



## **Project 'Ex ante beleidsevaluatie voor een efficiënte en effectieve beleidsinstrumentenkeuze'**

### **Tussentijds rapport voor klankbordgroep**

**Bijeenkomst 28 april 2015**

- > onderzoeker: Ellen Fobé, Joost Vandoninck
- > projectbegeleiding: Marleen Brans, Ellen Wayenberg

## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Besluit loopbaanbegeleiding</b> .....	<b>4</b>
1.1 Omschrijving .....	4
1.2 Totstandkoming .....	5
1.2.1 Totstandkomingsproces .....	5
1.2.2 Keuze beleidsalternatieven en instrumenten .....	7
1.2.3 Beslissingscriteria .....	10
1.3 Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten .....	11
<b>2. Besluit loopbaan- en diversiteitsplannen</b> .....	<b>16</b>
2.1 Omschrijving .....	16
2.2 Totstandkoming .....	18
2.2.1 Totstandkomingsproces .....	18
2.2.2 Keuze beleidsalternatieven en instrumenten .....	19
2.2.3 Beslissingscriteria .....	21
2.3 Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten .....	22
<b>3. Decreet lokale diensteneconomie</b> .....	<b>26</b>
3.1 Omschrijving .....	26
3.2 Totstandkoming .....	28
3.2.1 Totstandkomingsproces .....	28
3.2.2 Keuze beleidsalternatieven en instrumenten .....	29
3.2.3 Beslissingscriteria .....	33
3.3 Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten .....	34
<b>4. Besluit werkervaringsprogramma</b> .....	<b>39</b>
4.1 Omschrijving .....	39
4.2 Totstandkoming .....	41
4.2.1 Totstandkomingsproces .....	42
4.2.2 Keuze beleidsalternatieven en instrumenten .....	43
4.2.3 Beslissingscriteria .....	45

4.3 Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten .....	46
5. Moeilijkheden en beperkingen .....	50
6. Conclusie .....	54
7. Referenties .....	56

## Inleiding

Dit rapport kadert in het SBOV-project 'Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze'. Voor de laatste fase van dit onderzoek wordt het totstandkomingsproces van enkele specifieke besluiten en decreten uit vier beleidsdomeinen (WSE, WVG, LNE, RWO) onderzocht. Het is hierbij de bedoeling om na te gaan op basis van welke gegevens en criteria gekozen wordt voor specifieke beleidsinstrumenten en –alternatieven. Hiertoe worden beleidsdocumenten geanalyseerd en werden interviews afgenomen met vertegenwoordigers van het kabinet, de Vlaamse administratie en belangenorganisaties die betrokken waren bij de totstandkoming van deze besluiten en decreten. De interviews werden geanalyseerd aan de hand van systematische codering via het softwareprogramma Nvivo.

Voor het beleidsdomein WSE werden vier cases onderzocht:

- *Besluit van de Vlaamse regering van 17 mei 2013 betreffende de **loopbaanbegeleiding***
- *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***
- *Decreet van 22 november 2013 betreffende de **lokale diensteneconomie** en Besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie*
- *Besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2008 betreffende **werkervaring***

Aangezien de dataverzameling en analyse van de cases uit het beleidsdomein WSE reeds het verst zijn gevorderd, kunnen we hiervan reeds de eerste analyseresultaten rapporteren. Hieronder vindt u voor elk van deze respectievelijke cases een overzicht van de voornaamste resultaten en bevindingen van de analyse. Voor elke case wordt eerst een omschrijving gegeven van de inhoud van het beleid en de belangrijkste wijzigingen die aan de regelgeving 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 een overzicht van een aantal algemene moeilijkheden en beperkingen die ervaren werden bij de totstandkoming van het besluit en volgt een algemene conclusie.

## 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 halftijds of voltijds 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. De zichtbaarheid 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 bestraffing 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 wachlijsten 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).

Hieronder een overzicht van de voornaamste wijzigingen in het besluit:

	Voor	Na
<b>Duurtijd loopbaanbegeleiding</b>	-minimaal 6u en maximaal 18u -maximaal 25u voor kansengroepen -voor kansengroepen is er ook een mogelijkheid tot nazorg -verkort traject van 2u tot 5u is ook mogelijk	-ieder heeft recht op twee pakketten van 4u (zowel kansengroep als niet-kansengroep) -ieder heeft mogelijkheid tot nazorg
<b>Kostprijs voor klant</b>	-maximaal 150 euro -maximaal 25 euro voor kansengroepen -helpt kan terugbetaald worden via begeleidingscheques	-40 euro per loopbaancheque van 4u
<b>Financiering loopbaancentra</b>	-800 euro per traject (ongeacht aantal uren) -jaarlijks 50 000 euro basisvergoeding	-550 euro per loopbaancheque (traject) van 4u -geen jaarlijkse basisfinanciering meer

	- aanbodfinanciering: rechtstreekse uitbetaling aan centra door ESF-agentschap obv jaarlijks financieel rapport en werkingsrapport	- vraagfinanciering: loopbaancheques worden door werkenden aangevraagd bij VDAB. Zij spenderen het aan loopbaancentrum naar keuze. Uitbetaling loopbaancentra door VDAB o.b.v. aantal trajecten
<b>Bereik kansengroepen</b>	-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
<b>Erkenning en controle</b>	-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	-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

## 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 deze 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 administratie 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 (Muyters) 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 administratie 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 budgettaire 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.
- Er vond overleg plaats tussen het kabinet en de **sociale partners** (Respondent administratie A, 30.09.2014; Respondent administratie 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 op 26 juni 2012 door het kabinet en de sociale partners op de VESOC 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).

De conceptnota werd vervolgens op 10 juli 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 **VESOC** (Respondent administratie 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 werkgroepen binnen VDAB** aan de voorbereiding van deze nieuwe rol (Respondent administratie B, 14.10.2014). Begin 2013 werd de reguleringssimpactanalyse (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 administratie A, 30.09.2014).

Hieronder wordt besproken op welke grond gekozen werd voor bepaalde beleidsalternatieven en – instrumenten. Deze bespreking geeft ook inzicht in de toepassing van evaluatiemethoden en het verdere verloop van de totstandkoming van het besluit.

