **bilaterale gesprekken met het kabinet, het departement WSE en steeds één bepaalde belangenorganisatie**. Deze mondden uit in protocollen met de belangenorganisaties en convenants met de RESOC's waarin al een aantal zaken rond de LDP's werden opgenomen (Respondent G, 02.10.2014).

Hierop schreef het departement WSE een **conceptnota** uit voor het toekomstige loopbaan- en diversiteitsbeleid. Op basis van bevindingen uit wetenschappelijke studies en suggesties die in de eerdere bilaterale gesprekken naar voren kwamen werden hierin een aantal uitgangspunten opgenomen omtrent de toekomst van de (L)DP's. Vervolgens werd op basis van deze conceptnota overleg gepleegd in de **commissie diversiteit van**

de **SERV** en op de **VESOC-werkgroep**. Vervolgens werd de nieuwe regeling goedgekeurd door de **VESOC-werkgroep**, waarna de **tekst van het BVR** werd geschreven. Deze werd daarna besproken op de IKW en werd later **goedgekeurd** door de regering. Merk op dat er geen RIA voorhanden is van dit besluit. Het departement beschouwde dit als een wijzigingsbesluit, waarbij zij in regel geen RIA toepassen (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

> **2.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten**

- **Alternatieve beleidsinstrumenten**

De LDP's vormen een **financiële beleidsinstrument** (een subsidie aan ondernemingen) dat wordt gecombineerd met **juridische beleidsinstrumenten** (subsidievoorwaarden en streefcijfers). **Communicatieve beleidsinstrumenten** worden ondersteunend aangewend (bv. een brochure over de LDP's en de bekendmaking van de LDP's via de campagne 'De Juiste Stoel') (Departement Werk en Sociale Economie, 2013b; Respondent H, 16.04.2015).

Alternatieve beleidsinstrumenten ter vervanging van de LDP's werden tijdens het beleidsvoorbereidende proces niet overwogen. De maatregel past dan ook in een breder loopbaan- en diversiteitsbeleid waarbij ook andere instrumenten worden aangewend. Wel werd er gereflecteerd over de mate waarin de LDP's een **dwingend** karakter zouden krijgen. Zo werd bijvoorbeeld overwogen om de subsidies aan ondernemingen in het kader van de LDP's resultaatgebonden

te maken (Respondent H, 16.04.2015; Respondent G, 02.10.2014).

- Gesubsidieerde acties

De beslissing om het aantal acties dat gesubsidieerd kan worden verplicht uit te breiden met acties met betrekking tot het verhogen van de 'werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting', competentieontwikkeling en organisatievernieuwing kent verschillende oorzaken. Ten eerste stelde het **kabinet** zich tot doel om via een verbreding van de scope van de DP's een loopbaanbeleid te stimuleren (Respondent G, 02.10.2014). Ten tweede bleek dat in **praktijk** een groot aantal diversiteitsplannen reeds aandacht hadden voor competentieontwikkeling, werkbaarheid en organisatievernieuwing (Departement Werk en Sociale Economie, 2012c; Respondent H, 16.04.2015). Bovendien bleek uit **bestaande studies** waarmee het departement in aanraking kwam tijdens de beleidsvoorbereidende en -ondersteunende taken dat een geïntegreerd loopbaan- en HR-beleid als een noodzakelijke voorwaarde kan worden beschouwd om diversiteit op een meer duurzame manier te kunnen verankeren in een organisatie⁵. Ook in de **feedback**

⁵ Om de retentie van bepaalde doelgroepen te bevorderen heb je bijvoorbeeld werkbare jobs nodig terwijl ook het werkvermogen op peil moet worden gehouden. Om het werkvermogen op peil te houden en een werkbaar omgeving te creëren is nood aan competentieontwikkeling en een innovatieve organisatieomgeving die kan omgaan met een veranderende werkvloer (Respondent G, 02.10.2014). Een geïntegreerd en strategisch loopbaan- en HR-beleid dat werk maakt van bijvoorbeeld meer werkbaar jobs bijdragen tot een meer duurzame verankering van diversiteit (Janssens en Zanoni, 2004).

van de projectontwikkelaars (die vanuit RESOC de opmaak en uitvoering van de (L)DP's begeleidden) en in de **eindrapporten** die voor elke (L)DP moesten opgesteld worden kwam naar voren dat best meer aandacht kon worden besteed aan 'werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting' en organisatievernieuwing in de plannen (Respondent G, 02.10.2014).

Voornamelijk de **werknemersorganisaties** stonden terughoudend ten opzichte van deze uitbreiding van gesubsidieerde acties met de domeinen 'werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting' en organisatievernieuwing omdat ze vreesden dat daardoor de aandacht in de (L)DP's voor de oorspronkelijke diversiteitsdoelstellingen zou afnemen. Bijgevolg werd in het besluit opgenomen dat in elk plan **verplicht acties** moeten worden voorzien rond het domein van de **duurzame diversiteit**, terwijl acties rond de andere drie domeinen facultatief zijn in de instaploopbaan- en diversiteitsplannen, en slechts twee van de drie andere bijkomende terreinen verplicht aangepakt moeten worden. In een vroege fase van de totstandkoming van het besluit was het nog de bedoeling om alle vier de domeinen verplicht te laten opnemen in de LDP's (Respondent H, 16.04.2015).

De werknemersorganisaties stelden bovendien voor om het domein 'werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting' enkel te omschrijven als 'werkbaarheid' vanuit de redenering dat een verbetering van de werkbaarheid vanzelf zou moeten leiden tot een verhoging van het werkvermogen en de werkgoesting. Omdat de **werkgevers** het hier **niet mee eens** waren en wel meer belang hechtten aan de prestaties van de werknemers

werden ook werkbaarheid en werkgoesting in de omschrijving van het domein opgenomen (Respondent G, 02.10.2014). Daarnaast stelden de werkgeversorganisaties zich ook vragen bij de opname van het aspect organisatievernieuwing als één van de vier domeinen, aangezien het volgens hen niet mogelijk is om dit optimaal uit te werken binnen de beperkte duurtijd van de LDP's. Uiteindelijk werd dit aspect wel opgenomen omdat het **kabinet** vanuit haar **doelstelling** van een verbreding van de ondersteuning hier voorstander van was (Respondent H, 16.04.2015).

- Bereik profitsector

Aangezien aandacht voor duurzame diversiteit tot de kernopdrachten van lokale besturen behoort en er kan worden van uitgegaan een lokaal bestuur - en bij uitbreiding de social profit sector - vanzelf al meer geneigd zal zijn om aandacht te besteden aan diversiteitsbeleid, werd er aanvankelijk voor gekozen om de voorziene middelen van de DP's voor lokale besturen te beperken tot maximaal 10% en van de social profit sector (exclusief lokale besturen) te begrenzen tot maximaal 30% van de plannen. De bedoeling hiervan was om het gebruik van DP's door actoren uit de profitsector te waarborgen. Vanuit de VVSG en de **steden en gemeenten** die vertegenwoordigd zijn in RESOC's kwam echter het **signaal** dat vele lokale besturen onvoldoende beschikken over de expertise die nodig is om een strategisch loopbaanbeleid met aandacht voor duurzame diversiteit uit te bouwen. Bovendien zouden de eigen middelen waarover ze beschikken voor onder meer onthaal en integratie van nieuwe medewerkers vaak niet volstaan. De perceptie dat **in praktijk lokale besturen wel**

degelijk nood hebben aan LDP's voor het uitbouwen van een loopbaan- en diversiteitsbeleid, gaf aanleiding tot de afschaffing van deze beperking. Omwille van de verschillende specifieke omstandigheden in OCMW's en gemeentebesturen, werd ook beslist dat in centrumsteden zowel het OCMW als het gemeentebestuur een LDP kunnen aanvragen (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

-Leeftijdsdiversiteit

In de vroegere regelgeving werd vereist dat leeftijdsdiversiteit een centraal aandachtspunt zou zijn in ten minste 100 plannen (van de voorziene 750). Deze vereiste werd ingevoerd op initiatief van het kabinet. In **praktijk** bleek echter dat slechts ongeveer 80 plannen van leeftijdsdiversiteit een centraal aandachtspunt maakten en dat dit vaak ten koste ging van de aandacht voor andere kansengroepen. Het **departement overtuigde het kabinet** daarom om de aandacht voor leeftijdsdiversiteit te verhogen naar ten minste 2/3 van de plannen (of 500 van de 750), maar daarnaast echter niet meer te vereisen om zuiver te focussen op leeftijdsdiversiteit. Leeftijdsdiversiteit kan nu ook ingebed zijn in een bredere geïntegreerde aanpak waarin ook aandacht bestaat voor de andere doelgroepen (Respondent G, 02.10.2014).

-Prioritaire doelgroepen en streefcijfers

Het idee om de **doelgroep te verbreden** naar ongekwalificeerde jongeren zou **tijdens het sociaal overleg zijn aangedragen door de werknemersorganisaties**. Het argument werd aangehaald dat ten gevolge van de

economische crisis veel vacatures voor ongekwalificeerde jongeren verdwijnen. Bovendien ervaren ongekwalificeerde jongeren een sterke concurrentie door het hoge aanbod van hoger geschoolden op de arbeidsmarkt. Ook verhoogt een lange werkloosheidsduur bij deze jongeren de moeilijkheid om nog een job te kunnen vinden. Het **kabinet steunde de beslissing om ongekwalificeerde jongeren op te nemen als prioritaire doelgroep** vanuit de redenering dat er zich onder de ongekwalificeerde jongeren ook veel personen met een migratieachtergrond bevinden (Respondent G, 02.10.2014).

Een aantal betrokken belangenorganisaties stelden de optie voor om net de scope van de doelgroepen te **verengen**. Zo was het Minderhedenforum voorstander om nog enkel de groep van allochtonen als prioritaire doelgroep te behandelen in de plannen. De vzw GRIP wilde dan weer een specifiek actieplan rond personen met een arbeidshandicap ontwikkelen. Deze voorstellen konden niet op voldoende draagvlak rekenen bij de andere belanghebbenden. Een **verdere uitbreiding** naar bv. gender of ex-gedetineerden is **niet overwogen** aangezien in het vorige (en huidige) besluit reeds was opgenomen dat een bepaald percentage (5% en respectievelijk 10%) van de plannen hier aandacht aan moet besteden, naast aandacht voor een of meerdere prioritaire kansengroepen (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 15.03.2016).

De beslissing om in de **streefcijfers** naast instroom, doorstroom en opleiding van bepaalde doelgroepen sterker **retentie** onder de aandacht te brengen, is er gekomen naar aanleiding van de **economische crisis**. Merk op dat retentie in het verleden ook reeds een aandachtspunt was. Oudere

werknemers die worden ontslagen hebben het vaak moeilijker om weer een job te vinden. Omdat één van de doelstellingen van de LDP's er in bestaat om oudere werknemers langer aan het werk te houden, werd beslist om in de nieuwe regelgeving meer nadrukkelijk aandacht te hebben voor retentie in de streefcijfers. (Departement Werk en Sociale Economie, 2012c; Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

Het departement stelde ook een **resultaatsgebonden financiering** voor aan het kabinet (Respondent H, 16.04.2015). De bedoeling was om organisaties die de streefcijfers bereiken te belonen met een bonus of om een deel van de subsidie in te trekken als de streefcijfers niet bereikt worden. Uiteindelijk werd deze optie **afgewezen in overleg met het kabinet**, omwille van de moeilijke operationaliseerbaarheid en de **perverse effecten** die een suboptimale operationalisering zou kunnen veroorzaken. Aangezien de organisaties zelf de streefcijfers bepalen, zouden zij deze streefcijfers namelijk bewust laag kunnen houden om zo een bonus te kunnen verkrijgen of een korting te kunnen vermijden (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

> 2.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd bij de totstandkoming van het besluit. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

- **Tegemoetkoming aan de vooropgestelde beleidsdoelstellingen:** De doelstelling van het kabinet om de diversiteitsplannen te verankeren in een breder geïntegreerd loopbaan- en HR-beleid vormde de basis voor de verbreding van de gesubsidieerde acties. Het kabinet wees ook een aantal opties van belanghebbenden af die tegen deze doelstellingen ingingen, zoals het voorstel om organisatievernieuwing niet op te nemen in de nieuwe gesubsidieerde acties (Respondent G, 02.10.2014; Respondent H, 16.04.2015)

- **Draagvlak bij belangenorganisaties:** De totstandkoming van het besluit werd sterk beïnvloed door opties en keuzes die door belanghebbenden werden aangedragen of verworpen. De werkgeversorganisaties droegen bijvoorbeeld de optie aan om de doelgroep te verbreden naar ongekwalificeerde jongeren en verwierpen het idee om aandacht voor alle vier de domeinen in elk LDP verplicht te maken. Het beleid werd ook bijgeschaafd op basis van praktijkervaringen die door de belanghebbenden aangedragen werden (bvb. omdat de lokale besturen aangaven nood te hebben aan LDP's werd de beperking van 10% LDP's voor lokale besturen geschrapt) (Respondent G, 02.10.2014).

- **Economische context:** Er werd hier opvallend vaak verwezen naar de economische crisis als beslissingscriterium. De beslissing om ongekwalificeerde jongeren op te nemen als

prioritaire doelgroep en om meer aandacht te besteden aan retentie van onder meer oudere werknemers bij de bepaling van streefcijfers zou zijn ingegeven door de lage tewerkstellingskansen van deze groepen in tijden van crisis (Respondent G, 02.10.2014).

- **Haalbaarheid van de uitvoering:** Dit speelde ook een rol bij de afweging van beleidsopties. Een aantal beslissingen zouden niet genomen zijn omdat ze een te ingrijpende aanpassing vereisten van de bestaande regelgeving, terwijl er weinig duidelijkheid bestond over de gevolgen van deze aanpassingen. Er bestond ook een tijdje het idee om de werkgevers- en werknemers via sociaal overleg in de ondernemersraad te laten samenwerken met die bedoeling om instrumenten te ontwikkelen die de aandacht voor het thema van duurzame diversiteit kunnen waarborgen. Dit idee werd verworpen omdat de sociale partners deze samenwerking niet realiseerbaar en uitvoerbaar achtten. Ook het idee van de resultaatgebonden financiering werd afgewezen op basis van de moeilijke operationaliseerbaarheid ervan (Respondent G, 02.10.2014; Respondent H, 16.04.2015).

Onderstaand criterium werd in mindere mate ook aangehaald in de interviews met de betrokkenen:

- **Europees kader:** De administratie overwoog om in het kader van een aanbesteding door de overheid rekening

te houden met het feit of de organisaties in het heden of in het verleden een LDP hebben uitgerold in de organisatie. Aangezien de subsidie voor LDP's niet beschikbaar is voor organisaties die in het buitenland zijn gevestigd, staan Europese beperkingen deze optie niet toe. Bovendien bepaalt de Europese De-minimisregeling dat de steun aan organisaties over een periode van drie jaar het bedrag van 200 000 euro niet mag overschrijden. Hoewel dit niet zozeer een invloed had op de keuze van beleidsinstrumenten, is het wel iets wat de administratie bij de toekenning van subsidies in rekening moet brengen (Respondent G, 02.10.2014).

- **Draagvlak binnen de regering en eenvormigheid:** Om het draagvlak binnen de regering en de eenvormigheid te waarborgen werden alle onderdelen van het EAD-beleid - in het kader van een budgettair implementatieplan - in één pakket gepresenteerd (Respondent G, 15.03.2016).
- **Onderzoeksresultaten:** In de conceptnota werd ook verwezen naar interne evaluaties en naar de evaluatie van het EAD-beleid door Idea Consult, maar bleek zelden bepalend voor de keuze van beleidsopties (Respondent G, 15.03.2016; Departement Werk en Sociale Economie, 2012c; Neyens en Vanhoren, 2011).

De adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën werden niet vermeld als belangrijke beslissingscriteria bij de totstandkoming van het besluit. Advies van de Raad van State

werd niet ingewonnen vermits het om een wijzigingsbesluit ging (Respondent G, 15.03.2016)

> 2.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten waarover tijdens de totstandkoming van het LDP-besluit gereflecteerd en informatie verzameld werd.

Tabel 4.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Aangezien er op voorhand was geweten dat er geen extra **budgettaire** middelen zouden vrijgemaakt worden, werd de financiële impact van de opties uit het besluit niet op voorhand ingeschat. De administratie gaat om met budgettaire beperkingen door de goedkeuring van nieuw ingediende plannen te verschuiven naar het volgende budgetjaar (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

Reeds in de conceptnota werden regels vastgelegd wat betreft de **invoeringstermijn** van het besluit. Er werd opgenomen dat nog tot december 2013 DP's in plaats van LDP's konden worden ingediend aan verminderd tarief (Departement Werk en Sociale Economie, 2012c; Vlaamse overheid, 23.07.2013; Respondent G, 22.09.2015).

