

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1989-1990

17 SEPTEMBER 1990

VOORSTEL VAN DECREET

— van de heer M. Olivier c.s. —

**houdende invoering van een recht op opleiding
voor structureel werklozen**

ADVIES

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
VAN VLAANDEREN

Brussel, 13 september 1990

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op uw adviesvraag van 7 juni laatstleden met betrekking tot het „Voorstel van decreet van de heer M. Olivier c.s. houdende invoering van een recht op opleiding voor structureel werklozen”, vindt U hierbij het advies van de Raad zoals geformuleerd op zijn bijeenkomst van 12 september laatstleden.

Met bijzondere hoogachting,

E. BRUYNINCKX,

Secretaris-Generaal

R. DE FEYTER

Voorzitter

De heer Voorzitter van de Vlaamse Raad

Zie :

252 (1988-1989)

— Nr. 1 : Voorstel van decreet

— Nr. 2 : Advies van de Raad van State

ADVIES OVER HET VOORSTEL VAN DECREET
• VAN DE HEER M. OLIVIER c.s. •
HOUDENDE INVOERING VAN EEN RECHT
OP OPLEIDING VOOR STRUCTUREEL WERKLOZEN

Bij brief van 7 juni 1.1. heeft de Voorzitter van de Vlaamse Raad, de heer L. Vanvelthoven, de SERV om advies gevraagd over het Voorstel van decreet van de heer M. Olivier c.s. houdende invoering van een recht op opleiding voor structureel werklozen.

Wezenlijk opzet van dit Voorstel van decreet is de invoering van een recht voor structureel werklozen om een opleiding te kunnen volgen en dit binnen een termijn van zes maanden volgend op de indiening van hun aanvraag bij de betrokken Subregionale Tewerkstellingsdienst.

Het volgen van een opleiding wordt in het Voorstel van decreet positief gesanctioneerd via het engagement van de overheid om de structureel werklozen die een opleiding gevolgd hebben gedurende minstens 1 jaar werk aan te bieden en dit binnen een termijn van 3 maanden na het beëindigen van de opleiding.

Voorliggend Voorstel van decreet moet, volgens de indieners ervan, de decretale basis vormen voor het regionale luik van een globaal actieplan ter bestrijding van de structurele werkloosheid.

Bedoeling van dit plan is om via een af te sluiten samenwerkingsakkoord tussen de Gewesten, de Gemeenschappen en de nationale overheid een gecoördineerde aanpak van de structurele werkloosheidsproblematiek uit te bouwen. In die zin kan bij de bespreking van voorliggend Voorstel van decreet dan ook niet voorbijgegaan worden aan het Voorstel van Resolutie betreffende een samenwerkingsakkoord voor een actieplan ter bestrijding van de structurele werkloosheid, dat door de heer M. Olivier c.s. in oktober 1989 werd ingediend bij de Vlaamse Raad.

Voorliggend Voorstel van decreet is immers in eerste instantie een uitwerking, meer bepaald dan voor wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, van dit samenwerkingsakkoord.

In een eerste deel van hiernavolgend advies geeft de Raad een opportuniteitsbeoordeling van de wezenlijke bepalingen en objectieven van voorliggend Voorstel van decreet.

Onder een tweede punt van het advies wordt nader ingegaan op enkele meer concrete bepalingen van dit Voorstel van decreet.

ADVIES

1. Opportuniteitsbeoordeling

De Raad onderstreept **tenvolle** de noodzaak van een gecoördineerde, intensieve en vooral ook volgehouden aanpak om de structurele werkloosheid op een effectieve wijze te bestrijden.

In beginsel staat de Raad dan ook positief ten aanzien van elk initiatief dat hiertoe kan bijdragen.

Gelet op de specifieke bevoegdheden op dit vlak van de Gemeenschappen, de Gewesten en de nationale overheid, meent de Raad dat een goed geconcipieerde samenwerking tussen deze beleidsniveaus een aanzet kan geven tot de uitbouw van een geïntegreerd beleid naar de structureel werklozen toe.

Wat dit laatste betreft, meent de Raad dat het samenwerkingsprogramma dat inmiddels op 12 maart 1990 tot stand kwam in het kader van de Rondetafel betreffende de herinschakeling van de langdurig werklozen, het zogenaamde Plan 1 + 1 = 3, de basis zou kunnen leggen voor een gecoördineerde aanpak terzake, dit voor zover echter in de toekomst nog meer nadruk gelegd wordt op leders bevoegdheid terzake om aldus de realisatie van de voorgenomen doelstellingen te optimaliseren.