## 1.2.2 Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten

### - 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 niet zeer bruikbaar is in praktijk. Voor kleine vragen die slechts twee uur loopbaanbegeleiding nodig hadden, werden aanvragers in 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 en 8u (Respondent administratie 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 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 administratie 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 men extra pakketten loopbaanbegeleiding kan aanbieden, 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. Op dit moment is dit onderzoek nog niet afgerond. 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 administratie A, 30.09.2014; Respondent administratie 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 kabinet, 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 kabinet A, 21.10.2014; Respondent administratie 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 vertegenwoordigen<sup>1</sup> – waren van mening dat een hoger bedrag nodig was om de noodzakelijke kosten te dekken. Zowel de administratie als de werkgevers- en werknemersorganisaties maakten elk afzonderlijk een inschatting van de optimale waarde van een loopbaancheque (Respondent belangenorganisatie A, 13.10.2015; Respondent belangenorganisatie B, 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 administratie A, 30.09.2014). De financiële simulaties van de regering en de administratie concludeerden dat een cheque van 5u loopbaanbegeleiding een waarde moest hebben van 436 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 kabinet A, 21.10.2014; Respondent belangenorganisatie A, 13.03.2015)<sup>2</sup>. Merk op dat bij de berekening van dit bedrag moest gewerkt worden **binnen de contouren van de Europese staatssteunregels**. Deze bepalen bijvoorbeeld dat bij

---

<sup>1</sup> 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 belangenorganisatie B, 14.04.2015).

<sup>2</sup> . 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).

een DAEB (Dienst van Algemeen Economisch Belang) zoals het geval bij het mandaatsysteem voor de loopbaanbegeleiding de toegekende winstmarge door de overheid een bepaalde drempel niet mag overschrijden (Respondent kabinet A, 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 wenst 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 wachtlijsten bij 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 de meer linkse **regeringspartijen te overhalen** het besluit goed te keuren (Respondent kabinet A, 21.10.2014; respondent belangenorganisatie A, 13.03.2015).

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 belangenorganisatie A, 13.03.2015; Departement Werk en Sociale Economie, 2012b). Er vond ook een **financiële simulatie** door de administratie plaats om het bedrag van deze stimuleringsfinanciering te bepalen<sup>3</sup>.

#### - **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 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 administratie A, 30.09.2014; Respondent kabinet A, 21.10.2014;

---

<sup>3</sup> Er werd geargumenteed dat het begeleiden van kansengroepen voor drie uur extra werk zorgt voor een loopbaanbegeleider tegen 44 euro per uur 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).

Respondent belangenorganisatie A, 13.03.2015). Bijgevolg werd een mandaatsysteem uitgewerkt binnen de contouren van de Europese regelgeving omtrent de **Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB)**.

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 administratie 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 kabinet A, 21.10.2014; Respondent belangenorganisatie A, 13.03.2015). De VDAB was hier zelf ook tegen gekant omdat zij dan als actor haar eigen concurrenten zou moet controleren (Respondent administratie B, 14.10.2014; Respondent administratie 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 beleids optie, maar zij bewaakten wel zeer sterk dat de overwogen beleids opties tegemoet kwamen aan de vooropgestelde beleidsdoelstelling (Respondent administratie A, 30.09.2014; Respondent administratie B, 14.10.2014; Respondent belangenorganisatie A, 13.03.2015)..
- **Draagvlak:** 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 aan andere actoren om alternatieve opties aan te dragen (Respondent administratie A, 30.09.2014; Respondent administratie B, 14.10.2014).

Bovenstaande criteria waren de voornaamste beslissingscriteria aangezien de basis van de besluitvorming over beleids opties 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 administratie A, 30.09.2014; Respondent kabinet A, 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 belangenorganisatie A, 13.03.2015). Hoewel het budget sterk werd uitgebreid (van 5,5 miljoen naar 12 miljoen) merkte het kabinet wel op dat bij een lager budget er mogelijk bepaalde keuzes niet gemaakt zouden zijn, zoals de invoering van de stimuleringsfinanciering. Ook zou de regierol van de VDAB ingeval van een lager budget mogelijk beperkter geweest zijn (Respondent kabinet A, 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 kabinet A, 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 administratie A, 30.09.2014).

### 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. 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 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.

<b>Implementatie</b>	
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 maar een half jaar ESF-financiering kregen, leidde tot het perverse effect dat zij probeerden om nog zoveel mogelijk personen uit kansengroepen te behandelen om zo hun quota te halen. Dit probleem werd niet op voorhand ingecalculeerd. De VDAB maakte wel werk van het op voorhand informeren van de klanten over het nieuwe systeem (Respondent administratie B, 14.10.2014; Respondent administratie C, 14.10.2014).

De voorbereiding van de **implementatie** van het nieuwe systeem werd voornamelijk gedragen door 10 werkgroepen binnen de VDAB (Respondent administratie B, 14.10.2014; Respondent administratie 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 belangenorganisatie A, 13.03.2014). 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 administratie B, 14.10.2014; Respondent administratie 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 door de werkwinkels over het nieuwe systeem. In mei werd ook een infosessie georganiseerd over het nieuwe systeem voor de bestaande loopbaancentra (Respondent administratie B, 14.10.2014; Respondent administratie 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 monitoringsindicatoren te identificeren. Dit moet resulteren in een tweejaarlijks **evaluatie**rapport van het beleid. (Respondent administratie B, 14.10.2014; Respondent administratie C, 14.10.2014; De Rick, 2013b). Wat betreft **database**heer was de VDAB reeds bevoegd voor het registreren van gegevens over de trajecten in het vorige systeem. Hier veranderde niets (Vlaamse overheid, 2013a).

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

**Haalbaarheid en weerstand** door de sociale partners bepaalde sterk de keuze van 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 kabinet A, 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 (Repondent kabinet A, 21.10.2014; Respondent belangenorganisatie A, 13.03.2015).

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 (Repondent kabinet A, 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 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 administratie C, 14.10.2014). **Rechtszekerheid** kwam niet aan bod als criterium tijdens de interviews.

<b>informatie en kennisvoorziening</b>	
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 aanbod 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 administratie A, 30.09.2014; Respondent administratie B, 14.10.2014; Respondent administratie 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 monitoringssysteem (Van Laer e.a., 2011; De Rick, 2013a; De Rick, 2013b).