Er werd niet veel gewijzigd aan de **toetredingsvoorwaarden** voor de organisaties die een LDP willen invoeren, hoewel nieuwe aanbieders zich uiteraard moeten houden aan de regel om acties te ontwikkelen op twee van de drie domeinen van competentieontwikkeling, ‘werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting’ en organisatievernieuwing. De administratieve meerkost hiervan bij de elektronische aanvraag is beperkt tot enkele extra muisklikken. Wat betreft de **implementatie** merkte men in de evaluatie van het bredere loopbaan- en diversiteitsbeleid uit 2011 op dat de samenwerking in de regio’s tussen o.a. de VDAB, de projectontwikkelaars in de regio’s en de sociale partners beter kon. Enkele wijzigingen met betrekking tot de samenwerking vallen buiten de scope van het besluit en werden opgenomen in de convenants met de regionale partners. Bovendien werd in het nieuwe besluit de verplichting voor organisaties met een (L)DP-traject van 18 maanden of langer om een tussentijds rapport in te dienen afgeschaft. Omdat het departement in praktijk geen gebruik maakte van deze tussentijdse rapporten, betrof het een overbodige administratieve last voor de organisaties (Respondent G, 02.10.2014).

Wat betreft de **communicatie** werd er werk gemaakt van een nieuwe brochure en werd informatie over het bestaan en de aanvraag van LDP’s bekend gemaakt in het kader van de campagne ‘De Juiste Stoel’, een campagne die het publiek informeert over tewerkstellingsinitiatieven voor 50-plussers (Departement Werk en Sociale Economie, 2013b; Respondent H, 16.04.2015).

Wat betreft **controle en monitoring** vond een ex post evaluatie plaats via een studie door Idea Consult. Deze ex post evaluatie werd echter reeds geïnitieerd alvorens het besluit in voege trad en heeft betrekking op alle (L)DP's die sinds 2010 werden afgerond tot juni 2014. De ex post evaluatie omvat een analyse van de beschikbare data, een enquête bij organisaties die van de plannen gebruik maakten en een workshop waar feedback gegeven werd op de onderzoeksresultaten door zowel organisaties als experts. De evaluatie bestrijkt zowel de aanvraag, de ondersteuning als de effecten van (L)DP's (De Coen en Valsamis, 2014). In zijn beleidsbrief 2013-2014 vermeldt de minister dat hij ook nog wenst een screening uit te voeren om na te gaan of de LDP's de vier nieuwe domeinen op een geïntegreerde manier bestrijken (Muyters, 2013).

Wat **databaseer** betreft moet opgemerkt worden dat informatie uit de aanvraagformulieren en de door de organisaties gerapporteerde bereiking van de streefcijfers bijgehouden wordt in het online systeem DiversiteitsPlannen OnLine (DPOL). In het nieuwe besluit werden ongekwalificeerde jongeren opgenomen als nieuwe prioritaire doelgroep. Deze doelgroep kent een grote overlap met de doelgroep allochtonen. Naar aanleiding hiervan worden de projectontwikkelaars door het departement aangespoord om in de gaten te houden of personen uit de doelgroep allochtonen ook worden aangevinkt als ongekwalificeerde jongeren bij de rapportering door organisaties (De Coen en Valsamis, 2014; Respondent G, 02.10.2014).

Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Haalbaarheid-weerstand speelde een rol bij de totstandkoming van het besluit in die zin dat via de betrokkenheid van sociale partners en regionale actoren rekening kon worden gehouden met voorkeuren en weerstanden bij de belanghebbenden. Wat betreft **toegang en bereik** werd op basis van een gesignaleerde nood door lokale besturen aan LDP's gekozen om de toegangsregels voor lokale besturen niet langer te beperken tot 10% van de plannen. Er werd echter geen verhoging van de subsidies voorzien om het bereiken van een groter aantal organisaties mogelijk te maken. Wat betreft **rechtszekerheid**, werd een overgangsbepaling in de regelgeving opgenomen waarin werd bepaald dat nog een DP in plaats van een LDP aan verminderd tarief kan worden ingediend tot december 2013. De bijkomende verplichtingen die verbonden zijn aan een LDP zouden ondernemingen die al volop een DP aan het ontwikkelen zijn in moeilijkheden kunnen brengen (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

De andere doelgroepkenmerken werden voor zover bekend niet behandeld bij de totstandkoming van het besluit, vermoedelijk omdat ze weinig van toepassing zijn: de **kost** van het beleid ligt voornamelijk bij de overheid en niet bij de doelgroepen. Bovendien zijn weinigen **afhankelijk** van LDP's. Het is namelijk een vrijblijvend instrument. De afwezigheid ervan berokkent niemand tastbare schade.

Tabel 4.3 - Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Met gerapporteerde **eigen ervaringen** van onder meer projectontwikkelaars en de departementen werd rekening gehouden bij de keuze van beleidsopties. **Beschikbare data** binnen de administratie werden gebruikt, onder meer om de overlap tussen de doelgroep allochtonen en de doelgroep ongekwalificeerde jongeren in kaart te brengen. Eerder **onderzoek** van Idea consult over het bredere loopbaan- en

diversiteitsbeleid gaf aanleiding tot de keuze om de scope van de plannen te verbreden naar werkbaarheid-werkvermogen-werklust en organisatievernieuwing. Dit betrof echter geen **ex post evaluatie** van de (L)DP's an sich. In het verleden vonden reeds interne evaluaties plaats van de diversiteitsplannen, maar deze werden niet vermeld als oorzaak van of inspiratie voor de wijziging van de regelgeving. Naar **buitenlandse voorbeelden** werd niet verwezen. De LDP's zijn een nogal uniek gegeven. Er bestaan weinig vergelijkbare gevallen in het buitenland (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

Tabel 4.4 - Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Wat betreft de **relatie met andere beleidsniveaus** werd intensief onderhandeld met regionale partners in de RESOC's om de samenwerking tussen de verschillende regionale en Vlaamse actoren te herzien en verbeteren. De **beleidsruimte gelaten door Europa** met betrekking tot staatssteun beperkte de keuze voor een aantal opties (zie 2.2.3). Voor deze case

zou het niet van belang geweest zijn om **andere beleidsdomeinen** te betrekken, aangezien de regelgeving op andere beleidsdomeinen geen impact heeft. De **relatie met andere beleidsinstrumenten** werd in kaart gebracht. Meer bepaald werd het afgestemd met andere maatregelen binnen het bredere loopbaan- en diversiteitsbeleid (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Het departement onderzocht de piste om een resultaatgebonden financiering in te stellen om de **effectiviteit van het instrument** - het bereiken van de streefcijfers - te verbeteren. Deze optie bleek moeilijk om te operationaliseren. Om een meer duurzame inbedding van diversiteit in de organisaties teweeg te kunnen brengen, werd het idee opgeworpen door de administratie om de sociale partners in de ondernemingsraad instrumenten te laten ontwikkelen om dit te bevorderen. Deze optie werd echter verworpen door de sociale partners. Er gebeurde geen uitgebreid onderzoek naar de succesfactoren van het beleid. In het kader van de economische crisis en de schaarste op de arbeidsmarkt werd wel retentie geïdentificeerd als een

succesfactor voor het bereiken van het beleidsdoel om ouderen langer aan het werk te houden. Daarom bestaat er nu veel meer expliciete aandacht voor retentie bij het bepalen van streefcijfers voor doelgroepen (Respondent G, 02.10.2014).

Tabel 4.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

Het idee om het aantal gesubsidieerde acties uit te breiden ontstond vanuit de beleidsvisie van de minister, maar ook vanuit een **maatschappelijke vraag**. Het departement WSE werd meer en meer geconfronteerd met vragen van projectontwikkelaars om acties rond competentieontwikkeling, werkbaar werk en het verhogen van het werkvermogen te kunnen inbrengen als een subsidiabele actie (Respondent G, 20.10.2015).

Het besluit hield geen directe **kost, risico of baat** in voor de overheid. Het budget werd immers niet uitgebreid. Het

vermijden van staatssteun is in zekere zin relevant voor het besluit, aangezien de subsidies voor LDP's zich aan de contouren van de Europese staatssteunregels moeten houden, maar het vermijden van staatssteun had enkel een invloed op de keuze van de opties. Via de regelgeving probeert de overheid het ontwikkelen van een strategisch loopbaan en HR-beleid met oog voor diversiteit te stimuleren bij organisaties. Op die manier wordt **marktfalen** - met name de afwezigheid van een dergelijk loopbaanbeleid als de overheid geen financiële incentive verschaft - gecorrigeerd (Respondent G, 02.10.2014).

Het corrigeren van marktfalen kan dus beschouwd worden als de directe doelstelling van het besluit. Het besluit betreft een **indirecte tussenkomst** naar de doelgroep (werknemers uit kansengroepen), maar alternatieve meer directe tussenkomsten werden bij de totstandkoming van dit besluit voor zover gekend niet overwogen. De plannen kaderden dan ook binnen een beleid naar ondernemingen en niet naar individuen uit kansengroepen (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

Tabel 4.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

De LDP's vormen een onderdeel van het bredere loopbaan- en diversiteitsbeleid, dewelke een **instrumentenmix** vormt om duurzame diversiteit en loopbaanondersteuning in organisaties te stimuleren. De wijziging van de regelgeving met betrekking tot LDP's werd onderhandeld in het kader van een bredere 3-jarige herziening van het loopbaan- en diversiteitsbeleid. Bovendien werd gebruik gemaakt van communicatieve instrumenten om de regelgeving bekend te maken (Respondent G, 02.10.2014; Departement Werk en Sociale Economie, 2013b; Respondent H, 16.04.2015).

De overwogen piste om de subsidies voor LDP's resultaatgebonden te maken had de bedoeling om het bereiken van de diversiteitsstreefdoelen minder **vrijblijvend** te maken. Deze optie werd echter niet doorgezet wegens de moeilijke operationaliseerbaarheid ervan. De andere aspecten van de beleidsinstrumenten werden voor zover bekend niet in

overweging genomen. Het instrument zou zeer **flexibel** en **toegankelijk** worden bevonden door de gebruikers, wat maakt dat de administratie geen reden zag om hier iets aan te wijzigen. Het betreft eveneens een instrument met een **vernieuwend karakter**, vermits gelijkaardige voorbeelden in het buitenland schaars zijn (Respondent G, 02.10.2014; Respondent G, 22.09.2015).

3. Decreet lokale diensteneconomie

De onderstaande toelichting betreft de totstandkoming van: het *Decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie* en het *Besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie* (respectievelijk BS 7 januari 2014 en BS 17 maart 2015).

> 3.1. Omschrijving

De lokale diensteneconomie probeert op een competentieversterkende manier personen met een afstand tot de arbeidsmarkt tewerk te stellen. Dit gebeurt bij lokale en provinciale overheden (inclusief samenwerkingsverbanden tussen overheden), vzw's en vennootschappen met een sociaal oogmerk. De taken die de 'doelgroepwerknemers' uitvoeren, komen tegemoet aan bepaalde maatschappelijke noden. Het gaat om aanvullende dienstverlening die door de markt niet wordt aangeboden, of tegen ongunstige voorwaarden voor bepaalde doelgroepen (Vlaamse overheid, 2013b; Vlaamse overheid, 07.01.2014).

Met een nieuw regelgevend kader werd getracht om een aantal aspecten van de sociale economie, met name maatwerk (beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen, invoegbedrijven) en lokale diensteneconomie inhoudelijk op elkaar af te stemmen om zo tot een meer coherente en minder

versnipperd regelgevend kader voor de sociale economie te komen. Voorts vormde de nieuwe Europese regelgeving wat betreft staatssteun (DAEB) een aanleiding om de regelgeving te herzien. Een evaluatie van het vorige LDE-regelgeving in samenwerking met belanghebbenden bracht een aantal zwakke punten aan het licht: de doelgroep zou te eng zijn gedefinieerd, er bestond geen duidelijk uitgewerkt kader voor doorstroom naar de reguliere economie, de LDE-initiatieven zouden te kleinschalig zijn en het concept ‘aanvullende dienstverlening’ was vaag gedefinieerd. Deze evaluatie vormde een rechtstreekse aanleiding voor de herziening van het LDE-decreet (Vlaamse overheid, 2013b; Respondent 1, 13.11.2014).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voornaamste wijzigingen die in de LDE-regelgeving werden doorgevoerd:

Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de lokale diensteneconomie

	Voor	Na
Doelgroep	-laaggeschoolde personen die ten minste 1 jaar werkloos zijn of 6 maanden gerechtigd zijn op een leefloon	-op basis van de individuele situatie en de nood aan competentieversterking worden personen door de VDAB naar de LDE toegeleid. Om de geschiktheid van een kandidaat in te schatten wordt het indiceringssysteem (ICF) bestaande uit 43 items afgetoetst aan de individuele situatie van de kandidaat.
Doorstroom naar reguliere economie	-er is geen verplichtend of automatisch karakter voor doorstroom. -doorstroom gebeurt vrijblijvend via samenwerkingsverbanden met	-maximaal 5 jaar tewerkstelling bij LDE (met uitzonderingen voor ouderen vanaf 55 jaar) -na 5 jaar volgt een evaluatie van de nood aan ondersteuning.

	<p>reguliere ondernemingen of via doorstroomplaatsen binnen de eigen organisatie.</p>	<p>-wanneer de nood aan ondersteuning niet hoog genoeg meer is, wordt de doelgroepwerknemer begeleid naar een nieuwe job op de reguliere arbeidsmarkt met een begeleide tijdelijke stage bij een nieuwe werkgever</p> <p>-Bij een blijvende nood aan ondersteuning volgt uitstroom naar maatwerk (indien hier plaatsen zijn)</p>
<p>LDE-ondernemingen</p>	<p>-enkel erkenning van vzw's en lokale en provinciale overheden</p>	<p>-ook de erkenning van vso's (vennootschappen met sociaal oogmerk) en samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen mogelijk</p>

Schaalgrootte	-geen minimum aantal doelgroepwerknemers per LDE-onderneming	-elke LDE-onderneming begeleid minimaal 5 VTE doelgroepwerknemers op jaarbasis
Aanvullende dienstverlening	-het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie oordeelt over het aanvullend karakter -het oordeel wordt vergezeld van een advies van het RESOC of het lokaal forum werkgelegenheid	-de opdrachtgevende overheid (het lokaal bestuur of het Vlaams belendend domein) oordeelt over het aanvullend karakter. -de opdrachtgevende overheid voert een voorafgaande impactanalyse uit waarvoor minstens de lokale belanghebbenden worden geraadpleegd. -de Vlaamse regering oordeelt over de kwaliteit van de raadpleging en de impactanalyse en wijst inschakelingstrajecten toe

Financiering door beleidsdomein Werk en sociale economie	-loonpremie voor elke doelgroepwerknemer -omkaderingspremie voor begeleiding doelgroepwerknemers (vast bedrag ongeacht aantal VTE doelgroepwerknemers tussen 1 en 10)	-unieke vergoeding voor het inschakelingstraject per VTE doelgroepwerknemer -vergoeding voor de doorstroom
---	--	---

(Vlaamse overheid, 2013b; Vlaamse overheid, 07.01.2014)

> 3.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 3.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het decreet met betrekking tot de lokale diensteneconomie. Vervolgens wordt onder titel 3.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 3.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 3.2.1. *Totstandkomingsproces*

In het **Vlaams regeerakkoord** werd reeds opgenomen dat het de bedoeling was de regelgeving met betrekking tot sociale economie te hervormen naar twee pijlers die inhoudelijk op elkaar zijn afgestemd: maatwerk en lokale diensteneconomie. Het regeerakkoord stelde eveneens dat een doorstroomtraject voor doelgroepwerknemers moest uitgewerkt worden in de sociale economie en dat de nieuwe regelgeving moest afgestemd zijn op de Europese staatssteunregels (Vlaamse overheid, 2013b; Vlaamse regering, 2009). Merk op dat het maatwerkdecreet en het LDE-decreet in een en hetzelfde totstandkomingstraject werden voorbereid. Het was namelijk de bedoeling om de regelgeving van deze twee decreten inhoudelijk op elkaar af te stemmen (Respondent 1, 03.12.2014).

In 2010 volgde een kwalitatieve **ex post evaluatie** van het bestaande LDE decreet. Deze evaluatie bestond uit **adviezen** van verschillende belanghebbenden en beleidsactoren (met name: het VVSG, de SERV, de Koepel LDE, het Vlaams subsidieagentschap Werk en Sociale economie, de Inspectie Werk en Sociale economie en de bestaande LDE-projecten) die gebundeld werden door het departement (Respondent I, 13.11.2014; Vlaamse overheid, 2013b).

Bovendien werden **rondetafels** georganiseerd met de verschillende belanghebbenden waarbij telkens in groepjes werd gediscussieerd over verschillende aspecten van de LDE (en maatwerk)-regelgeving en tot conclusies werd gekomen. Een aantal aspecten werden verder uitgewerkt door het kabinet en de administratie. Er volgden ook nog enkele bilaterale gesprekken met de sector. Vervolgens werd een **rapport** met beleidsaanbevelingen opgemaakt. Op basis hiervan werd aan de hand van overleg tussen de Vlaamse en de Europese administratie afgetoetst of de richting van het nieuwe LDE- (en maatwerk-) decreet strookte met de **Europese regelgeving** (Respondent I, 13.11.2014; Vlaamse overheid, 2013b).