Dit akkoord werd zowel door de Gemeenschappen en Gewesten als door de nationale overheid, evenals door de sociale partners, ondertekend.

Ten gronde geeft de Raad dan ook de voorkeur aan een verdere concretisering (cf. o.m. financiële mechanismen en verdeelsleutels), uitvoering en evaluatie van dit samenwerkingsprogramma, boven de uitwerking van nieuwe initiatieven op dit vlak.

Deze vlsie van de Raad doet evenwel geen afbreuk aan de vaststelling dat in voorliggend Voorstel van decreet overwegingen vervat zijn die bruikbaar kunnen zijn bij het opzetten van een globaal actieplan ter bestrijding van de structurele werkloosheid (zie ook punt 2 van het advies).

In het kader van deze opportuniteitsbeoordeling, wenst de Raad ook uitdrukkelijk te **verwijzen**, meer bepaald **dan wat** Vlaanderen betreft, naar initiatieven op vlak van de bestrijding van de structurele werkloosheid, die recentelijk tot stand kwamen.

Terzake wijst de Raad erop dat het de bedoeling is, weliswaar na evaluatie van de bereikte resultaten, de in 1989 in enkele pilootgebieden opgestarte Weer-Werk-Actie vanaf 1991 in geheel Vlaanderen **uit** te bouwen.

Zoals bekend is deze actie fundamenteel gebaseerd op vrijwilligheid van deelname. Deze optie werd en wordt nog steeds door de Vlaamse sociale partners onderschreven, omdat zij menen dat het een onontbeerlijke **voorwaarde** vormt om op dit vlak succes te kunnen boeken.

In tegenstrijd met deze optie wordt, als complement van het vormingsrecht dat in voorliggend Voorstel van decreet wordt voorzien, in het nationale luik van het samenwerkingsprogramma een vormingsplicht opgenomen, voorzover althans deze vorming gekoppeld is aan een passende dienstbetrekking. ⁽¹⁾

De Raad wenst hierbij te benadrukken dat het samenbrengen van nationale en regionale bevoegdheden om aldus het actieplan ter bestrijding van de structurele werkloosheid een bredere basis te geven, slechts resultaat zal kennen mits respect voor ieders bevoegdheden en de daaruit voortvloeiende beleidsopties.

Wat de aard van de in het Voorstel van decreet voorgestelde maatregelen betreft, wenst de Raad erop te wijzen dat alhoewel, gelet op het veelal lage opleidingsniveau van een belangrijk aandeel structureel werklozen, opleiding een belangrijk instrument kan zijn in de wederinschakeling van deze doelgroep in de arbeidsmarkt, reeds gebleken is, o.m. uit de eerste resultaten van de Weer-Werk-Actie, dat de problematiek van de structurele werkloosheid veel complexer is dan een louter gebrek aan correcte vorming.

Een actiestrategie gericht op de herinschakeling van structureel werklozen zal hoe dan ook breder moeten zijn dan enkel gericht op opleiding.

De Raad beoordeelt de invoering van een recht op vorming voor werklozen als positief.

Desalnietemin meent de Raad dat, gegeven de intrinsieke kenmerken van de beoogde doelgroep, er hoe dan ook behoefte is aan een feitelijk opleidingsrecht, in die zin dat structureel werklozen op de eerste plaats behoefte hebben aan een duidelijk inzicht in de opleidings- en tewerkstellingsmogelijkheden en vooral ook aan een intensieve, individuele begeleiding naar deze mogelijkheden. Dit laatste is precies het wezenlijk objectief van de huidige Weer-Werk-Actie.

(1) Zie "Wetsvoorstel tot opslorping van de structurele werkloosheid en herintegratie van langdurig werklozen", Kamer van Volksvertegenwoordigers, 10 oktober 1989, Nr **590/3 - 88/89**.

Het decretaal vastleggen van een recht op opleiding (cf. artikel 3) en een recht op arbeid (cf. artikel 5) roept volgens de Raad evenwel vragen op met betrekking tot de uitsluitende verantwoordelijkheid van de overheid, en meer bepaald de Gewesten en Gemeenschappen, voor de aanpak van de structurele werkloosheid.