<b>governance en coördinatie</b>	
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 belangenorganisatie A, 13.03.2015). Er werd voor dit besluit niet samengewerkt met andere **beleidssectoren** en **beleidsniveaus** aangezien dat voor dit besluit niet relevant was. Het betreft een Vlaamse bevoegdheid die binnen het beleidsdomein WSE valt (Respondent administratie 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 administratie A, 30.09.2014).

<b>beleidsdoelstellingen</b>	
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 belangenorganisatie A, 13.03.2015). Vanuit praktijkervaring met het vroegere systeem wist men ook 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 ook 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 administratie A, 30.09.2014; Respondent administratie B, 14.10.2014).

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

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 administratie 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 administratie A, 30.09.2014; Respondent kabinet A, 21.10.2014).

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 kabinet A, 21.10.2014). Bovendien speelde het argument van flexibiliteit bij de keuze van de minister om geen te strenge kwaliteitseisen op te leggen (Respondent administratie 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 administratie C, 14.10.2014; Respondent administratie A, 30.09.2014). 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 kabinet A, 21.10.2014; Respondent administratie 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 hebben een looptijd van 12, 18 of 24 maanden. De overheid subsidieert 66% van het bedrag tot een plafond van 10 000 euro.
- 2) Instap LDP's:** deze zijn gericht op organisaties die een geïntegreerd strategisch personeels- en organisatiebeleid willen uitbouwen. Deze hebben een looptijd van 6 of 12 maanden. De overheid subsidieert 50% van het bedrag tot een plafond van 2500 euro.
- 3) Cluster LDP's:** deze zijn gericht op een cluster van verschillende organisaties. 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.
- 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 naar de Sociaal-Economische Raad van de Regio (SERR) verzonden wordt. De SERR beoordeelt de aanvraag en geeft zijn advies door aan de Vlaamse administratie, die op zijn beurt ook de aanvraag beoordeelt. De minister beslist vervolgens over de toekenning van de subsidie. Organisaties hebben bovendien recht op gratis ondersteuning door een projectontwikkelaar (Vlaamse overheid, 23.07.2013).

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 (Muyters) om in de plannen meer aandacht te geven aan loopbaanondersteuning (Respondent administratie D, 02.10.2014). In het verleden moest elk LDP reeds verplicht acties 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 (wat in het verleden ook al mogelijk was),

werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting of organisatieontwikkeling<sup>4</sup>. Andere aanpassingen vormen: de 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 (Vlaamse overheid, 09.08.2007; Vlaamse overheid, 23.07.2013):

	Voor	Na
<b>Benaming</b>	-diversiteitsplannen (DP)	-loopbaan- en diversiteitsplannen (LDP's)
<b>Gesubsidieerde acties</b>	-hebben betrekking op: competentieontwikkeling en duurzame diversiteit	-hebben betrekking op: competentieontwikkeling, duurzame diversiteit, werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting, organisatievernieuwing
<b>Bereik profitsector</b>	-bevoordeling van profitsector: maximaal 10% van de subsidies voor diversiteitsplannen wordt toegekend aan lokale besturen -Het gemeentebestuur en het OCMW van dezelfde gemeente kunnen niet allebei in aanmerking komen voor dezelfde gesubsidieerde variant van een plan	-geen bevoordeling meer van profitsector -het gemeentebestuur en het OCMW van de centrumsteden kunnen wel allebei in aanmerking komen voor dezelfde gesubsidieerde variant van een plan
<b>Leeftijdsdiversiteit</b>	-minstens 100 van de gesubsidieerde plannen moet aandacht besteden aan leeftijdsdiversiteit -enkel gericht op instroom, re-integratie en retentie van ouder wordende werknemers	-minstens 2/3 van de gesubsidieerde plannen moet aandacht besteden aan leeftijdsdiversiteit -ook gericht op ongekwalificeerde jongeren
<b>Prioritaire doelgroepen en streefcijfers</b>	-50-plussers, arbeidsgehandicapten en allochtonen - elk plan bevat streefcijfers voor het aantal personen uit kansengroepen dat kan instromen, doorstromen of een opleiding volgen	-50-plussers, arbeidsgehandicapten, allochtonen en kortgeschoolde jongeren (18-24j) -elk plan bevat streefcijfers voor het aantal personen uit kansengroepen dat kan instromen, doorstromen, een opleiding volgen of waarvan vroegtijdige uitstroom kan worden vermeden

<sup>4</sup> 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).

## 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 loopbaanbegeleiding. 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, minderhedenforum, en vzw GRIP) en regionale actoren (RESOC en SERR) die vaak ook betrokken zijn bij de uitvoering van dit beleid (bvb. het project Jobkanaal dat uitgevoerd wordt door de werkgeversorganisaties). **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 administratie D, 02.10.2014; Respondent belangenorganisatie C, 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 Administratie D, 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 stakeholder**. 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. 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 het VESOC-overleg**. In december 2012 werd de nieuwe regeling goedgekeurd door **VESOC**, 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 voor dit besluit. Het departement achtte dit onnodig aangezien het om een wijziging ging van het bestaande beleid (Respondent administratie D, 02.10.2014).

## 1.2.2) Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten

### - Gesubsidieerde acties

De beslissing om het aantal acties dat gesubsidieerd kan worden uit te breiden naar acties met betrekking tot het verhogen van de 'werkbaarheid-werkvermogen-werkgoesting' en anderzijds 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 administratie D, 02.10.2014). Ten tweede bleek dat in **praktijk** een groot aantal diversiteitsplannen reeds aandacht hadden voor werkbaarheid en organisatievernieuwing (Departement Werk en Sociale Economie, 2012c; Respondent belangenorganisatie C, 16.04.2015). Bovendien bleek uit **bestaande studies** waarmee het departement in aanraking kwam tijdens zijn 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 organisatie<sup>5</sup>. Ook in de **feedback 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 administratie D, 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 opgenomen in het besluit 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 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 belangenorganisatie C, 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 administratie D, 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 belangenorganisatie C, 16.04.2015).

---

<sup>5</sup> 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 werkbare omgeving te creëren is nood aan competentieontwikkeling en een innovatieve organisatieomgeving die kan omgaan met een veranderende werkvloer (Respondent administratie D, 02.10.2014). Een geïntegreerd en strategisch loopbaan- en HR-beleid dat werk maakt van bijvoorbeeld meer werkbare jobs bijdragen tot een meer duurzame verankering van diversiteit (Janssens en Zanoni, 2004).