Vervolgens werden **acht thematische werkgroepen** opgericht binnen de Vlaamse administratie die elk een specifiek aspect van die nieuwe LDE- (en maatwerk-) regelgeving moesten voorbereiden (Vlaamse overheid, 2013b; Respondent I, 13.11.2014). De werkgroepen werden geleid door een stuurgroep met vertegenwoordigers van het departement WSE, de VDAB, het VSAWSE en het kabinet. Zij overlegden één tot twee maal per week. Vertegenwoordigers van de

werkgroepen **toetsten hun ideeën af** op haalbaarheid en uitvoerbaarheid met belanghebbenden en het kabinet (Respondent J, 03.12.2014).

Vervolgens werd een **conceptnota** opgemaakt die werd voorgelegd aan de betrokken belangenorganisaties en daarna aan de interkabinetaire werkgroepen. De **goedkeuring van het decreet** volgde in juli 2013, waarna in dezelfde thematische werkgroepen het **uitvoeringsbesluit** werd voorbereid. Eind 2013 was dit uitvoeringsbesluit reeds gefinaliseerd, maar omwille van een vertraging bij de totstandkoming van het uitvoeringsbesluit met betrekking tot maatwerk, duurde het nog tot december 2014 alvorens het uitvoeringsbesluit van het LDE-decreet werd bekrachtigd door de Vlaamse regering. De RIA werd uitgevoerd nadat de het feitelijke totstandkomingsproces van het decreet reeds was voltrokken (Respondent J, 03.12.2014; Respondent N, 11.02.2015). Voor het uitvoeringsbesluit werd geen RIA opgesteld op basis van het argument dat de voornaamste beslissingen omtrent beleidsopties in het decreet zijn opgenomen (Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie en Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, 2014).

> 3.2.2. *Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten*

- Alternatieve beleidsinstrumenten

De Lokale Diensteneconomie is moeilijk te plaatsen binnen de typologie van beleidsinstrumenten. Het bevindt zich ergens in een grijze zone tussen de **organisatorische beleidsinstrumenten**, een vierde categorie van beleidsinstrumenten die in de het NATO-model van Hood (1984) geïdentificeerd wordt, en de **financiële beleidsinstrumenten**. Dit wordt gecombineerd met **juridische beleidsinstrumenten** (bvb. criteria voor toegang van werkzoekenden) en **communicatieve beleidsinstrumenten** (bvb. infosessies, informatie op de website van het beleidsdomein, monitoringsrapporten) (Vlaamse overheid, 2013b; Departement Werk en Sociale Economie, 2015; Respondent N, 11.02.2015).

Voor de wijziging van de regelgeving leunde de LDE dichter aan bij de organisationele beleidsinstrumenten: publieke lokale organisaties en vzw's konden subsidies ontvangen om in de plaats van de markt te treden. Dit deden zij door in de plaats van de markt werk te creëren voor werkloze personen uit kansengroepen. Na de wijziging van de regelgeving werd de nadruk meer gelegd op doorstroom naar de reguliere economie. De overheid treedt dus minder expliciet op als organisatie die in de plaats van de markt een bepaalde taak op zich neemt. Bovendien kunnen nu ook vennootschappen met een sociaal oogmerk optreden als LDE-onderneming en hiervoor subsidies ontvangen, waardoor de LDE minder nadrukkelijk een unieke taak voor publieke organisaties is

geworden. Na de wijziging van de regelgeving lijkt de LDE dus meer op een financieel beleidsinstrument.

In de plaats van de LDE werden geen andere beleidsinstrumenten overwogen om aan dezelfde beleidsdoelstelling tegemoet te komen. De maatregel past dan ook binnen een breder geheel van beleidsinstrumenten om de tewerkstelling van bepaalde groepen te bevorderen (maatwerk en LDE) en die in de nieuwe regelgeving inhoudelijk op elkaar werden afgestemd. Merk op dat in het beleidsvoorbereidend proces wel werd gereflecteerd over de mate waarin de **markt** kon worden ingeschakeld als LDE-onderneming, hoe eng de doelgroep zou worden gedefinieerd en of de doorstroom **vrijblijvend of verplicht** zou worden opgelegd (zie verder).

- Doelgroep

Reeds in de **beleidsnota** van de minister van sociale Economie werd gesteld dat er werk moest worden gemaakt van een instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt van potentiële doelgroepwerknemers te meten (Van den Bossche, 2009a). Tijdens de kwalitatieve **ex post evaluatie** van het vorige besluit werd ook door belanghebbenden het argument aangehaald dat de bestaande doelgroepafbakening die gebaseerd was op twee criteria (laaggeschoold zijn én een bepaalde periode werkloos zijn) te weinig rekening hield met de individuele situatie van de doelgroepwerknemers (Respondent M, 10.12.2014). Bijgevolg **vroeg het kabinet aan de VDAB om een instrument uit de werken dat de afstand tot de arbeidsmarkt kan meten en op basis waarvan personen**

kunnen worden toegeleid naar de lokale diensteneconomie (Respondent J, 03.12.2014).

Binnen de **VDAB** werd een **werkgroep indicering** opgericht. Deze werkgroep kreeg de opdracht van het kabinet om een indiceringsinstrument uit te werken voor de sociale economie, waaronder LDE. Hiertoe ondernamen zij een **studie** bestaande uit verschillende stappen. In de werkgroep werden de bevindingen afgetoetst met het departement WSE, de VSAWSE, de kabinetten van werk en sociale economie, en de sector (waaronder de koepel LDE) (Respondent N, 11.02.2015).

De keuze voor ICF als instrument werd aangebracht binnen de VDAB zelf. Een aantal personen binnen de VDAB maakten tijdens buitenlandse bezoeken kennis met ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health). Zij brachten het ICF aan als potentieel instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt in kaart te brengen. Het ICF bevat 1500 categorieën op basis waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt zou kunnen worden beoordeeld. Voor het LDE- en maatwerkdecreet moest het aantal categorieën teruggebracht worden tot een meer overzichtelijk aantal waarmee in praktijk gewerkt kon worden om individuele werkzoekenden te indiceren. Daarom werden de beoordelingscategorieën uit het ICF vergeleken met een erkende lijst van categorieën uit de nota 'Afstand tot de arbeidsmarkt' die door het College van Leidend Ambtenaren werd goedgekeurd. Daarna werden de categorieën uit het ICF afgetoetst met andere indiceringsinstrumenten (R-Pas, ICD-10) en een studie door SST (koepel sociale werkplaatsen) over het bereik van

doelgroepwerknemers. Er bleven 49 categorieën over die vervolgens aan de praktijkdossiers werden afgetoetst. Er werd ook een statistische analyse (factoranalyse) uitgevoerd op de categorieën. Ten slotte bleven 43 categorieën over met een solide interne consistentie en interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Men had echter nog geen zicht op de manier waarop het instrument kon aangewend worden om personen toe te leiden naar de verschillende werkvormen (LDE, maatwerk of werkervaring). Een statisticus binnen de VDAB kon via datamining enkele statistische beslissingsregels detecteren (Respondent N, 11.02.2015).

-Doorstroom naar reguliere economie

De doorstroom van doelgroepmedewerkers naar de reguliere economie was reeds opgenomen in de **beleidsnota** van de minister van sociale economie (Van den Bossche, 2009a). Vooral **de werkgevers en de regeringspartijen** ijverden sterk om werk te maken van doorstroom van doelgroepwerknemers naar de reguliere economie. Het **kabinet** was voorstander van een duidelijke scheiding tussen maatwerk, dat gericht is op zwakkere profielen die permanent ondersteund kunnen worden, en LDE, dat gericht is op sterkere profielen die kunnen doorstromen naar de reguliere economie. **Europese regelgeving** stelde bovendien dat langdurige werkzoekenden zonder een arbeidsbeperking maar voor een beperkte duur in een werkvorm als LDE mogen worden tewerkgesteld. De werknemersorganisaties, de VVSG en de koepel LDE waren geen voorstander van de verplichte doorstroom (Respondent J, 03.12.2015). Zij waren van mening dat een aantal profielen binnen LDE te zwak waren voor de reguliere economie en dat

de verplichte doorstroom dus de werkloosheidsval zou bevorderen (Respondent K, 03.12.2014; Respondent L, 03.12.2014; Respondent M, 10.12.2014).

Uit **ervaring** met de vorige regelgeving was geweten dat het vrijwillige kader slechts een beperkte doorstroom kon bewerkstelligen (Respondent N, 11.02.2015). Het beperkte enthousiasme bij belanghebbenden die praktijkervaring hadden met het bewerkstelligen van de doorstroom naar de reguliere economie, was ook een argument voor het kabinet om de vrijwillige doorstroom niet te behouden (Respondent J, 03.12.2015). De koepel LDE was wel voorstander van het behouden van de vrijwillige doorstroom. Uiteindelijk heeft de **koepel LDE** beslist om mee te stappen in het verhaal van de verplichte doorstroom op voorwaarde dat er een aantal uitzonderingsmaatregelen zouden worden voorzien. Tot deze **uitzonderingsmaatregelen** behoort dat de onbepaalde duur blijft behouden voor personen die 55 jaar of ouder zijn. Verder kan voor de groep van 50- tot 55-jarigen doorstroom worden uitgesteld zolang er geen job te vinden is in de reguliere economie. Ook kan doorstroom worden uitgesteld voor een bepaalde periode als hierdoor de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang komt (bvb. als vier van de vijf doelgroepwerknemers op hetzelfde moment moeten doorstromen). Iemand die na de evaluatie niet geschikt blijkt om door te stromen kan bij de LDE-onderneming blijven werken zolang er geen arbeidsplaatsen beschikbaar zijn in maatwerk. Ook kan de periode worden uitgebreid wegens zwangerschap of arbeidsongeschiktheid en kan een gemotiveerde aanvraag ingediend worden bij de VDAB om het doorstroomtraject van zes maanden met maximum zes

maanden te verlengen (Vlaamse overheid, 17.03.2015; Respondent M, 10.12.2014).

De periode van 5 jaar inschakelingstraject en 6 maanden tot 1 jaar doorstroomtraject was het gevolg van een **politieke onderhandeling binnen de regering**: de andere regeringspartijen drongen aanvankelijk aan op een inschakelingstraject van 2 jaar in plaats van 5 jaar (Respondent M, 10.12.2014) De periode van vijf jaar werd gekozen op basis van **ervaringen** met bestaande doorstroomtrajecten (Respondent I, 13.11.2014). Tijdens de **IKW** kozen regeringspartijen ervoor om de maximale lengte van het doorstroomtraject van 2 jaar te reduceren tot 1 jaar (Respondent J, 03.12.2014).

-LDE-ondernemingen

De beslissing om naast provinciale en lokale besturen en vzw's ook vennootschappen met een sociaal oogmerk toe te laten om als LDE-onderneming op te treden, werd geïnitieerd door het **kabinet**. Hiermee kwamen ze tegemoet aan de verzuchting van **bepaalde spelers** dat ze geen toelating kregen tot de als gul ervaren subsidies binnen de sociale economie (Respondent J, 03.12.2014). Bovendien konden daarmee vennootschappen worden aangemoedigd om de nadruk te leggen op het sociale aspect (Respondent I, 30.03.2016). Voorts ervoeren een aantal LDE-ondernemingen met een vzw-statuuat in **praktijk** problemen met een aantal zaken, zoals het kunnen verkrijgen van bepaalde attesten en het kunnen uitvoeren van bepaalde werken. Deze problemen konden worden opgelost door het statuut van een sociaal

vennootschap aan te nemen. Vanuit de belangenorganisaties bestond hier weinig kritiek op (Respondent I, 13.11.2014).

Werkgeversorganisaties ijverden om ook vennootschappen met een winstoogmerk toe te laten als LDE-onderneming. Het kabinet heeft dit nooit overwogen omdat zij belang hechtten aan het sociaal oogmerk. Het kabinet wilde het sociaal ondernemerschap stimuleren en de maatschappelijke meerwaarde van de LDE-tewerkstelling garanderen (Respondent J, 03.12.2014). De beslissing om het ook voor samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen en OCMW's mogelijk te maken om doelgroepwerknemers binnen LDE tewerk te stellen, was een **logisch gevolg** van de beslissing om een minimale schaalgrootte van 5 VTE te vereisen. Kleine lokale besturen met kleine tewerkstellingsinitiatieven kunnen dit minimum vaak niet halen (Respondent I, 13.11.2014).

-Schaalgrootte

Het **kabinet** was van mening dat “collectieve tewerkstelling” best geen te klein aantal VTE's omvat. Vele LDE-ondernemingen hadden volgens hen een te klein aantal VTE's in dienst. Temeer omdat de omkaderingspremie voor de begeleiding van doelgroepwerknemers even hoog was, ongeacht of men 1 of 10 VTE doelgroepwerknemers in dienst had (wat dus voordeliger uitdraait bij een klein aantal VTE). Een grotere schaal zou de kwaliteit van de dienstverlening en de begeleiding van de doelgroepwerknemers ten goede komen. Vanuit het standpunt van de LDE-ondernemingen, heeft een grotere schaal het voordeel dat de LDE-onderneming minder subsidieafhankelijk wordt en een de rentabiliteit van

de onderneming ten goede zou komen (Respondent I; 30.03.2016). De keuze voor vijf VTE is gebaseerd op **begeleidingsnormen** uit het verleden, alsook op **berekeningen** van rentabiliteit en dienstverlening (Respondent J, 03.12.2014; Respondent I, 13.11.2014).

Men koos ervoor om het aantal **af te stemmen met maatwerk** en zowel voor maatwerk als voor de LDE hetzelfde minimum van 5 VTE in te stellen. Echter, vooral onder organisaties die werknemers onder LDE tewerkstellen waren er een hoog aantal die dit aantal niet bereikten. Aangezien dit vooral bij lokale besturen het geval was, leidde deze beslissing tot veel weerstand vanuit de VVSG (Respondent J, 03.12.2014; Respondent K, 03.12.2014; Respondent L, 03.12.2014). De nieuwe subsidieregeling had ook tot doel om een schaalvergroting te bewerkstelligen: vanaf 3 VTE ontving een LDE-onderneming meer subsidie dan in het vroegere systeem (Respondent J, 16.03.2016).

-Aanvullende dienstverlening

Het **Europese DAEB-kader** maakte de lokale overheden bevoegd voor het definiëren van de dienstverlening die ze opstellen (Respondent I, 30.03.2016). Bovendien was geweten vanuit de **praktijkervaring** dat het Vlaams subsidieagentschap voor werk en sociale economie vaak moeilijk kon inschatten of een dienst als een aanvullende dienstverlening kon worden beschouwd of niet. Dit kwam doordat er grote verschillen bestonden tussen lokale besturen en LDE-ondernemingen wat betreft de eigenheid van een bepaalde dienst. Daarom werd besloten om de bevoegdheid om te beoordelen wat als

aanvullende dienstverlening kan worden omschreven over te hevelen naar de opdrachtgevende overheden zelf. De **VVSG** was hier ook vragende partij voor (Respondent J, 03.12.2014).

Bovendien waren er **meningsverschillen** tussen het Vlaamse en het lokale niveau over wat een aanvullende dienstverlening is en wat niet. Daarom werd besloten om een sjabloon voor een impactanalyse te ontwikkelen dat in heel Vlaanderen kon worden toegepast. Aanvankelijk gaf het kabinet de VVSG de opdracht om een sjabloon te ontwikkelen voor deze impactanalyse. Omdat het kabinet echter van oordeel was dat het sjabloon ontwikkeld door VVSG te vaag en moeilijk uitvoerbaar was, maakte het departement uiteindelijk zelf een alternatief sjabloon. Omwille van de vaagheid van het begrip ‘aanvullende dienstverlening’ besliste het **kabinet** om overleg met de lokale partners hierover ook verplicht te maken, zodat de beoordeling gebaseerd is op een bredere consensus (Respondent J, 03.12.2014).

-Financiering door beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Volgens de **Europese regelgeving** omtrent DAEB vormde de omkaderingspremie een problematische financiering. Vermits hierbij eenzelfde bedrag werd verschaft aan organisaties met een verschillend aantal VTE's, betrof het volgens de Europese regelgeving een vorm van onterechte overcompensatie en dus staatssteun in plaats van een vergoeding voor geleverde diensten (organisaties met minder VTE worden in verhouding tot organisaties met meer VTE bevoordeeld). De som van de inkomsten uit dienstverlening en subsidies mag niet hoger zijn

dan wat noodzakelijk is om de kosten van het LDE-initiatief geheel of gedeeltelijk te dekken. In de nieuwe regelgeving worden de loonpremie en de omkaderingspremie daarom vervangen door één unieke vergoeding voor het inschakelingstraject dat berekend wordt voor elke VTE afzonderlijk. De doorstroomvergoeding is een **logisch gevolg** van de beslissing om doorstroom verplicht te maken (Vlaamse overheid, 2013b; Respondent J, 03.12.2014).