Dit zou, meer bepaald wat het opleidingsluik betreft, voor de toekomst belangrijke implicaties kunnen hebben voor de aanzienlijke inspanningen die momenteel door de sociale partners op dit vlak geleverd worden (cf. de **0,18** % van het interprofessioneel akkoord).

Inzake tewerkstelling en opleiding van structureel werklozen, wijst de Raad erop dat hiervoor een gedeelde verantwoordelijkheid geldt van de nationale overheid, de Gewesten en Gemeenschappen en de sociale partners, zoals dit overigens momenteel in de feiten het geval is.

Het recht op arbeid wordt in het voorstel van samenwerkingsakkoord ⁽¹⁾ overigens gerelativeerd door de bepaling dat aan deze structureel werklozen waaraan, nadat zij een opleiding gevolgd hebben, binnen de 3 maanden na het beëindigen van deze opleiding, geen werk kan aangeboden worden, een verhoogde werkloosheidsuitkering wordt gewaarborgd evenals de waarborg dat zij niet kunnen geschorst worden op basis van art. 143 van het KB van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid.

De Raad gaat akkoord met het voorzien van positieve stimuli voor vorming, maar meent, op grond van diverse overwegingen, dat het op deze wijze invoeren van nieuwe uitkeringsvoorwaarden in het kader van de werkloosheidsverzekering, niet wenselijk is.

De Raad kan in het kader van deze opportuniteitsbeoordeling ook niet voorbijgaan aan het budgettaire impact van de in dit Voorstel van decreet en Voorstel van resolutie geformuleerde voorstellen.

In het nationale luik van het voorgestelde samenwerkingsprogramma (cf. supra) wordt voorzien dat de meeruitgaven aan werkloosheidsuitkeringen die een gevolg kunnen zijn van het inschrijven van een recht op arbeid, ten laste zouden zijn van de Gemeenschappen volgens bij KB te bepalen modaliteiten.

(1) Zie Voorstel van Resolutie • van de heer M. Olivier c.s. - betreffende een samenwerkingsakkoord voor een actieplan ter bestrijding van de structurele werkloosheid, Vlaamse Raad, 5 oktober 1989, Stuk 253 (1988-1989) - Nr 1.

De Raad wenst er hierbij vooreerst op te wijzen dat deze bepaling strijdig is met de bepalingen van het samenwerkingsprogramma van 12 maart 1990 en in die zin dan ook een stap terug zou zijn, vanuit het standpunt van de Gewesten en Gemeenschappen, in de afspraken die vastgelegd werden.

Bovendien kan de Raad niet aanvaarden dat het budgettaire impact van een dergelijke globale actiestrategie ter bestrijding van de structurele werkloosheid integraal ten laste zou vallen van Gewesten en Gemeenschappen, vanuit de vaststelling dat een belangrijk deel van de “benefits” ervan de nationale overheid ten goede komt.

2. Bemerkingen bij enkele meer concrete bepalingen van het Voorstel van decreet.

De bemerkingen van de Raad onder dit tweede punt van het advies betreffen meer in het bijzonder volgende aspecten :

- afbakening van de doelgroep
- het opleidingsluik
- het tewerkstellingsluik

2.1. met betrekking tot de afbakening van de doelgroep :

De omschrijving van de doelgroep vormt uiteraard een wezenlijke bepaling in voorliggend Voorstel van decreet.

Terzake moet vastgesteld worden dat de gehanteerde definitie van “structureel werkloze” afwijkt van de omschrijvingen die worden gebruikt in reeds bestaande maatregelen (cf. o.m. KB van 2 februari 1989 met betrekking tot de aanwending van de middelen van het Tewerkstellingsfonds; het KB van 20 januari 1989 in uitvoering van de programmawet van 30 december 1988).

Vanuit het gegeven dat het uiteindelijke objectief van een actieprogramma ter bestrijding van structurele werkloosheid, de wederinschakeling is in het normale economisch circuit door middel van duurzame tewerkstelling, meent de Raad dat het succes van het actieplan in belangrijke mate zal bepaald worden door het feit of ondernemingen inderdaad worden aangezet tot effectieve tewerkstelling van de betrokken risico-groepen.

Consistentie en gelijkvormigheid in de maatregelen, onder meer ook naar de doelgroepomschrijving toe, zijn hiertoe wezenlijk (zie ook punt 2.3. hierna).