### - Bereik profitsector

Aangezien aandacht voor duurzame diversiteit tot de kernopdrachten van lokale besturen behoort en er kan worden van uitgegaan dat lokale besturen, 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%. 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 administratie D, 02.10.2014).

### -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 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.

### -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. Een aantal betrokken belangenorganisaties stelden de optie voor om net de scope van de doelgroepen te **verengen**. Zo was het Minderheden forum 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 waren echter onaanvaardbaar voor andere belanghebbenden, zoals werknemersorganisaties, die vaak de andere doelgroepen vertegenwoordigen. Een **verdere uitbreiding** naar bvb. gender of ex-gedetineerden is **niet overwogen** aangezien in het vorige (en huidige)besluit reeds was opgenomen dat een bepaald percentage van de plannen hier al aandacht aan kan schenken indien de organisatie dit wenst (Respondent administratie A, 02.10.2014).

Het uitbreiden van de aandacht in de **streefcijfers** voor instroom, doorstroom en opleiding van bepaalde doelgroepen met **retentie** is beslist naar aanleiding van de **economische crisis**. Oudere werknemers die worden ontslagen hebben het vaak moeilijker om weer een job te vinden. Omdat één van de doelstellingen van de LDP's ook is om oudere werknemers langer aan het werk te houden, werd beslist om expliciet aandacht te hebben voor retentie in de streefcijfers. Bovendien merkte men in **praktijk** dat de instroom van allochtonen en mensen met een beperking niet steeds leidt tot een langdurige tewerkstelling (Departement Werk en Sociale Economie, 2012c; Respondent administratie C, 02.10.2014). Het departement stelde ook een **resultaatsgebonden financiering** voor aan het kabinet (Respondent belangenorganisatie C, 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 omdat het **kabinet zich niet in deze optie kon vinden**, alsook 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 administratie C, 02.10.2014).

### 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 administratie D, 02.10.2014; Respondent belanghebbende C, 16.04.2015)
- **Draagvlak:** 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 administratie D, 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 administratie D, 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 operationalisering ervan (Respondent administratie D, 02.10.2014; Belangenorganisatie C, 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 waar de administratie bij de toekenning van subsidies in rekening moet brengen (Respondent administratie D, 02.10.2014).

### 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.

<b>Implementatie</b>	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databeheer	

Aangezien er op voorhand was gekend 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 met budgettaire beperkingen om door de uitkering van subsidies voor nieuwe aanvragen te verschuiven naar het volgende budgetjaar (Respondent administratie D, 02.10.2014). Reeds in de conceptnota werden regels vastgelegd wat betreft de **invoeringstermijn** van het besluit. Er werd opgenomen dat plannen die tot (1 december) 2013 werden ingediend nog aanspraak konden maken op een DP in plaats van een LDP aan verminderde subsidie ter waarde van de helft van een

LDP) (Departement Werk en Sociale Economie, 2012c; Vlaamse overheid, 23.07.2013). 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 de domeinen van ‘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 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 administratie D, 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 belangenorganisatie C, 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 **databasebeheer** 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 doelgroepen allochtonen ook worden aangevinkt als ongekwalificeerde jongeren bij de rapportering door organisaties (De Coen en Valsamis, 2014; Respondent administratie D, 02.10.2014).

<b>doelgroepkenmerken</b>	
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 (Respondent administratie D, 02.10.2014). 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. Over **rechtszekerheid** werd in de interviews niets vermeld.

<b>informatie en kennisvoorziening</b>	
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 alloctonen 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 of inspiratie voor de wijziging van de regelgeving (Respondent administratie D, 02.10.2014). Naar **buitenlandse voorbeelden** werd noch in de beleidsdocumenten, noch in de interviews verwezen.

<b>governance en coordinatie</b>	
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 hen geen impact heeft. De **relatie met andere beleidsinstrumenten** werd voor zover bekend bij deze case niet in kaart gebracht (Respondent administratie D, 02.10.2014).

<b>beleidsdoelstellingen</b>	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Het departement onderzocht de piste om een resultaatsgebonden financiering in te stellen om de **effectiviteit van het instrument** – het bereiken van de streefcijfers – te verbeteren. Deze optie bleek moeilijk 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. In het kader van de economische crisis en de schaarste op de arbeidsmarkt werd retentie geïdentificeerd als een **succesfactor** voor het bereiken van het beleidsdoel om ouderen langer aan het werk te houden. Daarom bestaat er nu expliciete aandacht voor retentie bij het bepalen van streefcijfers voor doelgroepen (Respondent administratie D, 02.10.2014).

<b>rol van de overheid</b>	
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 en ontstond niet vanuit een **maatschappelijke vraag**. De sociale partners waren geen vragende partij voor deze uitbreiding. 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. 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 kansgroepen), maar alternatieve meer directe tussenkomsten werden bij de totstandkoming van dit besluit voor zover gekend niet overwogen (Respondent administratie D, 02.10.2014).

<b>kenmerken van instrumenten</b>	
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. 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 (Respondent administratie D, 02.10.2014). De andere aspecten van de beleidsinstrumenten werden voor zover bekend niet in overweging genomen.

### **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, 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 geen verdringing van de bestaande tewerkstelling teweegbrengt (Vlaamse overheid, 2013b; Vlaamse overheid, 07.01.2014).

Met een nieuw regelgevend kader werd getracht om een aantal aspecten van 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, 2013a; Respondent administratie E, 13.11.2014).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voornaamste wijzigingen die in de LDE-regelgeving werden doorgevoerd (Vlaamse overheid, 2013b; Vlaamse overheid 07.01.2014):

	Voor	Na
<b>Doelgroep</b>	-laaggeschoolde personen die ten minste 1 jaar werkloos zijn of 6 maanden gerechtigd zijn op een leefloon	-op basis van 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.
<b>Doorstroom naar reguliere economie</b>	-er is geen verplichtend of automatisch karakter voor doorstroom. -doorstroom gebeurt vrijblijvend via samenwerkingsverbanden met reguliere ondernemingen of via doorstroomplaatsen binnen de eigen organisatie.	-maximaal 5 jaar tewerkstelling bij LDE (met uitzonderingen voor ouderen vanaf 55 jaar) -na 5 jaar volgt een evaluatie van de nood aan ondersteuning. -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 -Bij een blijvende nood aan ondersteuning volgt doorstroom naar maatwerk (indien hier plaatsen zijn)
<b>LDE-ondernemingen</b>	-enkel erkenning van vzw's en lokale en provinciale overheden	-ook de erkenning van vso's (vennootschappen met sociaal oogmerk) en samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen mogelijk
<b>Schaalgrootte</b>	-geen minimum aantal doelgroepwerknemers per LDE-onderneming	-elke LDE-onderneming begeleid minimaal 5 VTE doelgroepwerknemers op jaarbasis
<b>Aanvullende dienstverlening</b>	-het Vlaams	-de opdrachtgevende overheid

	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	(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
<b>Financiering door beleidsdomein Werk en sociale economie</b>	-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

### 3.2 Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 3.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit met betrekking tot de loopbaanbegeleiding. 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 administratie E, 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 administratie E, 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 **conceptnota** 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**.