> 3.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd en die van toepassing waren bij de totstandkoming van het besluit. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

- **Tegemoetkoming aan de vooropgestelde beleidsdoelstellingen:** De doelstellingen van het kabinet hadden een sterke invloed op de uitwerking van de LDE-regelgeving. De verplichte doorstroom, het indiceringsinstrument om de doelgroep te identificeren, en de vergroting van de schaalgrootte behoorden allen tot de oorspronkelijke doelstellingen van het kabinet en werden doorgevoerd ondanks sterke kritiek van enkele belangrijke belanghebbenden. Opvallend was dat de VVSG - die het fundamenteel oneens was met een aantal van deze doelstellingen - naar eigen zeggen op een beperkt aantal momenten betrokken werd. (Respondent J, 03.12.2014; Respondent K, 03.12.2014; Respondent L, 03.12.2014). Het kabinet

en het departement WSE betwisten dat de VVSG te beperkt betrokken werd (Respondent J, 16.03.2016; Respondent I, 30.3.2016). Ook met de koepel LDE kon moeilijk overeenstemming worden gevonden over de verplichte doorstroom (Respondent M, 10.12.2014).

- **Draagvlak bij belangenorganisaties:** Desondanks waren de belanghebbenden wel sterk betrokken bij de totstandkoming en werd rekening gehouden met de weerstand van bepaalde belanghebbenden bij de keuze van beleidsopties. De vele uitzonderingsmechanismen op de verplichte doorstroom waren het gevolg van een compromis met de koepel LDE (Respondent M, 10.12.2014). Ook lag een brede kwalitatieve ex post evaluatie van het vorige decreet via adviezen en rondetafels met belanghebbenden mee aan de basis voor de aanpassing van het decreet (Respondent I, 13.11.2014). Opvallend bij dit specifieke decreet was dat belanghebbenden niet alleen betrokken werden bij de keuze van de beleidsopties, maar ook bij de uitwerking van de gekozen beleidsopties (bvb. de koepel LDE werkte in de werkgroep indicering mee aan de uitwerking van het indiceringsmechanisme en aan de VVSG werd gevraagd een sjabloon voor impactanalyse te maken) (Respondent N, 11.02.2015; Respondent J, 03.12.2014).
- **Europees kader:** Enkele keuzes werden ingegeven door Europese regelgeving omtrent staatssteun, zoals de beslissing om de omkaderingspremie en de

loonpremie te vervangen door een vergoeding voor het inschakelingstraject, de keuze om de opdrachtgevende overheden zelf te laten bepalen wat als aanvullende dienstverlening moet worden beschouwd en wat niet, en de keuze om geen structurele financiering meer te voorzien voor doelgroepwerknemers in LDE-ondernemingen.

Een aantal andere criteria speelden een kleinere rol, maar werden eveneens aangehaald in de interviews:

- **Kostprijs:** Aangezien het om een budgetneutrale operatie ging, heeft kostprijs de overweging van bepaalde alternatieven beperkt. De financiering van een groeipad om te kunnen groeien naar vijf VTE, dewelke een doelstelling was van het kabinet en gevraagd werd door VVSG, kon niet worden doorgevoerd omwille van budgettaire beperkingen (Respondent K, 03.12.2014; Respondent I, 30.03.2016).
- **Eenvormigheid:** De doelstelling was om het LDE-decreet inhoudelijk te stroomlijnen met het maatwerkdecreet. De keuze voor een minimum van 5 VTE per LDE-onderneming - ook al halen vele LDE-ondernemingen dit in tegenstelling tot maatwerk niet - is hierdoor deels ingegeven (Respondent K, 03.12.2014).
- **Onderzoekresultaten:** Op basis van statistische analyse en studie door de VDAB werd bepaald aan de

hand van welke ICF-criteria kandidaten in de toekomst zullen toegelaten worden tot de lokale diensteneconomie (Respondent J, 03.12.2014).

- **Haalbaarheid van de uitvoering:** Hier werd binnen de administratie ook naar verwezen. Een aantal opties die van buiten de administratie worden aangereikt, moesten soms worden afgewezen omwille van de beperkte administratieve haalbaarheid (Respondent N, 11.02.2015).
- **Draagvlak binnen de regering:** Dit had in beperkte mate ook een invloed. Andere regeringspartners zouden sterk aangedrongen hebben op de verplichte doorstroom (Respondent N, 11.02.2015).

De adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën en de economische context werden niet vermeld als belangrijke beslissingscriteria bij de totstandkoming van het decreet.

> 3.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en

kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten waarover tijdens de totstandkoming van het besluit gereflecteerd werd en informatie werd verzameld.

Tabel 6.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Wat **budget** betreft, moet opgemerkt worden dat het hier om een budgetneutrale wijziging van de regelgeving ging. Om die reden werden de kosten van al de beleidsopties niet op voorhand berekend door het departement (Respondent I, 13.11.2014). Enkel om de doorstroomvergoeding te kunnen bekostigen - die een belangrijke bijkomende kost betekende - besloot het kabinet om extra middelen aan te vragen bij het ESF. Wat betreft de bijkomende kosten voor de administratie werden dan weer wel financiële simulaties uitgevoerd. Binnen de VDAB werd bijvoorbeeld een impactanalyse gemaakt over

de gevolgen van de nieuwe taken uit het decreet op de organisatie. Hierbij werd voor een minimaal, een medium en een maximaal scenario ingeschat hoeveel extra tijd en middelen de nieuwe taken zouden kosten. Merk op dat voor de nieuwe taken die de VDAB zou gaan uitvoeren geen extra budgetten voorzien werden. Om de bijkomende taken te bekostigen werd geschoven met bestaande budgetten (Respondent N, 11.02.2015).

Inzake **invoeringstermijn en fasen** werden overgangsmaatregelen voorzien. Om de overgang naar de nieuwe financieringsregels draaglijk te maken voor bestaande LDE-ondernemingen, wordt in het eerste jaar de financiering nog bepaald op basis van een gemiddelde van de twee vorige jaren. Bestaande LDE-ondernemingen ontvangen een automatische erkenning en moeten pas na een overgangsperiode aan de nieuwe erkenningsvoorwaarden voldoen. Zij krijgen twee jaar de tijd om aan een minimum van 5 VTE doelgroepwerknemers te geraken. Personen die reeds als doelgroepmedewerker zijn tewerkgesteld starten een inschakelingstraject vanaf 1 januari 2015 (Vlaamse overheid, 17.03.2015).

Ook aan de **implementatie en toetredingsvoorwaarden** werd tijdens de totstandkoming van het besluit aandacht geschonken. Onder meer via de eerder vernoemde impactanalyse bij de VDAB werd de impact van de implementatie op de organisatie ingeschat (Respondent N, 11.02.2015). Ook de toetredingsvoorwaarden werden herzien. Hier werd al eerder naar verwezen: het minimum van 5 VTE, het indiceringsmechanisme voor de toewijzing van

doelgroepwerknemers, de opdrachtgevende overheid in plaats van de Vlaamse administratie beslist welke dienstverlening tot de aanvullende dienstverlening behoort. (Vlaamse overheid, 2013b).

Wat betreft **communicatie** werden tijdens de totstandkoming van het besluit verschillende infosessies georganiseerd: provinciale infosessies voor alle ondernemingen, infosessies voor de regisseurs sociale economie die in rechtstreeks contact staat met de lokale projecten en persoonlijke infosessies voor LDE-ondernemingen (Vlaamse overheid, 2013b; Respondent I, 30.03.2016). Informatie over de nieuwe regelgeving verscheen ook in de vorm van een uitgebreide FAQ op de website van het beleidsdomein: werk.be (Departement Werk en Sociale Economie, 2015; Respondent I, 30.03.2016). Er was bovendien sprake van uitgebreide communicatie via brief en e-mail en dagelijks worden er twee adviseurs van de Vlaamse administratie beschikbaar gesteld om op maat van de specifieke uitdagingen van de LDE-ondernemingen advies te verschaffen (Respondent I, 30.03.2016).

Wat betreft **controle en monitoring** werden een aantal nieuwe bepalingen opgesteld. De VDAB is bevoegd voor de evaluatie en de monitoring van de doorstroombegeleiding en controleert of de organisatie voldoet aan de voorwaarden om een doorstroomtraject te kunnen aanbieden. Ten gevolge van de DAEB-regelgeving omtrent overcompensatie, is het departement belast met de taak om uiterlijk elke drie jaar een controle uit te voeren op de naleving van de regels betreffende de vergoeding voor het inschakelingstraject. Op basis van deze controle kan de vergoeding herzien worden.

Elke negen jaar gebeurt ook een kwaliteitsassessment bij elke LDE-organisatie door het departement (Vlaamse overheid, 17.03.2015). Om de drie maanden moet de administratie ook een monitoringsrapport opstellen waarin een breed geheel van aspecten wordt behandeld (o.a. financiering, toeleiding, ...) (Respondent N, 11.02.2015). Er is geen ex post evaluatie van de nieuwe regelgeving vastgelegd in het decreet of het uitvoeringsbesluit, maar volgens de RIA wordt een dergelijke evaluatie wel gepland (Vlaamse overheid, 2013b).

Inzake **databeheer** werd in de nieuwe regelgeving opgenomen dat de LDE-ondernemingen het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) dat ze voor elke doelgroepwerknemer moeten opnemen, moeten laten registreren in de databank van de VDAB (Vlaamse overheid, 17.03.2015).

Tabel 6.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Via de betrokkenheid van belanghebbenden bij de totstandkoming van het besluit kon **haalbaarheid-weerstand** in kaart worden gebracht en kon de inhoud van het besluit daarop worden afgestemd. De uitzonderingsmaatregelen op

de verplichte doorstroom waren bijvoorbeeld bedoeld als compensatie om tegemoet te komen aan de weerstand van de koepel LDE tegen deze beleidsoptie (Respondent M, 10.12.2014). Wat betreft **toegang en bereik** werd vanuit de ervaring dat de doelgroep te eng gedefinieerd was gekozen om de toegang tot de lokale diensteneconomie uit te breiden. Dit gebeurde door de toegang niet meer te bepalen op basis van de criteria laaggeschoold zijn en werkloos zijn, maar op basis van een indiceringsmechanisme dat meerdere aspecten van de individuele situatie in kaart brengt. Ook werd de toegang tot erkenning als LDE-onderneming verruimd naar vso's (op vraag van de sector) en samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen (om kleine besturen de kans te geven tegemoet te komen aan het minimum van 5 VTE doelgroepmedewerkers) (Respondent J, 03.12.2014).

Inzake de **kost (winst-verlies)** van de nieuwe regelgeving werden financiële simulaties gemaakt door zowel het departement als de koepel LDE en de VVSG omtrent de financiering vanuit het departement WSE aan LDE-ondernemingen. De overgang van een loonpremie en omkaderingspremie naar een unieke vergoeding voor het inschakelingstraject per VTE doelgroepmedewerker betekende een verlies voor kleinere LDE-ondernemingen ten opzichte van de groteren. Op basis van deze simulaties kon worden ingeschat hoe hoog deze verliezen en winsten zouden zijn (Respondent J, 03.12.2014; Respondent K, 03.12.2014; Respondent L, 03.12.2014; Respondent M, 10.12.2014). Iedere LDE-onderneming ontving bovendien een persoonlijke berekening (Respondent I, 30.03.2016).

Een statisticus binnen de VDAB probeerde na te gaan op basis van datamining op de categorieën van het indiceringsinstrument (ICF) op basis van welke criteria de relatief sterkere kandidaten kunnen geïdentificeerd worden die naar LDE kunnen worden toegeleid en welke criteria gehanteerd kunnen worden om de relatief zwakkere kandidaten voor maatwerk te identificeren. Op die manier kan via het indiceringssysteem worden ingeschat welke profielen **afhankelijk** zijn van LDE om langdurig tewerkgesteld te kunnen worden (Respondent N, 11.02.2015). Naar de mening van een belangenorganisatie werd echter te weinig rekening gehouden met de verschillende maten van afhankelijkheid van het instrument onder de doelgroepwerknemers. Zij beargumenteren dit met het feit dat zonder onderscheid te maken voor iedere doelgroepwerknemer een traject van 5 jaar werd ingesteld (Respondent K, 03.12.2014). Voor zover bekend was **rechtszekerheid** geen doelgroepkenmerk dat in kaart werd gebracht bij de totstandkoming van de nieuwe LDE-regelgeving.

Tabel 6.3 - Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Het indiceringssysteem ICF om kandidaten voor LDE te identificeren werd door ambtenaren binnen de VDAB geïntroduceerd op basis van **buitenlandse voorbeelden** (Respondent N, 11.02.2015). **Eigen praktijkervaringen** lagen aan de basis van nogal wat keuzes die gemaakt werden. De ervaring dat het VSAWSE moeilijk kon beoordelen of een bepaalde dienst al dan niet als aanvullende dienstverlening kon worden beschouwd lag bijvoorbeeld aan de basis van de keuze om de opdrachtgevende overheid zelf hierover te laten oordelen (Respondent K, 03.12.2014). De ervaring dat vele personen met een nood aan LDE hier geen toegang toe konden krijgen, lag mee aan de basis van de keuze voor het indiceringssysteem (Respondent M, 10.12.2014).

Ook data uit beschikbare overheidsdatabanken konden worden aangewend. Er wordt gewerkt met geregistreerde ondernemingen waarvan **data beschikbaar** zijn in Vlaamse en federale databanken (Respondent J, 03.12.2014). Ook data over de doelgroepwerknemers is geregistreerd in de databanken van de VDAB en kon aangewend worden (Respondent N, 11.02.2015). De wijziging van de regelgeving werd aangevangen met een brede kwalitatieve **ex post evaluatie** van de vroegere LDE-regelgeving. Deze evaluatie bestond uit: een schriftelijke bevraging bij de projecten zelf, inspectieverlagen van Inspectie WSE, adviezen van de SERV, de koepel LDE en de VVSG en rondetafels met de verschillende belanghebbenden (Respondent I, 13.11.2014).

Tabel 6.4 - Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Omdat het kabinet de bedoeling had om tot een geïntegreerde regelgeving te komen omtrent de sociale economie, werden het LDE-decreet en besluit inhoudelijk sterk afgestemd op het maatwerkdecreet. De uitwerking van beide decreten

gebeurde in dezelfde administratieve werkgroepen. Bijgevolg zijn verschillende aspecten van beide decreten hetzelfde (bvb. toewijzing op basis van indicering, schaalgrootte van minimum 5 VTE). De doelstelling van het kabinet was om de finaliteit van beide **instrumenten** duidelijk van elkaar te onderscheiden: LDE is bedoeld voor relatief sterkere werkzoekenden die kunnen doorstromen naar de reguliere economie, maatwerk is gericht op zwakkere werkzoekenden voor wie deze doorstroom vaak geen optie is (Respondent J, 03.12.2014).

De financiering van de LDE's gebeurt deels door het beleidsdomein waartoe het behoort. Zo worden LDE-initiatieven in de buurtgerichte kinderopvang bijvoorbeeld mede gefinancierd vanuit het beleidsdomein Welzijn. Daarom werden voorstellen tijdens de totstandkoming van de regelgeving in onderling overleg tussen het departement WSE en de administraties van de betrokken **beleidsdomeinen** (Welzijn, Wonen, Toerisme en Sport) afgetoetst (Respondent I, 13.11.2014).

Wat betreft de afstemming met andere **beleidsniveaus** heerste een sterke ontevredenheid bij de VVSG. Na de rondetafel aan het begin van het traject zou haar betrokkenheid beperkt gebleven zijn tot enkele samenkomsten met het kabinet en het departement waar deze laatsten de voortgang van de totstandkoming van de regelgeving presenteerden zonder dat er veel ruimte zou geweest zijn voor feedback vanuit de VVSG (Respondent L, 03.12.2014; Respondent M, 03.12.2014). Vanuit het kabinet en het departement WSE wordt tegengesproken dat de VVSG

slechts beperkt betrokken werd (Respondent J, 16.03.2016; Respondent I, 30.03.2016). De VVSG rapporteerde ook een grote moeilijkheid om aan beleidsvoorbereidende documenten te geraken. De VVSG werd wel gevraagd een sjabloon voor een impactanalyse uit te werken om te bepalen of de dienst waarop de doelgroepwerknemer wordt tewerkgesteld al dan niet als aanvullende dienstverlening kan worden beschouwd. Dit sjabloon werd volgens VVSG echter niet gebruikt. Een sjabloon ontwikkeld vanuit het departement - dat wel zou afgetoetst zijn met VVSG - werd gebruikt in de plaats (Respondent L, 03.12.2014; Respondent M, 03.12.2014; Respondent J, 16.03.2016; Respondent I, 30.03.2016).

De **beleidsruimte gelaten door Europa** werd ook in rekening gebracht bij de totstandkoming van de LDE-regelgeving. Deze lag mee aan de basis van de hervorming van de financiering aan LDE-ondernemingen vanuit het departement WSE en van de beperking van de ondersteuning van werknemers in een LDE-project tot vijf jaar (Respondent J, 03.12.2014).

Tabel 6.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De uitgebreide analyse in de werkgroep indicering van de VDAB was gericht op het identificeren van de indicatoren die relevant zijn om te bepalen wie geschikt is om tewerkgesteld te worden in de LDE. Deze analyse droeg bij tot de optimalisatie en de **effectiviteit** van dit toewijzingsinstrument (Respondent N, 11.02.2015). Ook de keuze om de vrijwillige doorstroom af te schaffen en een kader te creëren voor verplichte doorstroom werd door het kabinet en de regering gemaakt om de effectiviteit van het instrument (meer doorstroom) te garanderen (Respondent J, 03.12.2014). Er werden voor zover bekend geen pogingen ondernomen om de **succesfactoren** voor het bereiken van beleidsdoelen in kaart te brengen.