Vanuit deze overweging meent de Raad dan ook dat, waar mogelijk, moet gestreefd worden naar een eenvormige omschrijving van de doelgroep. Terzake kan verwezen worden naar de omschrijving die momenteel van toepassing is **in** het kader van het KB van 20 januari 1989 houdende tijdelijke vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid ter bevordering van de tewerkstelling, nl.

- werklozen jonger dan 25 jaar en 12 maanden uitkeringsgerechtigd volledig werkloos;
- werklozen tussen 25 en 40 jaar en 18 maanden uitkeringsgerechtigd volledig werkloos;
- werklozen vanaf 40 jaar en 12 maanden uitkeringsgerechtigd volledig werkloos.

Voor deze werklozen die, nadat ze een opleiding gevolgd hebben, niet kunnen **(weder-)ingeschakeld** worden in het normale economisch circuit, zal de uitvoering van het in het Voorstel van decreet voorziene beginsel van recht op arbeid, moeten gebeuren via de ● tewerkstellingsprogramma's.

Hierbij kan er op gewezen worden dat de Raad er in een recent advies ⁽¹⁾ voor gepleit heeft om de tewerkstellingsprogramma's terug te brengen naar hun oorspronkelijke doelstelling nl. een tewerkstellingskans bieden aan deze werklozen die de grootste problemen kennen om via het normale circuit terug in het arbeidsproces geïntegreerd te worden. Tevens werd door de Raad in dit advies gepleit voor de harmonisatie tot **één** stelsel van de bestaande tewerkstellingsprogramma's in Vlaanderen.

De Raad stelt vast dat voorliggend Voorstel van decreet nog een nieuwe doelgroepomschrijving aan de reeds bestaande toevoegt. Vanuit zijn hiervoor geformuleerde opties met betrekking tot de tewerkstellingsprogramma's, ziet de Raad dan ook geen redenen om het aandeel van de beoogde doelgroep in de tewerkstellingsprogramma's tot 1/3 te beperken (cf. artikel 6 van het Voorstel van decreet).

(1) SERV-Advies d.d. 21 mei 1990 over het Ontwerp van decreet houdende opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector in het Vlaams Gewest.

2.2. *met betrekking tot het opleidingsluit :*

- een wezenlijk element in het Voorstel van decreet vormt de directe band die voorzien wordt tussen opleiding en tewerkstelling. Dit is een belangrijk gegeven, vanuit de vaststelling dat de motivatie van langdurig werklozen om een opleiding te volgen niet zelden wordt afgeremd door het ontbreken van concrete en directe tewerkstellingsperspectieven.
Terzake meent de Raad dat deze band nog zou moeten versterkt worden door uitdrukkelijk te voorzien dat het moet gaan om een tewerkstelling waarin de genoten opleiding zinvol **kan** gevaloriseerd worden;
- in artikel 4, § 2 van het Voorstel van decreet wordt voorzien dat een Erkenningscommissie in elke Gemeenschap zal moeten opgericht worden om de opleidingsprogramma's in het kader van het actieplan te erkennen.
Eerder dan nieuwe organen te voorzien, meent de Raad dat in eerste instantie moet **geëvalueerd** worden of bestaande structuren (cf. de VDAB) niet beter geplaatst zijn om deze functie te vervullen.

2.3. *met betrekking tot **het** tewerks tellingsluit :*

- de Raad stelt vast dat in artikel 5 van voorliggend Voorstel van decreet de facto een bredere definitie wordt gegeven aan het begrip "passende dienstbetrekking" (cf. KB van 20 december **1963**), in die zin dat in het Voorstel van decreet geen bepalingen voorzien zijn nopens de aard (cf. inhoud; plaats) van het werk dat **zal** aangeboden worden.
De Raad acht zulks geenszins opportuun;
- zoals reeds **opgemerkt** onder punt 2.1. van het advies hiervoor met betrekking tot de afbakening van de doelgroep en vanuit dezelfde overwegingen (eenvoud, duidelijkheid en vooral ook consistentie), meent de Raad, zonder hierbij een uitspraak te willen doen over de tewerksteilingsstimuli in hun geheel, dat het aangewezen is vooralsnog uit te gaan van de bestaande regeling van "tijdelijke vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen" zoals vastgelegd in het KB van 20 januari 1989 en dit in afwachting van de evaluatie van deze maatregel in functie van de beoogde doelgroep.

Brussel, 12 september 1990.