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 administratie E, 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 kabinet B, 03.12.2014). Vervolgens werd een **tweede conceptnota** opgemaakt die werd voorgelegd aan het VESOC en daarna aan de interkabinettaire werkgroepen. De **goedkeuring van het decreet** volgde in juli 2013, waarna in dezelfde thematische werkgroepen is gewerkt rond het **uitvoeringsbesluit**. 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 kabinet B, 03.12.2014; Respondent administratie F, 11.02.2015). Van het uitvoeringsbesluit werd geen RIA opgesteld op basis van het argument dat de voornaamste beslissingen omtrent beleidsalternatieven 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

#### - 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, 2009). 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 én een bepaalde periode werkloos zijn) te weinig rekening hield met de individuele situatie van de doelgroepwerknemers (Respondent belangenorganisatie F, 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 kabinet B, 03.12.2014).

Binnen de **VDAB** werd een **werkgroep indicering** opgericht. Deze werkgroep kreeg de opdracht van het kabinet om een indiceringsinstrument uit de 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). 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 administratie F, 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, 2009). Vooral **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 de steun voor 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 kabinet B, 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 belangenorganisatie D, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie E, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie F, 10.12.2014).

Uit **ervaring** met de vorige regelgeving was geweten dat het vrijwillige kader slechts een beperkte doorstroom kon bewerkstelligen (Respondent administratie F, 11.02.2015). Het beperkte enthousiasme bij belanghebbenden die de doorstroom in praktijk brengen, was ook een argument voor het kabinet om de vrijwillige doorstroom niet te behouden (Respondent kabinet B, 03.12.2015). De onderhandelingen tussen het kabinet en de koepel LDE hebben om deze reden een tijdje stilgelegen. Uiteindelijk heeft de **koepel LDE** beslist om mee te stappen in het verhaal van de verplichte doorstroom op voorwaarde dat er een aantal uitzonderingsmaatregelen 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 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 belangenorganisatie F, 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 belangenorganisatie F, 10.12.2014) De periode van vijf jaar werd gekozen op basis van **ervaringen** met bestaande doorstroomtrajecten (Respondent administratie E, 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 kabinet B, 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 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. Bovendien 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 administratie E, 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 en vreesden dat zij anders geen controle meer zouden kunnen uitoefenen op wat er met het subsidiegeld zou gebeuren. Het kabinet wilde het sociaal ondernemerschap stimuleren en de maatschappelijke meerwaarde van de LDE-tewerkstelling garanderen (Respondent kabinet B, 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 administratie E, 13.11.2014).

#### **-Schaalgrootte**

Het **kabinet** was van mening dat "collectieve tewerkstelling" best geen te klein aantal VTE's heeft. Vele LDE-ondernemingen hadden volgens hen een te klein aantal VTE's in dienst. Zij zouden niet streven naar een collectieve tewerkstelling waarbinnen de competenties van doelgroepwerknemers worden versterkt, maar enkel de vruchten willen plukken van de subsidies. 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). De keuze voor vijf VTE is gebaseerd op **begeleidingsnormen** uit het verleden, alsook op **berekeningen** van rentabiliteit en dienstverlening (Respondent kabinet B, 03.12.2014; Respondent administratie E, 13.11.2014). Men koos ervoor om het aantal **af te stemmen met maatwerk** en zowel voor maatwerk als voor 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 kabinet B, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie D, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie E, 03.12.2014).

#### **-Aanvullende dienstverlening**

Vanuit de **praktijkervaring** wist men 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 zijn 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. Bovendien waren er **meningsverschillen** tussen het Vlaamse en het lokale niveau over wat 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 kabinet B, 03.12.2014).

#### **-Financiering door beleidsdomein Werk en Sociale Economie**

Volgens de **Europese regelgeving** omtrent DEAB 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 dat 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 kabinet B, 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 – slechts op een beperkt aantal momenten betrokken werd (Respondent kabinet B, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie D, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie E, 03.12.2014). Ook het contact tussen het kabinet en de koepel LDE werd een tijd verbroken toen geen overeenstemming kon worden gevormd over de verplichte doorstroom (Respondent belangenorganisatie F, 10.12.2014).
- **Draagvlak:** 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 belangenorganisatie F, 10.12.2014). Een brede kwalitatieve ex post evaluatie van het vorige decreet via adviezen en rondetafels met belanghebbenden lag mee aan de basis voor de aanpassing van het decreet (Respondent administratie E, 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 administratie F, 11.02.2015; Respondent kabinet B, 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 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. Zo was er bijvoorbeeld geen ruimte bij de bepaling van de steunbedragen om voor alle LDE-ondernemingen eenzelfde subsidiebedrag als in de vorige regelgeving te waarborgen (Respondent belangenorganisatie F, 10.12.2014). de VVSG stelde ook de financiering van een groeipad voor om te kunnen groeien naar vijf VTE, maar dit werd afgewezen met het argument dat er geen budget voor was (Respondent belangenorganisatie D, 03.12.2014).

- **Overeenstemming met het maatwerkdecreet:** 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.
- **Statistische analyse en studie:** 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 kabinet B, 03.12.2014).
- **Administratieve haalbaarheid:** Hier werd binnen de administratie ook naar verwezen. Een aantal opties die van buiten de administratie worden aangereikt, moesten soms door worden afgewezen omwille van de beperkte administratieve haalbaarheid (Respondent administratie F, 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.