Tabel 6.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

Een aantal beleidsopties werden gekozen om tegemoet te komen aan een **maatschappelijke vraag** (bvb. de vzw's waren vragende partij om ook vso's toe te laten om als LDE-

onderneming op te treden) (Respondent J, 03.12.2014). **Kosten, risico's en baten voor de overheid** werden ook in rekening gebracht bij de totstandkoming van de LDE-regelgeving. Hoewel het om een budgetneutrale operatie ging, werd binnen de VDAB wel een impactanalyse gemaakt omtrent de personele en financiële kost die de veranderingen in de regelgeving teweeg zouden brengen (Respondent N, 11.02.2014). De beslissing om de financiering van de LDE-ondernemingen aan te passen aan het Europese DAEB-kader had de bedoeling om het risico op sancties te vermijden (Vlaamse overheid, 2013b).

Volgens de Europese DAEB-regelgeving vormden de loonpremie en de omkaderingspremie een verdoken vorm van **staatssteun** aangezien er hier soms sprake was van overcompensatie. In het kader van een DAEB mag een overheid enkel een vergoeding voor geleverde diensten uitbetalen, maar geen staatssteun. Bijgevolg werden de loon- en omkaderingspremie vervangen door de vergoeding voor het inschakelingstraject (Respondent I, 13.11.2014). De optie om ook vennootschappen met een winstoogmerk de kans te geven om als LDE-onderneming op te treden werd door het kabinet afgewezen uit angst voor **marktfalen** (Respondent J, 03.12.2014). Over een **directe of indirecte tussenkomst naar de doelgroep** werd niets vermeld in de interviews.

Tabel 6.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

De analyses in de werkgroep indicering waren er op gericht om het indiceringsinstrument bedoeld om mensen toe te leiden naar de lokale diensteneconomie zodanig vorm te geven dat de **toegankelijkheid** voor zoveel mogelijk van de geschikte kandidaten mogelijk gemaakt wordt (Respondent N, 11.02.2015). De keuze voor verplichte doorstroom kwam voort uit de perceptie dat de **vrijblijvende** benadering de doorstroom onvoldoende kon waarborgen en dat LDE-ondernemingen zelf weinig enthousiast waren om doorstroom te stimuleren (Respondent N, 11.02.2015; Respondent J, 03.12.2014).

Inzake de **ondersteunende** beleidsinstrumenten werd gebruik gemaakt van infosessies en communicatie op het internet om het nieuwe beleid bekend te maken (Departement Werk en Sociale Economie, 2015). Over **flexibiliteit** en het

vernieuwend karakter van de regelgeving werd voor zover bekend niet gereflecteerd.

4. Besluit werkervaringsprogramma

De onderstaande toelichting betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2008 betreffende werkervaring* (BS 31 oktober 2008).

> 4.1. Omschrijving

Het werkervaringsprogramma (WEP) is een middel om langdurig werklozen op een competentieversterkende manier gedurende één jaar betaalde werkervaring te laten opdoen bij een lokale overheid, een instelling van openbaar nut of een vzw (ook wel de ‘promotor’)⁶. De wijziging van de regelgeving vloeide voort uit de vaststelling dat er een tweedeling bestond tussen ‘tewerkstellingsgerichte’ promotoren en ‘ervaringsgerichte’ promotoren. Tewerkstellingsgerichte promotoren schakelden de doelgroepwerknemer in het productieproces in, maar focusten minder op opleiding en doorstroom. Zij boden de doelgroepwerknemer via werkervaring wel de kans om specifieke competenties te ontwikkelen, maar hadden weinig aandacht voor de

⁶ Het Werkervaringsprogramma werd stopgezet eind 2015 en vanaf 2016 vervangen door de Tender Intensief Werkplekieren.

ontwikkeling van meer generieke competenties (bvb. sollicitatietraining). Ervaringsgerichte promotoren hadden daarentegen ook veel aandacht voor opleiding en herintegratie op de arbeidsmarkt. Het bovenvernoemde onderscheid werd deels veroorzaakt doordat niet bij alle promotoren een “doorstroomfilosofie” aanwezig was. Daarnaast was er sprake van een verschil in financiering: sommige promotoren konden aanspraak maken op extra ESF-financiering om meer generieke competenties bij de doelgroepwerknemers te ontwikkelen en anderen niet. Vooral de grotere werkgevers en de werkgevers die aanspraak konden maken op extra ESF-financiering boden een volwaardig WEP-traject aan hun doelgroepwerknemers aan. Het nieuwe WEP-besluit wilde daarom via een hervorming van het financieringsmechanisme een evenwaardige begeleiding voor alle doelgroepwerknemers garanderen (Respondent O, 01.10.2014; De Cuyper, Jacobs en Van Opstal, 2010).

Bovendien werd een nieuwe werkvorm opgericht: de leerwerkbedrijven. Leerwerkbedrijven zijn samenwerkingsverbanden tussen verschillende promotoren. Zij bieden hun doelgroepmedewerkers in het kader van het werkervaringsprogramma zowel een werkervaringsmodule (gericht op specifieke competenties) als een inschakelingsmodule (gericht op generieke competenties) aan. Zij zijn ook belast met het aanbieden van de inschakelingsmodule aan doelgroepwerknemers die bij een externe promotor zijn tewerkgesteld. Deze externe promotoren zijn vaak kleinere organisaties die niet over voldoende expertise beschikken om een inschakelingsmodule aan te bieden. Andere wijzigingen aan het besluit vormen de

verbreding van de doelgroep, de vereenvoudiging van de subsidieaanvraag en de instelling van een prominenter rol voor de VDAB bij de toeleiding van werkzoekenden naar de WEP-trajecten (Respondent O, 01.10.2014) .

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voornaamste wijzigingen die in de WEP-regelgeving werden doorgevoerd:

Tabel 7 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het werkervaringsprogramma

	Voor	Na
Organisatie	<p>Individuele werkervaringspromotoren - werkervaringsmodule</p> <p>VDAB of promotoren op aanvraag - inschakelingsmodule</p>	<p>Individuele werkervaringspromotoren -werkervaringsmodule eigen doelgroepwerknemers</p> <p>Leerwerkbedrijven -werkervaringsmodule eigen doelgroepwerknemers -inschakelingsmodule eigen doelgroepwerknemers (minstens 40 VTE) -inschakelingsmodule doelgroepwerknemers van individuele werkervaringspromotoren (minstens 40 VTE)</p>

Financiering (jaarlijks per VTE)	Voor de werkervaringsmodule (alle promotoren): -loonpremie (14 030 euro) -omkaderingspremie (15% van loonpremie voor gemeenten en gemeentebedrijven, OCMW's en provincies, 25% voor instellingen van openbaar nut en vzw's, 35% als doelgroepwerknemer minstens 36 maanden volledig werkloos is) Voor de inschakelingsmodule (bij alle promotoren) - (optioneel) ESF-financiering voor extra begeleiding en opleiding (9000 euro)	Voor de werkervaringsmodule (alle promotoren): -loonpremie (17 900 euro) -omkaderingspremie (25% van de loonpremie) ⁷ Voor de werkervaringsmodule (enkel bij leerwerkbedrijven): -aanvullende omkaderingspremie (gericht op zwakkere werknemers, 2000 euro) ⁸ Voor de inschakelingsmodule (enkel bij leerwerkbedrijven): -inschakelingspremie (3000 euro) -nazorgpremie (1000 euro)
---	---	--

⁷ Dit percentage werd later verhoogd tot 28% (Vlaamse overheid, 08.08.2011).

⁸ Dit bedrag werd later verhoogd tot 2700 euro (Vlaamse overheid, 08.08.2011).

Aanvraag subsidies	<ul style="list-style-type: none"> -elk jaar aanvraag indienen -loon- en omkaderingspremie aanvragen bij het departement WSE, ESF-financiering bij ESF -jaarlijkse aanvraag ESF-financiering bij ESF 	<ul style="list-style-type: none"> -elke vier jaar aanvraag tot erkenning indienen -alle aanvragen voor subsidies via VSAWSE -VSAWSE verdeelt middelen ESF gelijk onder alle doelgroepwerknemers
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> -langdurig werkzoekenden (12 maanden leefloon of vergoede financiële hulp of 24 maanden al dan niet volledig vergoede werkloze) 	<ul style="list-style-type: none"> -langdurig werkzoekenden (12 maanden leefloon of vergoede financiële hulp of 24 maanden al dan niet volledig vergoede werkloze) 10% van de doelgroepwerknemers kan ook bestaan uit⁹: -niet-werkende werkzoekende deeltijds lerenden met draaglast (jongeren met problemen)

⁹ Later warden deze uitzonderingen nog uitgebreid met de 'WIP-doelgroep' (Vlaamse overheid, 08.04.2010).

		<ul style="list-style-type: none"> -niet-werkende werkzoekenden met een psychologische, psychiatrische, medische, mentale of sociale beperking -andere leefloongerechtigden en gerechtigden op financiële maatschappelijke hulp die niet werkende werkzoekenden zijn
Toeleiding	<ul style="list-style-type: none"> -toeleiding via verschillende kanalen, waaronder VDAB -VDAB attesteert of werzoekende aan de doelgroepcriteria voldoet 	<ul style="list-style-type: none"> -elke toeleiding gebeurt via werkzoekenden die ingeschreven zijn in de trajectbegeleiding van de VDAB -De VDAB attesteert of werkzoekende aan doelgroepcriteria voldoet -De VDAB valideert of de werkervaring tegemoet komt aan de behoeften van de werkzoekende

(Respondent O, 01.10.2014; De Cuyper e.a., 2010)

> 4.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 4.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit met betrekking tot het werkervaringsprogramma. Vervolgens wordt onder titel 4.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 4.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 4.2.1. Totstandkomingsproces

In de **beleidsnota** van de minister van Werk werd de doelstelling opgenomen om de uitstroom vanuit het werkervaringsprogramma te verbeteren. Met dit doel zouden **proefprojecten** worden georganiseerd om de leerwerkbedrijven uit te testen. De bedoeling was om na te gaan of alternatieve organisatie- en begeleidingsmethoden konden worden ingezet om de doeltreffendheid (uitstroom naar werk) van het werkervaringsprogramma te verhogen. Deze proefprojecten vonden plaats in de periode 2005-2006. De beleidsnota stelde dat wanneer de proefprojecten zouden leiden tot een verbeterde uitstroom - wat ook effectief het geval was - een nieuw decretaal kader voor het werkervaringsprogramma zou worden uitgewerkt (Vandenbroucke, 2004).

Vanuit **eerdere studies** was geweten dat er in praktijk sprake was van twee soorten promotoren: tewerkstellingsgerichte

promotoren die de doelgroepwerknemer enkel specifieke werkervaringscompetenties meegeven en ervaringsgerichte promotoren die ook aandacht besteden aan de ontwikkeling van meer generieke competenties bij de doelgroepwerknemers (bvb. sollicitatietraining). Bijgevolg werd dus niet aan alle doelgroepwerknemers een even omvattend competentieversterkend traject aangeboden (Administratie Werkgelegenheid, 2000; Heylen en Bollens, 2007; De Cuyper e.a., 2010). De proefprojecten met de leerwerkbedrijven hadden daarom ook de bedoeling om na te gaan of de leerwerkbedrijven een volwaardig traject voor alle doelgroepwerknemers kon garanderen (Vlaamse overheid, 2008).

Nadat de resultaten van deze proefprojecten bekend werden, schreef het kabinet eind 2007 een **conceptnota** waarin de belangrijkste principes van de nieuwe regelgeving werden vastgelegd. Vanaf januari 2008 werd begonnen met **overlegvergaderingen** op het kabinet met het **kabinet, VDAB, het departement WSE en het VSAWSE**. Hierbij bestond ook een sterke betrokkenheid van het Steunpunt Lokale Netwerken (SLN)¹⁰, een koepelorganisatie die non-profitorganisaties die coaching, opleiding en werkplekieren aanbieden verenigt en vertegenwoordigt¹¹. Met **SLN** werd zeer regelmatig afgetoetst. In mindere mate werd ook met lokale besturen en **VERSO**, de koepelvereniging van de non-profit sector waar SLN onder ressorteert, afgetoetst tijdens de

¹⁰ De naam voluit is: Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken Opleiding en Tewerkstelling vzw.

¹¹ Tegenwoordig heet SLN het Sterpunt Inclusief Ondernemen vzw en komen de voormalige werkervaringspromotoren en leerwerkbedrijven die lid zijn van het Sterpunt Inclusief Ondernemen vzw naar buiten als 'de werkplekarchitecten' (zie: www.dewerkplekarchitecten.be).

totstandkoming van het besluit. SLN organiseerde bovendien in mei 2008 een infodag waarop de promotoren feedback konden geven op de nieuwe regelgeving, wat geleid heeft tot een aantal aanpassingen in de regelgeving (Respondent Q, 21.10.2014). **Binnen VDAB werd ook een werkgroep opgericht** van VDAB-ambtenaren die betrokken waren bij de toeleiding van werkzoekenden naar het werkervaringsprogramma. Met hen werden voornamelijk ideeën rond het nieuwe takenpakket van VDAB afgetoetst, wat vervolgens werd teruggekoppeld naar het overleg op het kabinet (Respondent P, 10.10.2014). Er werd ook teruggekoppeld naar het **VESOC**. Omdat de minister de regelgeving nog voor het einde van de legislatuur wilde laten goedkeuren, werd gekozen om de regelgeving niet uit te werken in een decreet zoals in de beleidsnota werd opgenomen, maar in een BVR. Voor een BVR geldt namelijk een minder tijdrovende procedure (Respondent O, 01.10.2014).

Na de bekrachtiging van het besluit, werd in een stuurgroep (bestaande uit het kabinet, het departement WSE, het VSAWSE, de VDAB en SLN aangevuld met een aantal promotoren) de implementatie van het besluit verder opgevolgd (Respondent Q, 21.10.2014). Er werd een RIA opgesteld, maar deze vormde niet de basis van het keuzeproces (Vlaamse overheid, 2008).

> 4.2.2. *Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten*

-Alternatieve beleidsinstrumenten

Net zoals de Lokale Diensteneconomie zit het werkervaringsprogramma binnen de typologie van beleidsinstrumenten ergens op de grens tussen **organisationele beleidsinstrumenten** en **financiële beleidsinstrumenten**. Het betreft een subsidie aan publieke organisaties en vzw's om langdurig werkzoekenden gedurende één jaar op te leiden en betaalde werkervaring te laten opdoen zodat ze daarna kunnen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. De leerwerkbedrijven kunnen worden opgevat als een organisationeel beleidsinstrument. Het betreft namelijk een samenwerkingsverband tussen publieke organisaties (en vzw's) met de bedoeling om opleidingen en werkervaring aan te bieden die op de markt niet worden aangeboden. Aangezien de leerwerkbedrijven niet enkel uit publieke organisaties bestaan, kan het eveneens worden opgevat als een financieel beleidsinstrument waarbij vzw's gesubsidieerd worden om bepaalde taken te vervullen. De regelgeving werd aangevuld met **juridische beleidsinstrumenten** (bvb. toetredingsvoorwaarden voor doelgroepen) en **communicatieve beleidsinstrumenten** (bvb. infosessies voor promotoren).

Tijdens de totstandkoming van het besluit werd niet overwogen om het werkervaringsprogramma te vervangen door een ander beleidsinstrument. Wel werd tijdens de totstandkoming van de regelgeving gereflecteerd over de mate waarin doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt zou worden **afgedwongen**. De kabinet overwoog aanvankelijk namelijk om aan promotoren een verplichte doorstroom van 65% op te leggen. SLN overtuigde het kabinet er echter van

dat dit in praktijk niet haalbaar zou zijn (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015).

-Organisatie

De **proefprojecten of proeftuinen van leerwerkbedrijven** die op initiatief van de minister werden opgericht toonden aan dat leerwerkbedrijven een betere doorstroom naar de reguliere economie konden bewerkstelligen dan de individuele promotoren. Deze **gunstige resultaten** vormden een belangrijke beweegreden om de leerwerkbedrijven in te schrijven in de regelgeving (Vandenbroucke, 2004; Vlaamse overheid, 2009). Nochtans zou de keuze voor de leerwerkbedrijven in het totstandkomingsproces reeds genomen zijn alvorens de resultaten van de proefprojecten beschikbaar waren. Er waren op dat moment echter wel al indicaties dat deze proefprojecten goed verliepen (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015).

De leerwerkbedrijven werden in de nieuwe regelgeving bevoegd om de meer generieke competenties (inschakelingsmodule) aan te bieden. In het verleden bood de VDAB een vorm van opleiding op de werkvloer aan, hoewel zij dit konden uitbesteden aan de promotoren zelf. Vooral de non-profitorganisaties die aangesloten zijn bij **SLN** beschikten over de expertise om deze inschakelingsmodule aan te bieden. Zij **boden aan om het initiatief te nemen** bij de vorming van de leerwerkbedrijven (Steunpunt Lokale Netwerken, 2009; Respondent O, 01.10.2014).