### 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.

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (techn details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (techn 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 administratie E, 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 administratie F, 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 overgangperiode aan de nieuwe erkenningsvoorwaarden voldoen. Zij krijgen twee jaar 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 administratie F, 11.02.2015). Ook de toetredingsvoorwaarden werden herzien. Hier werd al eerder naar verwezen: minimum 5 VTE, indiceringsmechanisme voor toewijzing doelgroepwerknemers, de opdrachtgevende overheid in plaats van de Vlaamse administratie beslist welke dienstverlening tot de aanvullende dienstverlening behoort. Wat betreft **communicatie** werden tijdens de totstandkoming van het besluit een aantal infosessies naar belanghebbenden georganiseerd door het departement (Vlaamse overheid, 2013b). Informatie over de nieuwe regelgeving verscheen ook op de website van het beleidsdomein: werk.be (Departement Werk en Sociale Economie, 2015).

Wat betreft **controle en monitoring** werden een aantal nieuwe bepalingen opgesteld. De VDAB is bevoegd voor de evaluatie en 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 word belicht (o.a. financiering, toeleiding, ...) (Respondent administratie F, 11.02.2015). Er is geen ex post evaluatie van de nieuwe regelgeving vastgelegd in het decreet of het uitvoeringsbesluit, maar volgens de RIA is een dergelijke evaluatie wel gepland (Vlaamse overheid, 2013b). Inzake **databasebeheer** 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).

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 belangenorganisatie F, 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 en werkloos, maar op basis van een indiceringsmechanisme dat meer 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 kabinet B, 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 kabinet B, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie D, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie E, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie F, 10.12.2014). 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 administratie F, 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 voor iedere doelgroepwerknemer een traject van 5 jaar werd ingesteld (Respondent belangenorganisatie D, 03.12.2014). Voor zover bekend was **rechtszekerheid** geen doelgroepkenmerk dat in kaart werd gebracht bij de totstandkoming van de nieuwe LDE-regelgeving.

<b>informatie en kennisvoorziening</b>	
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 administratie F, 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 kabinet, 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 belangenorganisatie F, 10.12.2014). Ook data uit beschikbare overheidsdatabanken kon worden aangewend. Er wordt gewerkt met geregistreerde ondernemingen waarvan **data beschikbaar** zijn in Vlaamse en federale databanken (Respondent kabinet B, 03.12.2014). Ook data over de doelgroepwerknemers is geregistreerd in de databanken van de VDAB en kon aangewend worden (Respondent administratie F, 11.02.2015). De wijziging van de regelgeving werd aangevangen met een brede kwalitatieve **ex post evaluatie** van de vorige LDE-regelgeving. Deze evaluatie bestond uit: een schriftelijke bevraging bij de projecten zelf, inspectieverslagen van Inspectie WSE, adviezen van de SERV, de koepel LDE en de VVSG en rondetafels met de verschillende belanghebbenden (Respondent administratie E, 13.11.2014).

<b>governance en coördinatie</b>	
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 kabinet B, 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 administratie E, 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. De VVSG rapporteerde ook een grote moeilijkheid om aan beleidsvoorbereidende documenten te geraken. Desondanks werd zij 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 echter niet gebruikt en vervangen door een sjabloon ontwikkeld vanuit het departement (Respondent belangenorganisatie E, 03.12.2014; Respondent belangenorganisatie F, 03.12.2014). 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 kabinet B, 03.12.2014).

<b>beleidsdoelstellingen</b>	
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 LDE. Deze analyse droeg bij tot de optimalisatie en de **effectiviteit** van dit toewijzingsinstrument (Respondent administratie F, 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 kabinet B, 03.12.2014).

<b>rol van de overheid</b>	
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 kabinet B, 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 administratie F, 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 administratie E, 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 kabinet B, 03.12.2014).

<b>kenmerken van instrumenten</b>	
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 administratie F, 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 administratie F, 11.02.2015; Respondent kabinet B, 03.12.2014).

#### **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'). De wijziging van de regelgeving vloeide voort uit de vaststelling dat er een tweedeling bestond tussen 'tewerkstellingsgerichte' promotoren en 'ervaringsgerichte' promotoren. Tewerkstellingsgerichte promotoren beschouwden de doelgroepwerknemer vaak als een goedkope arbeidskracht. Zij boden de doelgroepwerknemer via werkervaring wel de kans om specifieke competenties te ontwikkelen, maar hadden weinig aandacht voor de 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 door het 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 doelgroepmedewerkers. Het nieuwe WEP-besluit wilde daarom via een hervorming van het financieringsmechanisme een



evenwaardige begeleiding voor alle doelgroepwerknemers garanderen (Respondent administratie G, 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 instelling van een prominentere rol voor de VDAB bij de toeleiding van werkzoekenden naar de WEP-trajecten (Respondent administratie G, 01.10.2014) .

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voornaamste wijzigingen die in de LDE-regelgeving werden doorgevoerd (Respondent administratie G, 01.10.2014; De Cuyper e.a., 2010):

	Voor	Na
<b>Organisatie</b>	<b>Individuele werkervaringspromotoren</b> - werkervaringsmodule  <b>VDAB of promotoren op aanvraag</b> - inschakelingsmodule	<b>Individuele werkervaringspromotoren</b> -werkervaringsmodule eigen doelgroepwerknemers <b>Leerwerkbedrijven</b> -werkervaringsmodule eigen doelgroepwerknemers -inschakelingsmodule eigen doelgroepwerknemers (minstens 40 VTE) -inschakelingsmodule doelgroepwerknemers van individuele werkervaringspromotoren (minstens 40 VTE)
<b>Financiering (jaarlijks per VTE)</b>	<b>Voor werkervaringsmodule (alle promotoren):</b> -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) <b>Voor inschakelingsmodule (bij alle promotoren)</b>	<b>Voor werkervaringsmodule bij (alle promotoren):</b> -loonpremie (17 900 euro) -omkaderingspremie (25% van de loonpremie) <sup>6</sup> <b>Voor werkervaringsmodule (enkel bij leerwerkbedrijven):</b> -aanvullende omkaderingspremie (gericht op zwakkere werknemers, 2000 euro) <sup>7</sup> <b>Voor inschakelingsmodule (enkel bij leerwerkbedrijven):</b> -inschakelingspremie (3000

<sup>6</sup> Dit percentage werd later verhoogd tot 28% (Vlaamse overheid, 08.08.2011).

<sup>7</sup> Dit bedrag werd later verhoogd tot 2700 euro (Vlaamse overheid, 08.08.2011).