Werkgevers die niet aangesloten zijn bij het leerwerkbedrijf moeten in de nieuwe regelgeving verplicht een overeenkomst afsluiten met een leerwerkbedrijf voor het aanbieden van de

inschakelingsmodule. Vaak zijn dit kleinere organisaties en lokale besturen die zelf niet over de expertise beschikken om deze inschakelingsmodule zelf aan te bieden. Zij bieden daarom enkel de werkervaringsmodule (specifieke werkgerelateerde competenties) aan (Respondent O, 01.10.2014). Het **kabinet** hechtte veel belang aan de **schaalgrootte** van de leerwerkbedrijven. Daarom bepaalden zij dat een leerwerkbedrijf minstens 40 VTE bij de interne promotoren moet begeleiden (die aangesloten zijn bij het leerwerkbedrijf) en een inschakelingsmodule moet aanbieden aan minstens 40 VTE bij externe promotoren (die een samenwerkingsovereenkomst met het leerwerkbedrijf afsluiten). Aanvankelijk was het kabinet voorstander van **één leerwerkbedrijf per RESOC-regio**. SLN wees het kabinet er echter op dat dit in praktijk niet haalbaar zou zijn (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015).

Om **tegemoetkoming aan de doelstelling - een zo hoog mogelijke uitstroom - te vrijwaren** werd de beleids optie om de kleinere tewerkstellingsgerichte promotoren uit te sluiten verworpen. Om dezelfde reden werd niet aan individuele promotoren opgelegd om zelf een inschakelingsmodule aan te bieden. Dit zou er namelijk toe kunnen leiden dat kleinere promotoren gaan afhaken (Respondent O, 01.10.2014).

-Financiering

In het verleden werd extra ESF-financiering voor extra begeleiding en opleiding slechts toegekend aan een bepaald deel van de doelgroepwerknemers, waardoor een degelijke inschakelingsmodule niet voor iedereen gegarandeerd kon worden. Daarom besloot het **kabinet** om het financieringssysteem te herwerken op een manier die

garandeert dat **voor iedere doelgroepwerknemer een gelijk bedrag voor de inschakelingsmodule** kon worden voorzien. De ESF-premie die individuele promotoren moesten aanvragen bij het ESF-agentschap werd vervangen door een financiering vanuit het VSAWSE die deze ESF-middelen zelf op een gelijke manier onder alle doelgroepwerknemers verdeelt (Respondent O, 01.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014).

De ESF-vergoeding werd vervangen door drie andere vergoedingen: een aanvullende omkaderingspremie, een inschakelingspremie en een nazorgpremie. De inschakelingspremie is bedoeld om een inschakelingsmodule voor elke doelgroepmedewerker te garanderen. De **aanvullende omkaderingspremie** kwam er **op vraag van SLN**. In de vorige regelgeving boden vooral de promotoren die aangesloten zijn bij SLN een werkervaringstraject aan aan de zwakkere doelgroepmedewerkers. Zij waren bereid om deze ondersteuning aan de zwakkere doelgroepmedewerkers te blijven aanbieden in ruil voor extra financiële ondersteuning. Aangezien voornamelijk de promotoren die aangesloten zijn bij SLN aan de basis stonden van de leerwerkbedrijven, werd een aanvullende omkaderingspremie ingesteld die uitsluitend wordt toegekend aan de leerwerkbedrijven (Respondent O, 01.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014).

De **nazorgpremie** kwam er op vraag van het **kabinet en de VDAB**. Zij hechtten veel belang aan doorstroom naar vast werk en wilden een vorm van resultaatsvergoeding instellen om deze doorstroom te stimuleren. SLN was minder te vinden voor deze resultaatsfinanciering, aangezien zij van mening waren dat langdurige tewerkstelling afhankelijk is van verschillende factoren die de promotoren en leerwerkbedrijven niet allemaal in de hand hebben. Bij wijze van **compromis** werd het

bedrag van de nazorgpremie dan ook lager gelegd dan het kabinet oorspronkelijk voor ogen had (Respondent O, 01.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014; Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015). De nazorgpremie wordt voorgehouden voor elke doelgroepwerknemer die in de zes maanden na afloop van het WEP-traject minstens twee maanden ononderbroken tewerkgesteld is geweest in de reguliere economie (De Cuyper e.a., 2010).

-Aanvraag subsidies

Reeds in zijn beleidsnota stelde de **minister** dat de subsidieaanvraag moest worden vereenvoudigd (Vandenbroucke, 2004). Op die manier wordt de administratieve last voor de promotoren verkleind. De afzonderlijke aanvraag voor enerzijds de loon- en omkaderingspremie bij (de voorloper van) het departement WSE en anderzijds de ESF-premie bij ESF werden vervangen door één enkele aanvraag bij het VSAWSE (dat later opging in het departement WSE). Deze aanvraag moet om de vier jaar worden ingediend, terwijl de vroegere ESF-premie elk jaar moest worden aangevraagd¹² (Vlaamse overheid, 2009). Ook SLN was vragende partij voor deze vereenvoudiging (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015). De nieuwe regeling biedt een betere rechtszekerheid aan de promotoren (Vlaamse overheid, 2009).

¹² In praktijk bestonden er verschillende looptijden voor de aanvraag van ESF-financiering. Soms moest deze jaarlijks aangevraagd worden. Op andere momenten werd de ESF-financiering toegekend voor een periode van drie jaar, maar moest de promotor zich wel jaarlijks verantwoorden (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015).

-Doelgroep

De beslissing om de doelgroep te verbreden door 10% uitzonderingen toe te laten is aangedragen **door VDAB** vanuit hun **praktijkervaring**. VDAB moest soms personen die in feite geschikt waren om in het werkervaringsprogramma te stappen weigeren omdat zij nog niet lang genoeg werkloos waren (Respondent P, 10.10.2014). Vertegenwoordigers van de promotoren zelf beweren echter dat het opnemen van personen die niet tot de doelgroep behoren in een werkervaringstraject in het verleden echter zelden een probleem vormde in praktijk (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015). Vanuit het kabinet en de andere belangenorganisaties werd deze beslissing gesteund (Respondent P, 10.10.2014).

-Toeleiding

In het verleden gebeurde de toeleiding naar werkervaring niet steeds door VDAB. VDAB moest wel attesteren (formeel bepalen of iemand voldoet aan de criteria om deel te nemen aan het werkervaringsprogramma), maar de werkgevers hadden soms hun eigen toeleidingskanalen waarlangs kandidaten beoordeeld werden. Het gevolg was dat werkgevers vaak de sterkste profielen bevoordeelden. Op basis van deze **praktijkervaring** heeft **VDAB** ervoor geijverd om een sterkere invloed te krijgen op de toeleiding van doelgroepwerknemers (Respondent P, 10.10.2014). Het kaderde ook binnen een bredere **beleidsdoelstelling van het kabinet** om de VDAB een sterkere rol in de regie van de arbeidsmarkt te geven (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015). Alle doelgroepwerknemers moeten nu toegeleid worden via de trajectbegeleiding van de

VDAB. Zij worden door VDAB gescreend en de geschiktheid van de kandidaat om in het werkervaringsprogramma te worden opgenomen wordt door VDAB beoordeeld (Respondent P, 10.10.2014).

> 4.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd bij de totstandkoming van het besluit, alsook de beperkingen die ervaren werden in het afwegingsproces. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen: De vooropgestelde doelstellingen door het kabinet hadden een sterke invloed op de keuzes die gemaakt werden. De minister was van mening dat de doorstroom naar de reguliere economie moest toenemen. Dit vormde de basis voor de keuze om een inschakelingspremie voor iedere doelgroepwerknemer te garanderen en om over te stappen naar een systeem met leerwerkbedrijven. Met de nazorgpremie wilde het kabinet dan weer een resultaatsvergoeding instellen die doorstroom zou kunnen stimuleren (Respondent O, 01.10.2014; Vandenbroucke, 2004). Ook de sterke regierol van de VDAB en een grote schaal voor de leerwerkbedrijven paste binnen de bredere beleidsdoelstellingen van de minister (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015).

-Draagvlak bij belangenorganisaties: SLN werd van dichtbij betrokken bij de totstandkoming van het besluit. Hun voorkeuren hadden een invloed op de opties die gekozen werden. Zo waren promotoren ressorterend onder SLN wel nog bereid om de zwakkere doelgroepen te begeleiden, maar vroegen ze hiervoor een compensatie: de aanvullende omkaderingspremie (Respondent O, 01.10.2014). Op aandringen van SLN werd ook het bedrag van de nazorgpremie verlaagd, kwam er geen verplichte doorstroom van 65%, en werd de schaalgrootte van de leerwerkbedrijven verlaagd (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015). De sociale partners waren ook betrokken via het VESOC, maar uit de interviews kan niet afgeleid worden dat zij een bepalende invloed hadden op de gekozen beleidsinstrumenten (Respondent O, 01.10.2014).

-Onderzoeksresultaten: De positieve resultaten van de proefprojecten rond leerwerkbedrijven vormden een aanleiding om deze ook in te schrijven in het besluit (Respondent D, 21.10.2014).

Een aantal andere criteria speelden een kleinere rol, maar werden eveneens aangehaald in de interviews:

-Kostprijs: Een aantal keuzes zouden gekozen of overwogen geweest zijn omwille van de kostprijs. Zo zou de optie om fundamenteel af te stappen van de doelgroepomschrijving naar bredere categorieën niet gekozen zijn omwille van de hogere kostprijs die een screening van kandidaten dan met zich zou meebrengen. Ook het idee om voor iedere

doelgroepwerknemer bepaalde verplichte standaard opleidingspakketten te voorzien werd afgewezen omwille van de hoge controlekost die hier aan vasthangt voor de administratie (Respondent O, 01.10.2014).

-Europees kader: Een verplichting voor externe promotoren om een ESF-kwaliteitslabel te hebben werd ingeschreven in de regelgeving vanwege een Europese verplichting. Ook moesten de premies aan de leerwerkbedrijven en promotoren in lijn worden gebracht met de Europese staatssteunregels (Respondent Q, 21.10.2014).

De adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën, eenvormigheid, de economische context, draagvlak binnen de regering en de haalbaarheid van de uitvoering werden niet vermeld als belangrijke beslissingscriteria bij de totstandkoming van het besluit.

> 4.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten

waarover tijdens de totstandkoming van het besluit gereflecteerd werd en informatie werd verzameld.

Tabel 8.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

De bedoeling van het besluit was om een **budgetneutrale** operatie door te voeren. De inschatting van de budgettaire impact had voornamelijk tot doel om in te schatten welke opties binnen de budgettaire contouren haalbaar waren (bvb. Hoeveel VTE per begeleider zijn er mogelijk met een bepaalde omkaderingspremie? Welke verschuivingen of verhogingen van subsidies zijn budgettair haalbaar?). Er werd ook ingeschat wat de budgettaire impact van de nieuwe regelgeving zou zijn op de administratie (Respondent G, 01.10.2014; Respondent I, 21.10.2014; Vlaamse overheid, 2008). Vele financiële ramingen zouden zijn uitgevoerd door SLN (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015).

Ook **invoeringstermijn en fasen** werden in rekening gebracht bij de totstandkoming van het besluit. In het besluit werd

opgenomen dat de nieuwe premiereregeling niet van toepassing is op de doelgroepwerknemers die voor 1 januari 2009 in dienst zijn gereden (Vlaamse overheid, 31.10.2008). De datum waarop de leerwerkbedrijven de bewijzen van de omkaderingsuitgaven moeten doorgeven aan het VSAWSE zodat deze naar ESF kunnen verantwoord worden, was onderdeel van discussie tussen ESF, VSAWSE en SLN. SLN vond de aanvankelijk voorgestelde datum te vroeg (Respondent I, 21.10.2014).

Wat betreft de **implementatie** van het besluit werden verschillende aspecten tijdens de totstandkoming van het besluit onderzocht, zoals: de kost die de nieuwe taken voor VDAB en VSAWSE met zich zouden meebrengen, de uittekening van de uitbetalingsvoorwaarden en erkenningsvoorwaarden door VSAWSE en de wijze waarop de erkenning en uitbetaling zou moeten worden uitgevoerd (Respondent P, 10.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014). Zoals eerder vermeld werden de **toetredingsvoorwaarden** voor werkzoekenden versoepeld. Wat betreft **communicatie** werden infosessies georganiseerd om de nieuwe regelgeving bekend te maken bij de promotoren en om het een en ander te verduidelijken (Respondent O, 01.10.2014).

Zowel de VDAB en het VSAWSE kregen in het besluit de opdracht om jaarlijks de promotoren te **evalueren**. VDAB moet onder meer gaan controleren of de weigeringen van werkzoekenden door de promotoren gegrond zijn en VSAWSE moet onder andere de besteding van de nieuwe premies controleren. Elk jaar bezorgen de promotor en de leerwerkbedrijven een jaarverslag aan het VSAWSE. Op basis van dit jaarverslag en de evaluatie van de VDAB kan het VSAWSE de minister voorstellen om de subsidiëring stop te

zetten. Deze nieuwe taken werden binnen de administratie uitgewerkt (Respondent P, 10.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014; Steunpunt Lokale Netwerken, 2009). Wat betreft **databeheer** is er niks terug te vinden in de interviews.

Tabel 8.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

De doelgroepkenmerken werden allen in beschouwing genomen bij de totstandkoming van het besluit. Met **haalbaarheid-weerstand** kon rekening gehouden worden via de sterke betrokkenheid van SLN bij de uitwerking van het beleid. Merk op dat het VVSG - dat ook een groot deel van de werkervaringspromotoren vertegenwoordigd - veel minder sterk betrokken was in het beleidsvoorbereidend proces dan SLN (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015)¹³. Het kenmerk **toegang en bereik** speelde een rol bij de bepaling van de uitbreiding van de doelgroep met personen die niet langdurig werkloos zijn en bij de vraag of tewerkstellingsgerichte promotoren al dan niet moesten worden uitgesloten van werkervaring. Hiermee samenhangend

¹³ Ter compensatie werden achteraf nog een aantal zaken gewijzigd aan de regelgeving op vraag van de VVSG, zoals het optrekken van de omkaderingspremie van 25% naar 28% van de loonpremie (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015).

werd de overweging gemaakt om tewerkstellingsgerichte promotoren niet uit te sluiten aangezien dit tot een **verlies** van joboportunities voor langdurig werkzoekenden zou kunnen leiden. Tegenover de beslissing van de leerwerkbedrijven om zwakkere mensen te begeleiden eisten zij ook een financiële compensatie in de vorm van de aanvullende omkaderingspremie om deze **kost** te kunnen dekken (Respondent O, 01.10.2014; Respondent P, 10.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014; Vlaamse overheid, 2008).

De beslissing om de doelgroep uit te breiden werd genomen vanuit de redenering dat een bredere groep mensen dan enkel de langdurig werkzoekenden **afhankelijk** zijn van werkervaring om competenties te kunnen ontwikkelen en om naar een job in de reguliere economie te kunnen worden geleid. **Rechtszekerheid** voor de promotoren was een belangrijk argument om over te stappen op een vierjaarlijkse in plaats van een jaarlijkse subsidieaanvraag. De verdeling van de ESF-financiering over alle doelgroepwerknemers was dan weer een keuze die gemaakt werd om aan elke doelgroepwerknemer de rechtszekerheid op een solide inschakelingsmodule te kunnen garanderen (Respondent O, 01.10.2014; Respondent P, 10.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014; Vlaamse overheid, 2008).

Tabel 8.3 - Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Eigen ervaringen van VDAB en de promotoren in SLN speelden een grote rol bij de afwegingen en keuzes die tijdens de voorbereiding van het besluit gemaakt zijn (Respondent O, 01.10.2014). Zo speelde de praktijkervaring van VDAB bijvoorbeeld een rol bij de keuze om de doelgroep van werkzoekenden die gebruik kunnen maken van werkervaring te verbreden (Respondent P, 10.10.2014). **Beschikbare data** uit de databank van VDAB en uit bevragingen bij promotoren door SLN konden ook worden gebruikt bij de voorbereiding van het besluit (Respondent O, 01.10.2014).

Er waren ook verschillende **ex post evaluaties** beschikbaar die bepaalde aspecten van de vroegere werking van het werkervaringsprogramma belichten. Deze evaluaties vormden de aanleiding voor de totstandkoming van het besluit (zie bvb. Administratie Werkgelegenheid, 2000; Heylen en Bollens, 2007). Ook de positieve ervaring van het proefproject met de

leerwerkbedrijven vormde een aanleiding om de regelgeving te veranderen (Respondent I, 21.10.2014). Naar **buitenlandse voorbeelden** werd niet verwezen in de interviews of beleidsdocumenten.

Tabel 8.4 - Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Wat betreft de relatie met **andere beleidsinstrumenten** zou bij de vormgeving van het werkervaringsprogramma rekening zijn gehouden met de finaliteiten van ander beleid met gelijkaardige doelstellingen (zoals tenders en maatwerk) (Respondent R, 23.09.2015; Respondent S, 23.09.2015). Er zijn overlegmomenten geweest op interkabinettair niveau om het besluit af te stemmen op de regelgeving wat betreft werkervaring door deeltijds lerenden met het **beleidsdomein** Onderwijs en wat betreft werkervaringsprogramma's in rusthuizen met het beleidsdomein WVG (Respondent Q, 21.10.2014). Er is ook overleg gepleegd met andere **beleidsniveaus**: met lokale besturen die ook als promotor kunnen optreden, en met het federale niveau om af te stemmen over financiële middelen en over de doelgroepen ('artikel 60'ers') in het werkervaringsprogramma die vanuit

het federale niveau ondersteund worden (Respondent O, 01.10.2014).

Ook de **beleidsruimte gelaten door Europa** werd in rekening gebracht bij de totstandkoming van het besluit. Er moest nagegaan worden of de overwogen opties strookten met de Europese staatssteunregels. Ook de rapportering over de aanwending van Europese ESF-middelen moest worden voorbereid (Respondent P, 10.10.2014; Respondent Q, 21.10.2014).

Tabel 8.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Op basis van het proefproject leerwerkbedrijven heeft men op voorhand de **effectiviteit van dit instrument** voor het bereiken van een betere doorstroom naar de reguliere economie kunnen inschatten (Vlaamse overheid, 2008). De afweging om kleinere tewerkstellingsgerichte promotoren niet uit te sluiten van het werkervaringsprogramma of zelf een inschakelingsmodule te laten aanbieden bracht in rekening dat een keuze voor deze beleidsopties de effectiviteit - een doorstroom van zoveel mogelijk werkzoekenden - zou kunnen fnuiken (Respondent O, 01.10.2014). Voor zover bekend werd er geen onderzoek gevoerd naar de **succesfactoren** voor het bereiken van beleidsdoelen.

Tabel 8.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De ultieme doelstelling van de wijziging van de regelgeving omtrent werkervaring was om een betere doorstroom van langdurig werkzoekenden naar werk te kunnen garanderen en zodoende tegemoet te komen aan de **maatschappelijke vraag of nood** aan tewerkstelling bij zowel werkgevers als werkzoekenden (Vandenbroucke, 2004). De **kosten, risico's en baten** voor de overheid vormden een belangrijke toetssteen in het keuzeprocess. Zo werd de optie om een verplicht standaardpakket opleiding voor doelgroepwerknemers op te leggen niet gekozen omwille van de hoge administratieve kost die dit met zich zou meebrengen voor de overheid (Respondent O, 01.10.2014). De keuzes werden ook afgetoetst aan de Europese **staatssteunregels**. Het corrigeren van **marktfalen** was de belangrijkste drijfveer achter de keuze om de VDAB bevoegd te maken voor de toeleiding van werkzoekenden naar het werkervaringsprogramma. De vroegere bevoegdheden van de werkgevers zelf inzake toeleiding leidden namelijk tot een situatie waarbij sterkere werkzoekenden bevoorreed werden

(Respondent P, 10.10.2014). Over de keuze tussen een directe of indirecte tussenkomst naar de doelgroep werd voor zover bekend niet gereflecteerd.

Tabel 8.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Er werd gebruik gemaakt van communicatieve beleidsinstrumenten (infosessies) als **ondersteunend instrument** om de regelgeving bekend te maken bij de promotoren. De keuzes met betrekking tot de uitbreiding van de doelgroep en met betrekking tot de promotoren aan wie al dan niet werd toegelaten om werkervaring aan te bieden houden verband met de **toegankelijkheid** van het instrument voor respectievelijk werkzoekenden en promotoren. Wat betreft de **dwang of vrijblijvendheid** van het instrument is getwijfeld tussen onder meer een verplichte of vrijwillige toetreding van promotoren tot een werkervaringsbedrijf en tussen het al dan niet opleggen van bepaalde standaardpakketten opleiding voor doelgroepwerknemers (Respondent O, 01.10.2014). Naar **flexibiliteit** en het

vernieuwend karakter van de regelgeving werd niet verwezen in de interviews.

5. Moeilijkheden en beperkingen

Hierboven werd voor elke case besproken op basis van welke criteria gekozen werd voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven en hoe de totstandkoming of ex ante beleidsevaluatie van het beleidsinitiatief verliep. In alle cases werd echter ook melding gemaakt van moeilijkheden en beperkingen tijdens deze ex ante beleidsevaluatie die maakten dat de beleidsvoorbereiding niet optimaal kon verlopen. Hieronder bespreken we de moeilijkheden en beperkingen die door de respondenten uit het beleidsdomein WSE werden ervaren¹⁴.

Een eerste aspect waarbij moeilijkheden werden ervaren betreft **tijd en tijdsdruk**. Er moet worden opgemerkt dat de meeste respondenten van mening waren dat er over het algemeen voldoende tijd voorhanden is om de verschillende beleidsinstrumenten af te wegen en om geïnformeerde beleidskeuzes te maken. Enkele respondenten verwezen wel naar het formele aspect van het totstandkomingsproces (Inspectie financiën, eerste principiële goedkeuring, adviezen SAR's, tweede principiële goedkeuring, advies Raad van State,

¹⁴ We bespreken de moeilijkheden en beperkingen niet voor elke case afzonderlijk. Enerzijds omdat deze informatie niet steeds betrekking heeft op één specifieke case, maar ook op andere cases waar de respondenten bij betrokken waren in het verleden, en anderzijds om de anonimiteit van de geïnterviewden te vrijwaren.

etc.) maar ook naar onderhandelingen met de sociale partners als een tijdrovend aspect van het beleidsvoorbereidend proces. Anderzijds zou tijdsdruk ook uitgespeeld worden ten opzichte van de beleidsvoorbereidende administratie en de betrokken belangenorganisaties wanneer deze nauw betrokken zijn bij de uitwerking van het nieuwe beleid. Er zou soms ook druk worden uitgeoefend vanuit het kabinet om voor het einde van een legislatuur een beleidsinitiatief te kunnen laten goedkeuren. De meningen onder de respondenten over de vraag of de aanwezigheid van tijdsdruk leidt tot een beperkter afwegingsproces en een verminderde kwaliteit van de regelgeving zijn verdeeld (zie onderstaande citaten):

“Het moet altijd vooruit gaan. [...] Ik heb wel de indruk dat de meeste elementen wel overwogen konden worden. Dat ook de discussies laat ons zeggen min of meer afgerond waren. Uiteraard waren sommigen... Wou de ene nog wel iets meer zus, wou de andere nog iets meer zo enzovoort, maar... Om nu te gaan zeggen dat we, dat we met een half afgewerkt product zaten, dat nu ook weer niet.”

“En toen was er nog wel tijd. Nu is er nooit tijd meer. Nu moet je morgen iets afleveren. Maar daar lijdt de kwaliteit enorm onder. [...] Daarom was dat vind ik een goed voorbeeld. Er was ook tijd om dat grondig voor te bereiden, af te stemmen, dus dat was eigenlijk wel een project op maat van wat wij nodig hadden.”

Het kwaliteitsverlies door tijdsdruk zou volgens de respondenten gecompenseerd kunnen worden door voldoende

aanwezigheid van expertise en kennis binnen de administratie of door het vrijmaken van voldoende personele middelen om de voorbereiding van de nieuwe regelgeving te ondersteunen.

Wat betreft de beschikbaarheid van **gegevens** waren de respondenten relatief tevreden over de hoeveelheid data die beschikbaar was om aan beleidsvoorbereidend werk te doen. Zowel gegevens over de doelgroep, over personele middelen binnen de administratie, en financiële gegevens zouden in voldoende mate beschikbaar zijn in overheidsdatabanken of bij de betrokken belangenorganisaties. Anderzijds worden ook bevragingen georganiseerd om gegevens te verzamelen waarover de administratie niet beschikt. Er werd echter op gewezen dat bepaalde complexe informatie (bvb. over de psychologische kenmerken van een werkloze) vaak in mindere mate beschikbaar is dan meer ‘eenvoudige’ informatie (bvb. over het aantal jaren dat iemand werkloos is). Voorts werd opgemerkt dat naast gegevens in databanken ook beschikbare expertise en kennis bij beleidsvoorbereidende ambtenaren een belangrijke bron van informatie en kennis vormen die bepalen of de beleidsvoorbereiding optimaal verloopt (zie onderstaand citaat):

“Als ze morgen aan ons vragen van: ‘Werk een maatregel uit’, [een maatregel] waar dat ge inhoudelijk totaal niet bij betrokken geweest zijn tot op de dag van vandaag. Dan kunt ge dat zo grondig niet doen die impactanalyse en die productsetting. Dat geloof ik niet.”

Een belangrijke vraag is uiteraard op welke manier deze gegevens gebruikt worden. Hoe wordt de **impact op de doelgroep** ingeschat? Wat betreft de impact op de doelgroep

komt een stakeholdersanalyse zoals in de RIA - waarin voor elke doelgroep systematisch de voor- en nadelen voor alle belanghebbenden tegenover elkaar worden afgewogen - in praktijk niet vaak voor tijdens de beleidsvoorbereiding in het beleidsdomein WSE. De inschatting van de impact op de doelgroep betreft vaak een inschatting van het bereik van de maatregel (welke mensen en/of hoeveel mensen bereikt de maatregel?) of (in mindere mate) een inschatting van bepaalde optimale duurtijden (bvb. wat is de optimale duurtijd om iemand te begeleiden?). Op basis van verzamelde gegevens gaat de administratie dan na of de bestaande situatie tegemoet komt aan de beleidsdoelstelling. Meer subjectieve gegevens zoals over de noden of wensen van de doelgroep of over de richting die het beleid moet uitgaan worden veeleer afgestemd met de betrokken belangenorganisaties en worden niet zozeer bepaald op basis van verzamelde data en analyses. Een respondent wees er op dat deze subjectieve aspecten ook moeilijker in te schatten zijn aan de hand van verzamelde gegevens (zie onderstaand citaat):

“[Bijvoorbeeld wat betreft] de kinderopvang: gaat gij alle ouders gaan bevragen in Vlaanderen? Of gaat ge via een soort vereniging waar ouders in vertegenwoordigd zijn? Of [bijvoorbeeld wat betreft] de thuiszorg: gaat gij alle patiënten [...] ondervragen? Of steekproefsgewijs? Nee, ge hebt vertegenwoordigers die voor die mensen spreken.”

Aangezien het in de cases van dit onderzoek vaak gaat over budgetneutrale operaties, heeft de **inschatting van de**

financiële impact vaak de bedoeling om na te gaan of een gekozen optie past binnen een vooraf bepaald budget. Daarnaast wordt ook vaak onderzocht wat het optimale bedrag is van een subsidie en op welke manier dit de belanghebbenden affecteert. Het op voorhand inschatten van de kost van verschillende beleidsopties gebeurt vaak niet. Meestal richten financiële simulaties zich enkel op de inschatting van de kost van één of meerdere reeds gekozen opties. Bij het voeren van financiële simulaties lijken de doelstellingen van kabinetten en belanghebbenden vaak een beïnvloedende rol te spelen. Mogelijk streven kabinetten naar een zo laag mogelijke budgettaire impact terwijl belanghebbenden graag hun inkomsten uit subsidies maximaliseren. In twee cases maakte het kabinet en de administratie bijvoorbeeld gebruik van een lager loonbarema (dat uitbetaald moest worden aan de belanghebbende) dan belanghebbenden om de kost van een subsidie te berekenen in financiële simulaties (zie onderstaand citaat):

“De administratie en de regering hebben op een bepaald moment een aantal berekeningen naar voren geschoven naar wat dat zij vinden dat [de hoogte van het subsidiebedrag] zou moeten zijn en dat was veel lager. En dan hebben wij [als belangenorganisatie] daar onze berekeningen tegenover gezet om te proberen aan te tonen dat het wel degelijk meer was dat het kost. [...] Technisch kwamen zij op een lager bedrag uit [...] Dat gaat gewoon over hoeveel uren reken je aan en wat is uw referteloon dat je daarvoor neemt.”

De **impact op de bredere maatschappij** van een beleidsoptie of de verschillende impact op de **korte-, middellange en lange termijn** wordt meestal niet onderzocht. De reden die wordt aangehaald is dat het in kaart brengen van deze complexe contextfactoren te moeilijk en veelomvattend is en dat vele andere factoren een rol spelen bij de aanwezigheid van bepaalde maatschappelijke fenomenen en bij de effectiviteit van het beleid op lange termijn. Het inschatten van de maatschappelijke impact of de lange termijn-impact vraagt een bredere studie waarvoor tijdens de voorbereiding van het nieuwe beleidsinitiatief onvoldoende tijd zou bestaan. Dit soort van impactanalyses zou volgens de respondenten best gebeuren via externen. De administraties geven wel aan dat zij zich baseren op bestaand onderzoek om zich een beeld te vormen van de bredere maatschappelijke impact en context van beleidskeuzes (zie onderstaand citaat):

Over het inschatten van maatschappelijk impact van beleidsopties tijdens de beleidsvoorbereiding: “Ja, maar zo breed is dat nooit bekeken. [...] je kunt dat niet één-op-één zeggen dat dat het veroorzaakt heeft. Wij vermoeden dat en die studies die gedaan zijn [...] [geven] ook aan dat we daar juist denken. Maar dat is niet één-op-één. [...] Het probleem is dat je niet alle andere factoren kunt stabiel houden om te zorgen [...] dat die effecten niet spelen. En dat is zo het moeilijke daaraan.”

Zoals reeds bleek uit de bespreking van de cases worden **belangenorganisaties** over het algemeen intensief betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Zij worden betrokken bij de bepaling van de inhoudelijke principes en de inhoudelijke

uitwerking van de regelgeving en in mindere mate ook bij de praktische uitwerking. De mate waarin belanghebbenden betrokken worden, zou volgens de respondenten wel variëren afhankelijk van de grootte en belangrijkheid van het beleidsinitiatief (bij grote beleidsinitiatieven is de betrokkenheid van belanghebbenden sterker), de relatie tussen de belanghebbende en het kabinet en de overeenstemming van de voorkeuren van de belanghebbende met de doelstellingen van het kabinet. De respondenten verwijzen voornamelijk naar het creëren van draagvlak en het aanleveren van informatie en expertise als de positieve aspecten van de betrokkenheid van belanghebbenden. Als negatieve keerzijde wordt voornamelijk aangehaald dat het beleidsvoorbereidende proces dankzij de betrokkenheid van belangenorganisaties tijdsintensiever wordt en dat belangenorganisaties proberen om beleidskeuzes te wijzigen met de bedoeling om tegemoet te komen aan hun eigenbelang of organisatiebelang. Ook zouden compromissen met belanghebbenden ervoor zorgen dat de uiteindelijke regelgeving minder coherentie vertoont en deels afwijkt van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen (zie onderstaand citaat):

“[...] ik vind het over het algemeen spijtig dat ge ziet dat door het politieke spel [van overleg met belangenorganisaties] dat soms de essentie van uw product uitgehold wordt. Maar dat is het politieke spel. [...] Ergens, ja, ergens brokkelt het soms dingen af die ge... Waarvan dat ge zegt: “Dat is een essentie”, maar dat is het politieke spel.”

De betrokkenheid van andere **beleidsdomeinen** is relatief beperkt. Meestal wordt opgeworpen door de geïnterviewden dat het in de specifieke case niet van belang was om hen te betrekken. De betrokkenheid van andere beleidsdomeinen heeft meestal betrekking op het aftoetsen van de overwogen beleidskeuzes en het aanvragen van bepaalde informatie en gegevens. De afstemming met andere beleidsdomeinen zou vaak op interkabinettair niveau plaatsvinden. De mate waarin met andere kabinetten wordt afgestemd zou afhangen van het feit of de kabinetten al dan niet een goede verstandhouding hebben met elkaar. De betrokkenheid van andere beleidsdomeinen is facultatief en zou volgens een respondent vermeden worden omdat het tijdsintensief is. Eén respondent wees wel op het belang van transversale actieplannen als een belangrijk middel voor indirecte afstemming tussen beleidsdomeinen.

Er wordt vaak gebruik gemaakt van **ex post evaluaties** van het vorige beleid om een beeld te krijgen op de probleemsituatie waaraan men via nieuwe regelgeving iets wil verhelpen en voor het bepalen van de beleidsdoelstellingen. Er wordt meestal ook werk gemaakt van een ex post evaluatie van de nieuwe regelgeving die in het nieuwe decreet of besluit wordt ingeschreven. In de case van het werkervaringsprogramma kreeg deze ex post evaluatie eveneens de vorm van een stuurgroep die het nieuwe beleid zou opvolgen. Volgens enkele geïnterviewden zou de agenda van deze stuurgroep echter weinig zinvol geweest zijn omwille van de desinteresse van bepaalde deelnemers en een beperkte bereidheid om bepaalde problemen te bespreken. Ex post evaluaties gebeuren zowel intern door de administratie als door externe onderzoekers. De ex post evaluaties omvatten over het algemeen alle relevante aspecten van de nieuwe regelgeving,

met een sterke focus op de resultaten wat betreft het gebruik en bereik van de nieuwe maatregel. Inzake het gebruik van ex post evaluaties doen zich geen prominente moeilijkheden of beperkingen voor.