	- (optioneel) ESF-financiering voor extra begeleiding en opleiding (9000 euro)	euro) -nazorgpremie (1000 euro)
<b>Aanvraag subsidies</b>	-elk jaar aanvraag indienen -loon- en omkaderingspremie aanvragen bij departement WSE, ESF-financiering bij ESF -jaarlijkse aanvraag ESF-financiering bij ESF	-elke vier jaar aanvraag indienen -alle aanvragen via VSAWSE -VSAWSE verdeelt middelen ESF gelijk onder doelgroepwerknemers
<b>Doelgroep</b>	-langdurig werkzoekenden (12 maanden leefloon of vergoede financiële hulp of 24 maanden al dan niet volledig vergoede werkloze)	-langdurig werkzoekenden (12 maanden leefloon of vergoede financiële hulp of 24 maanden al dan niet volledig vergoede werkloze) <b>10% van de doelgroepwerknemers kan ook bestaan uit<sup>8</sup>:</b> -niet-werkende werkzoekende deeltijds lerenden met draaglast (jongeren met problemen) -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
<b>Toeleiding</b>	-toeleiding via verschillende kanalen, waaronder VDAB -VDAB attesteert of werzoekende aan doelgroepcriteria voldoet	-elke toeleiding gebeurt via werkzoekenden die ingeschreven zijn in de trajectbegeleiding van VDAB -attesteren of werkzoekende aan doelgroepcriteria voldoet -valideren of werkervaring tegemoet komt aan behoeften werkzoekende

## 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 de loopbaanbegeleiding. 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.

<sup>8</sup> Later warden deze uitzonderingen nog uitgebreid met de ‘WIP-doelgroep’ (Vlaamse overheid, 08.04.2010).

#### 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 meegeeft 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 het resultaten van deze proefprojecten bekend werd, 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 VSAWSE**. Hierbij bestond ook een sterke betrokkenheid van het Steunpunt Lokale Netwerken (SLN), een belangenorganisatie die non-profitorganisaties die coaching, opleiding en werkplekieren aanbieden verenigt en vertegenwoordigt. 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 totstandkoming van het besluit. SLN organiseerde ook in mei 2008 een infodag voor de promotoren waar zij ook feedback konden geven op de nieuwe regelgeving, wat geleid heeft tot een aantal aanpassingen in de regelgeving (Respondent administratie I, 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 bij het overleg op het kabinet (Respondent administratie H, 10.10.2014). Er werd ook teruggekoppeld naar **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. Hierbij geldt namelijk een minder tijdrovende procedure (Respondent administratie G, 01.10.2014). Na de bekrachtiging van het besluit, werd in een stuurgroep (bestaande uit het kabinet, het departement WSE, VSAWSE, VDAB en SLN aangevuld met een aantal promotoren) de implementatie van het besluit verder opgevolgd (Respondent administratie I, 21.10.2014). Er werd een RIA opgesteld, maar deze vormde niet de basis van het keuzeprocess (Vlaamse overheid, 2008).

## 4.2.2 Keuze beleidsalternatieven en –instrumenten

### -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). 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 administratie G, 01.10.2014).

Werkgevers die niet aangesloten zijn bij het leerwerkbedrijf moeten 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 administratie G, 01.10.2014). Het **kabinet** hechtte veel belang aan de **schaalgrootte** van de leerwerkbedrijven. Daarom legden zij op 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). Om **tegemoetkoming aan de doelstelling – een zo hoog mogelijke uitstroom – te vrijwaren** werd de beleidsoptie 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 administratie G, 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 administratie G, 01.10.2014; Respondent administratie I, 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 bieden 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. De **nazorgpremie** kwam er op vraag van het **kabinet**. Zij hechtten veel belang aan doorstroom naar vast werk en wilden een vorm van resultaatsvergoeding instellen om deze doorstroom te stimuleren (Respondent administratie G, 01.10.2014; Respondent administratie I, 21.10.2014). Deze premie 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 aangevraagd. De nieuwe regeling biedt een betere rechtszekerheid aan de promotoren (Vlaamse overheid, 2009).

#### **-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. Vanuit het kabinet en de andere belangenorganisaties werd deze beslissing gesteund (Respondent administratie H, 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. 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 administratie H, 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 administratie G, 01.10.2014; Vandenbroucke, 2004).

**-Draagvlak:** Het SLN werd van dichtbij betrokken bij de totstandkoming van het besluit. Hun voorkeuren hadden een invloed op de opties die gekozen werden. Zo was het SLN nog wel bereid om de zwakkere doelgroepen te begeleiden, maar vroegen ze hiervoor een compensatie: de aanvullende omkaderingspremie. De sociale partners waren ook betrokken via VESOC, maar uit de interviews kan niet afgeleid worden dat zij een bepalende invloed hadden op de gekozen beleidsinstrumenten (Respondent administratie G, 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 I, 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 administratie G, 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 administratie I, 21.10.2014).

### 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.

<b>Implementatie</b>	
budget	
invoeringstermijn en fasen (techn details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (techn details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databeheer	

De bedoeling van het besluit was om een **budget**neutrale 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).

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 traden (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 administratie H, 10.10.2014; Respondent administratie I, 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 administratie G, 01.10.2014).

Zowel VDAB en 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. Om de vier jaar volgt van elke promotor een evaluatie door het VSAWSE op basis waarvan wordt bepaald of de subsidiëring al dan niet moet worden verdergezet. Deze nieuwe taken werden binnen de administratie uitgewerkt (Respondent administratie H, 10.10.2014; Respondent administratie I, 21.10.2014; Steunpunt Lokale Netwerken, 2009). Wat betreft **databaseer** is er niks terug te vinden in de interviews.

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. Het kenmerk **toegang en bereik** speelde 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 werd de overweging gemaakt om tewerkstellingsgerichte promotoren niet uit te sluiten aangezien dit tot een **verlies** van jobopportunities 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. 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 weer 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 administratie G, 01.10.2014; Respondent administratie H, 10.10.2014; Respondent administratie I, 21.10.2014; Vlaamse overheid, 2008).

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 administratie G, 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 administratie H, 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 administratie G, 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.

<b>governance en coordinatie</b>	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

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 administratie I, 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 administratie G, 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 administratie H, 10.10.2014; Respondent administratie I, 21.10.2014).