Wat betreft het **supranationale kader** wordt - in het beleidsdomein WSE in het bijzonder - zeer vaak verwezen naar de Europese regelgeving omtrent staatssteun als een bepalende factor bij de totstandkoming van de nieuwe regelgeving. De Europese invloed zou tegenwoordig ook sterker zijn dan in het verleden. De respondenten erkennen dat het Europese kader een invloed heeft op de keuze van beleidsopties en op de uitwerking van de regelgeving, maar omschrijven dit niet als een beperking of een nadeel. Ze beschouwen het eerder als een gegevenheid waarmee rekening moet worden gehouden (zie onderstaand citaat):

“Ik vind dat meer een gegeven. [...] je moet daar gewoon rekening mee houden en je kunt daar gewoon niet onderuit dat als Europa zegt dat je niet zomaar staatssteun mag geven aan bedrijven [...] dan moet je daar gewoon rekening mee houden.”

De **reguleringsimpactanalyse** (RIA) wordt volgens de geïnterviewden in praktijk niet gehanteerd als een richtsnoer om de totstandkoming van een nieuw beleidsinitiatief mee vorm te geven, maar eerder als een rapporterings- en verantwoordingsinstrument. De RIA zou pas worden opgemaakt nadat het eigenlijke keuzeprocess zich reeds heeft voltrokken. De meningen over het nut van de RIA zijn verdeeld. Sommigen beschouwen het als een nuttig instrument om over het totstandkomingsproces te reflecteren, anderen zien de RIA eerder als een overbodige administratieve

last. Ook over de waarheidsgetrouwheid van de RIA worden tegengestelde zaken verteld. Sommige respondenten stellen dat de RIA een waarheidsgetrouwe weergave geeft van het totstandkomingstraject (zie eerste onderstaand citaat), anderen wijzen er op dat de opties die in de RIA worden afgewogen geen correcte weergave vormen van de beleidsopties die in praktijk werden afgewogen (zie tweede onderstaand citaat):

“Ik weet dat er altijd gevloekt wordt op de RIA en dat ze eigenlijk onzin zijn. Maar eigenlijk zijn ze de vertaling van heel uw voortschrijdend inzicht. [...] [...] eigenlijk is dat een vertaling van dat wordingsproces. Maar eigenlijk is dat vijgen na Pasen zou je kunnen zeggen, want dan is het al beslist.”

“[...] we hebben dat nu mee opgenomen in de RIA omdat [...] ge [...] verschillende scenario's naast mekaar [moet] afwegen. Dat zou een realistisch scenario kunnen zijn op papier, maar in de praktijk niet.”

Op de vraag op welke manier de ex ante beleidsevaluatie voor de keuze van beleidsinstrumenten kan **verbeterd worden**, verwezen respondenten enerzijds naar een goede en coöperatieve samenwerking tussen kabinet, administratie en belanghebbenden, en anderzijds naar het belang van een solide vertrekbasis. Een respondent vertelde dat de uitgebreide ex post evaluatie van de vorige regelgeving bij het LDE-decreet - waarbij de belanghebbenden intensief betrokken werden - ervoor gezorgd heeft dat alle betrokken partners een goed idee hadden van wat er van de nieuwe regelgeving kon worden verwacht. Op die manier werd ook een

duidelijke vertrekbasis en een breed draagvlak voor de wijziging van de regelgeving gerealiseerd.

Een ander aspect van die goede vertrekbasis vormt volgens een respondent een degelijke planning en timing. Er moet duidelijkheid bestaan over het budget dat beschikbaar is en over de termijn waarop de nieuwe regelgeving in voege kan treden. Wanneer er geen duidelijk zicht is op het beschikbare budget moeten een aantal beslissingen in latere fasen van de totstandkoming omwille van budgettaire beperkingen worden teruggedraaid en opnieuw in overweging worden genomen. Het constant uitstellen van de datum waarop de nieuwe regelgeving in werking zal treden - omdat het totstandkomingsproces te lang aansleept - zou het dan weer moeilijker maken om de doelgroep waarop het nieuwe beleid zich richt te motiveren en te sensibiliseren. Een goede samenwerking met alle betrokken partners aan het begin van het totstandkomingsproces in combinatie met een duidelijke planning en timing zou er met andere woorden kunnen voor zorgen dat het totstandkomingsproces minder tijdsintensief wordt. Op die manier komt mogelijk meer tijd vrij voor een grondigere afweging van de verschillende beleidsopties.

6. Conclusie beleidsdomein WSE

In het rapport wordt op basis van een kwalitatieve analyse op vier beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein WSE nagegaan hoe bij de totstandkoming van nieuwe beleidsinitiatieven verschillende beleidsalternatieven en -instrumenten worden afgewogen en op basis van welke criteria specifieke beleidsalternatieven- en instrumenten worden gekozen.

Wat betreft de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven worden gekozen, merken we dat voornamelijk de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen (van het kabinet) en het draagvlak bij belangenorganisaties het sterkst doorwegen. Hierin verschilt het beleidsdomein WSE niet van de andere onderzochte beleidsdomeinen. Voorts vormen tegemoetkoming aan Europese regelgeving, kostprijs, onderzoeksresultaten en administratieve haalbaarheid ook vaak belangrijke beslissingscriteria. We merken bovendien dat praktijkervaringen van de administratie of belanghebbenden een aanleiding vormen voor de wijziging van bepaalde regelgeving. Opvallend was dat tegemoetkoming aan supranationale regelgeving veel sterker binnen het beleidsdomein WSE dan in andere beleidsdomeinen een rol speelde bij de keuze tussen beleidsopties. Dit kan vermoedelijk verklaard worden doordat de onderzochte cases uit dit beleidsdomein vaak diensten, tewerkstelling of opleidingen door publieke actoren als onderwerp hadden, waardoor er moet worden afgetoetst met de Europese bepalingen rond Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

We merken dat tijdens de ex ante beleidsevaluatie gewoonlijk zeer veel aspecten in beschouwing worden genomen. Zowel over aspecten omtrent de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten wordt gereflecteerd en informatie verzameld tijdens de totstandkoming van de nieuwe regelgeving. Vooral over de implementatie van het nieuwe beleid wordt vaak sterk gereflecteerd. De aandacht voor de verschillende onderdelen van deze aspecten verschilt van case tot case. Vaak worden zaken ook niet in overweging genomen omdat ze simpelweg niet van toepassing zijn op de specifieke case. Zoals eerder vermeld is de beleidsruimte gelaten door Europa in het beleidsdomein WSE voor alle onderzochte cases een aandachtspunt, terwijl dit bijvoorbeeld voor geen enkele case uit het beleidsdomein RWO het geval was. De relevantie van de Europese DAEB-regelgeving voor de onderzochte cases ligt mogelijk aan de oorzaak hiervan. Merk op dat de overweging van deze verschillende aspecten vaak niet gebeurt op een systematische manier of op basis van bepaalde analytische methoden en technieken. Het gaat dikwijls om een afweging op basis van overleg tussen de betrokken actoren.

De respondenten melden relatief weinig moeilijkheden en beperkingen bij de ex ante beleidsevaluatie en de afweging van beleidsinstrumenten. Er zou over het algemeen voldoende tijd voorhanden zijn om een solide afweging van beleidsopties uit te voeren. Bepaalde respondenten merken wel op dat de tijdsdruk een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van de regelgeving. Tijdsdruk zou ook uitgespeeld worden vanuit het kabinet naar de beleidsvoorbereidende administratie en ook naar de belangenorganisaties indien die

nauw betrokken zijn bij de uitwerking van het nieuwe beleid. De meeste respondenten ervaren dat er voldoende informatie en gegevens beschikbaar zijn om een degelijke ex ante beleidsevaluatie uit te voeren, hoewel gegevens over meer complexe en subjectieve zaken (bvb. de psychologische kenmerken van een werkloze) minder makkelijk te vinden zouden zijn. Naast gegevens uit databanken wordt ook vaak gebruik gemaakt van ex post evaluaties van het vorige beleid om de probleemsituatie in kaart te brengen. Administraties en kabinetten steunen ook op overleg met belanghebbenden eerder dan op data om zich een beeld te vormen van de impact van een beleids optie op de doelgroep.

Financiële simulaties worden ook veelvuldig gebruikt, maar worden meestal niet gebruikt om de keuze voor een bepaalde beleids opties te staven. Kabinetten en belanghebbenden zouden financiële simulaties soms laten beïnvloeden door hun eigen doelstellingen. De impact van het beleid op de bredere maatschappij en op langere termijn wordt ook zelden onderzocht door de administratie tijdens de ex ante evaluatie. Het argument wordt aangehaald dat deze zaken te moeilijk, complex en veelomvattend zijn om op voorhand in te schatten. We merken ook dat de betrokkenheid van belanghebbenden tijdens de totstandkoming van nieuwe regelgeving redelijk intensief is, terwijl andere beleids domeinen vaak minder intensief worden betrokken. Belanghebbenden bieden draagvlak en inzicht in de praktijk, maar hun betrokkenheid maakt ook dat het totstandkomingsproces tijdsintensiever wordt en dat de uiteindelijke regelgeving vaak afwijkt van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Europese regelgeving omtrent staatssteun heeft ook een sterke invloed op de keuzes die gemaakt worden (in het bijzonder in het beleidsdomein WSE),

hoewel dit door de respondenten niet als een beperkend nadeel wordt ervaren. We merken ten slotte dat de reguleringssimpactanalyse (RIA) voornamelijk wordt opgemaakt op het moment dat de eigenlijke beleidsinstrumenten reeds gekozen zijn. Volgens sommige respondenten vormt de RIA geen waarheidsgetrouwe weergave van het afwegingsproces.

Referenties

Administratie Werkgelegenheid. (2000). *Evaluatie WEP-plus-plan. Een analyse van 510 WEP-plus-projecten van bepaalde duur*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement EWBL.

De Coen, A., en Valsamis, D. (2014). *Evaluatie Loopbaan- en diversiteitsplannen*. Brussel: Idea Consult.

De Cuyper, P., Jacobs, L., en Van Opstal, W. (2010). *Evaluatie van het nieuwe werkervaringsprogramma*. Leuven: KU Leuven.

Departement Werk en Sociale Economie. (2012a). *Voorstel: Kostprijs per pakket - Waarde loopbaancheque*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.

Departement Werk en Sociale Economie. (2012b). *Voorstel: Stimuleringsfinanciering kansengroepen*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.

Departement Werk en Sociale Economie. (2012c). *Conceptnota. Versterking en verbreding van het EAD kader naar een resultaatgericht breed diversiteits- en loopbaanbeleid*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.

Departement Werk en Sociale Economie. (2013a). *Voorstel: Nieuw voorstel kostprijs per pakket*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.

- Departement Werk en Sociale Economie. (2013b). *Werken aan duurzame loopbanen voor iedereen. Het loopbaan- en diversiteitsplan*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Departement Werk en Sociale Economie. (2015). *Lokale diensteneconomie*. [19.04.2015, Vlaamse overheid: <http://www.werk.be/online-diensten/tewerkstelling-en-sociale-economie/lokale-diensteneconomie>].
- De Peuter, B., De Smedt, J., en Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en management*. Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Rick, K. (2013a). *Acht, twaalf of zestien uur? Bepalen van de tijdsduur van een loopbaanbegeleiding*. Leuven: KU Leuven.
- De Rick, K. (2013b). *Monitoring van de hernieuwde loopbaanbegeleiding*. Leuven: KU Leuven.
- De Rick, K., en Groenez, S. (2015). *De vragenlijst 'Loopbaancompetenties' in het ESF-proefproject 'Verlengde tijdsduur'*. Leuven: HIVA KU Leuven.
- Fobé, E., en Brans, M. (2013). *The conduct and use of ex ante evaluation in policy instrument choice*. Paper gepresenteerd op de ICPP-conferentie van 26-28.06.2013 in Grénoble, Frankrijk.

- Heylen, V., en Bollens, J. (2007). *Uitstroom Wep-plus*. Leuven: KU Leuven.
- Hood, C. (1984). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Janssens, M., en Zanoni, P. (2004). *Interacties tussen Vlaamse en allochtone werknemers in organisaties*. Brussel: Idea Consult.
- Muyters, P. (2013). *Beleidsbrief Werk Beleidsprioriteiten 2013-2014*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Neyens, I., en Vanhoren, I. (2011). *Evaluatie EAD-projecten*. Brussel: Idea Consult.
- Respondent A. (30.09.2014). *Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding* [Interview met J. Vandoninck].
- Respondent B. (14.10.2014). *Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding* [Interview met J. Vandoninck].
- Respondent B. (12.10.2015). *Feedback op kladversie rapport* [Gesprek met J. Vandoninck].
- Respondent B. (25.02.2016). *Feedback op kladversie rapport*. [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].
- Respondent C. (14.10.2014). *Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent C. (25.02.2016). *Feedback op kladversie rapport*.
[E-mail aan J. Vandoninck
(joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent D. (21.10.2014). *Interview totstandkoming
besluit loopbaanbegeleiding* [Interview met J.
Vandoninck].

Respondent E. (10.03.2015). *Interview
totstandkomingsbesluit loopbaanbegeleiding*
[Interview met J. Vandoninck].

Respondent F. (14.04.2015). *Interview totstandkoming besluit
loopbaanbegeleiding* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent G. (02.10.2014). *Interview totstandkoming
besluit loopbaan- en diversiteitsplannen* [Interview
met J. Vandoninck].

Respondent G. (22.09.2015). *Feedback op kladversie rapport*
[E-mail aan J. Vandoninck
(joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent G. (20.10.2015). *Feedback op kladversie rapport*
[E-mail aan J. Vandoninck
(joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent G. (15.03.2016). *Feedback op kladversie rapport*
[E-mail aan J. Vandoninck
(joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent H. (16.04.2015). *Interview totstandkoming besluit loopbaan- en diversiteitsplannen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent I. (13.11.2014). *Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent I. (30.03.2016). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent J. (03.12.2014). *Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent J. (16.03.2016). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent K. (03.12.2014). *Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie*[Interview met J. Vandoninck].

Respondent L. (03.12.2014). *Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent M. (10.12.2014). *Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent N. (11.02.2015). *Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent O. (01.10.2014). *Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent P. (10.10.2014). *Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma*[Interview met J. Vandoninck].

Respondent Q. (21.10.2015). *Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent R. (23.09.2015). *Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent S. (23.09.2015). *Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma* [Interview met J. Vandoninck].

Steunpunt Lokale Netwerken. (2009). *De leerwerkbedrijven in beeld gebracht*. Gent: Steunpunt Lokale Netwerken.

Van den Bossche, F. (2009a). *Beleidsnota 2009-2014. Sociale Economie*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vandenbroucke, F. (2004). *Beleidsnota 2004-2009. Werk*. Brussel: Vlaamse Regering.

- Van Laer, K., Verbruggen, M., Janssens, M. (2011). *Kansengroepen in werk en ondernemerschap*. Leuven: KU Leuven.
- VESOC. (2012a). *Concept nota. Loopbaanondersteuning bij Werkenden*. Brussel: VESOC.
- VESOC. (2012b). *VESOC-akkoord loopbaanbeleid*. Brussel: VESOC.
- Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie en Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport. (2014). *Nota aan de leden van de Vlaamse regering. Betreft: Ontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie. Principiële goedkeuring met het oog op het advies van de SERV en de Raad van State*. Brussel: Vlaamse regering.
- Vlaamse overheid. (06.12.2004). Besluit van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 betreffende de erkenning en subsidiëring van centra voor loopbaandienstverlening. *Belgisch Staatsblad*, p. 81054.
- Vlaamse overheid. (09.08.2007). Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regels voor het verlenen van subsidies ter ondersteuning en uitvoering van het beleid van evenredige arbeidsdeelname en diversiteit. *Belgisch Staatsblad*, p. 41580.

Vlaamse overheid. (2008). *Reguleringsimpactanalyse voor ontwerpbesluit betreffende werkervaring*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (31.10.2008). Besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 betreffende werkervaring. *Belgisch Staatsblad*, p. 57910.

Vlaamse overheid. (08.04.2010). Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van artikelen 1 en 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 betreffende werkervaring, artikelen 1 en 7bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 1993 tot veralgemening van het stelsel van gesubsidieerde contractuelen, en artikelen 1 en 7bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 1993 houdende uitvoering van het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen. *Belgisch Staatsblad*, p. 20408.

Vlaamse overheid. (2013a). *Reguleringsimpactanalyse voor loopbaanbegeleiding*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (2013b). *Reguleringsimpactanalyse voor het decreet betreffende de lokale diensteneconomie (LDE)*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (11.07.2013). Besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding. *Belgisch Staatsblad*, p. 43225.

Vlaamse overheid. (23.07.2013). Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regels voor het verlenen van subsidies ter ondersteuning en uitvoering van het loopbaan- en diversiteitsbeleid. *Belgisch Staatsblad*, p. 45964.

Vlaamse overheid. (07.01.2014). Decreet betreffende de lokale diensteneconomie. *Belgisch Staatsblad*, p. 526.

Vlaamse overheid. (17.03.2015). Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie. *Belgisch Staatsblad*, p. 17078.

Vlaamse regering. (2009). *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*. Brussel: Vlaamse regering.