<b>beleidsdoelstellingen</b>	
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 administratie G, 01.10.2014).

<b>rol van de overheid</b>	
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 keuzeproces. 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 administratie G, 01.10.2014). De keuzes werden ook afgetoetst aan de Europese **staatssteun**regels. 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 bevoordeeld werden (Respondent administratie H, 10.10.2014).

<b>kenmerken van instrumenten</b>	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

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 administratie G, 01.10.2014).

## 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 ervaren<sup>9</sup>.

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 voor handen 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, 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 sociale partners. 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:

*“Het moet altijd vooruit gaan he (lacht). Nee, ik herinner mij niet direct zo wat. 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.”* (Respondent administratie)

*“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. Dus, ik vind... 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.”* (Respondent administratie)

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

---

<sup>9</sup> 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.

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 belanghebbenden. Anderzijds worden ook bevestigingen georganiseerd om gegevens te verzamelen waarover de administratie niet beschikt. Er werd echter op gewezen dat bepaalde complexe informatie (bvb. de psychologische kenmerken van een werkloze) vaak in mindere mate beschikbaar is dan meer 'eenvoudige' informatie (bvb. 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:

*“Als ze morgen aan ons vragen van: “Werk een maatregel uit”, iets 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 de richting die het beleid moet uitgaan worden veeleer afgestemd met de sociale partners 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:

*“De kinderopvang: gaat gij alle ouders gaan bevragen in Vlaanderen? Of gaat ge via een soort vereniging waar ouders in vertegenwoordigd zijn? Of de thuiszorg: gaat gij alle patiënten gaan 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) om de kost van een subsidie te berekenen in financiële simulaties dan belanghebbenden:

*“De administratie en de regering hebben op een bepaald moment een aantal berekeningen naar voren geschoven naar wat dat zij vinden dat dat zou moeten zijn en dat was veel lager. En dan hebben wij 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 omdat zij... Dat gaat gewoon over hoeveel uren reken je aan en wat is uw referteloon dat ge daarvoor neemt.”*  
(Respondent stakeholder)

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 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:

Over het inschatten van maatschappelijk impact van beleidsopties tijdens de beleidsvoorbereiding: *“Ja, maar zo breed is dat nooit bekeken. Allez, omdat dat gewoon... 't Is dat dat ik zeg van: loopbaanbegeleiding, je kunt dat niet één-op-één zeggen dat dat het veroorzaakt heeft. Wij vermoeden dat en die studies die gedaan zijn [...] dat geeft ook aan dat we daar juist denken. Maar dat is niet één-op-één. Je kunt, het is niet zo... Het probleem is dat je niet alle andere factoren kunt stabiel houden om te zorgen dat dat... dat die effecten niet spelen. En dat is zo het moeilijke daaraan.”* (Respondent administratie)

Zoals reeds bleek uit de bespreking van de cases worden **belanghebbenden** over het algemeen intensief betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Zij worden betrokken bij de bepaling van de inhoudelijke principes en 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 belanghebbenden tijdsintensiever wordt en dat belanghebbenden proberen beleidskeuzes te wijzigen 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:

*“Allez, ik vind het over het algemeen spijtig dat ge ziet dat door het politieke spel 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.”* (Respondent administratie)

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 overwogen beleidskeuzes en het aanvragen van bepaalde informatie en gegevens. 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.

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. 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 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:

*“Ik vind dat meer een gegeven. Ja, nee. Ja, je moet daar gewoon rekening mee houden en ge kunt daar gewoon niet onderuit dat als Europa zegt dat je niet zomaar staatssteun mag geven aan bedrijven, ja, dan moet je daar gewoon rekening mee houden.”* (Respondent administratie)

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, anderen wijzen er op dat de opties die in de RIA worden afgewogen geen correcte weergave geven van de beleidsopties die in praktijk werden afgewogen:

*“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. [...] Maar 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.”* (Respondent administratie)

*“Goh, ja, we hebben dat nu mee opgenomen in de RIA omdat dat natuurlijk, allez, ge moet verschillende scenario's naast mekaar afwegen. Dat zou een realistisch scenario kunnen zijn op papier, maar in de praktijk niet.”* (Respondent kabinet)

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 overweging van de verschillende beleidsopties.

## **6. Conclusie**

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 draagvlak het sterkst doorwegen. 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.

We merken dat de tijdens 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. 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. De meeste respondenten ervoeren 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 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 beleidsoptie op de doelgroep.

Financiële simulaties worden ook veelvuldig gebruikt, maar worden meestal niet gebruikt om de keuze voor een bepaalde beleidsopties 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 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 beleidsdomeinen 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 afwijkt van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Europese regelgeving omtrent staatssteun heeft ook een sterke invloed op de keuzes die gemaakt worden, 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.



## 7. 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 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.
- Heylen, V., en Bollens, J. (2007). *Uitstroom Wep-plus*. Leuven: KU Leuven.
- Janssen, 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 administratie A. (30.09.2014). Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding [Interview met J. Vandoninck].

Respondent administratie B. (14.10.2014). Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding [Interview met J. Vandoninck].

Respondent administratie C. (14.10.2014). Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding [Interview met J. Vandoninck].

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

Respondent administratie E. (13.11.2014). Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie. [Interview met J. Vandoninck].

Respondent administratie F. (11.02.2015). Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie. [Interview met J. Vandoninck].

Respondent administratie G. (01.10.2014). Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma. [Interview met J. Vandoninck].

Respondent administratie H. (10.10.2014). Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma. [Interview met J. Vandoninck].

Respondent administratie I. (21.10.2015). Interview totstandkoming besluit werkervaringsprogramma. [Interview met J. Vandoninck].

Respondent kabinet A. (21.10.2014). Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding [Interview met J. Vandoninck].

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

Respondent belangenorganisatie A. (10.03.2015). Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding [Interview met J. Vandoninck].

Respondent belangenorganisatie B. (14.04.2015). Interview totstandkoming besluit loopbaanbegeleiding [Interview met J. Vandoninck].

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

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

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

Respondent belangenorganisatie F. (10.12.2014). Interview totstandkoming decreet lokale diensteneconomie. [Interview met J. Vandoninck].

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

- Van den Bossche, F. (2009). *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. (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 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. (08.08.2011). Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 betreffende werkervaring. *Belgisch Staatsblad*, p. 44721.
- 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. (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.