



Vlaams
Parlement

ingediend op **922** (2016-2017) – Nr. 3
16 november 2016 (2016-2017)

Reflectienota

van Yasmine Kherbache, Rob Beenders en Bart Van Malderen

op het ontwerp van decreet
betreffende de tijdelijke werkervaring,
het regelen van stages
en diverse bepalingen
in het kader van de zesde staatshervorming

Documenten in het dossier:
922 (2016-2017) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
– Nr. 2: Verslag

verzendcode: ECO

1. Situering

Het voorliggend ontwerp van decreet betreffende de tijdelijke werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming geeft uitvoering aan het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014, nr. 31/1) om de gesubsidieerde tewerkstelling om te vormen tot één programma tijdelijke werkervaring.

De conceptnota 'Naar een nieuw stelsel van tijdelijke werkervaring' stelde een nieuw stelsel van tijdelijke werkervaring voorop dat vooral langdurig werkzoekenden helpt hun afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Het nieuwe stelsel zou de noden vervullen van werkzoekenden die door een gebrek aan (recente) werkervaring en juiste arbeidsattitudes niet onmiddellijk aan de slag kunnen in het normale economische circuit.

Het nieuwe stelsel zou duidelijk te onderscheiden zijn van reeds bestaande maatregelen in de sociale economie (met name maatwerk en lokale diensten-economie), maar zou er naadloos bij aansluiten.

De zesde staatshervorming heeft de Vlaamse overheid heel wat hefboomen gegeven om te zorgen voor afstemming, voor vereenvoudiging, voor een efficiënter activeringsbeleid:

- vereenvoudiging van bestaande maatregelen om te komen tot een gerichter instrumentarium;
- afstemming tussen de verschillende maatregelen die Vlaams en federaal naast elkaar stonden; afstemming tussen werk en sociale economie;
- efficiënter om werkzoekenden sneller naar werk te activeren en gerichter kansengroepen te begeleiden.

De Vlaamse Regering heeft hoge verwachtingen gecreëerd met de aangekondigde hervorming van het arbeidsmarktbeleid. Vereenvoudigen, afstemmen en efficiëntere maatregelen. Een sterke focus op begeleiding, werkervaring en een gericht doelgroepenbeleid.

Niets is minder waar gebleken. Het voorliggend ontwerp van decreet Tijdelijke werkervaring omvat geen grondige hervorming. Het ontwerp van decreet is hoofdzakelijk een bundeling van aanpassingen binnen bestaande regelgeving in uitvoering van de zesde staatshervorming op het vlak van:

- de arbeidsmarktbegeleiding van rechthebbenden op leefloon en het equivalent leefloon (artikel 6, §1, IX, 2^o/1, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI));
- het doelgroepenbeleid (artikel 6, §1, IX, 7^o, van de BWHI), in het bijzonder:
 - de maatregelen inzake de activering van werkloosheidsuitkeringen;
 - allerlei premies, waaronder de opleidingsuitkering en de stage-uitkering;
- de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (artikel 6, §1, IX, 11^o, van de BWHI).

Deze reflectienota formuleert een aantal kritische bedenkingen bij het voorliggend ontwerp van decreet en de keuzes binnen het arbeidsmarktbeleid.

2. Analyse arbeidsmarktbeleid

Werkzoekenden in Vlaanderen

Vlaanderen kende eind oktober 2016 220.920 werkzoekenden, waarvan 69,4% (153.334 werkzoekenden) behorend tot een kansengroep:

- 51,8% van de werkzoekenden (114.429) is langer dan een jaar werkzoekend;
- 30,2% van de werkzoekenden (66.728) is langer dan twee jaar werkzoekend, waarvan 55% (36.720) laaggeschoold (maximum tweede graad secundair);
- 11,5% van de werkzoekenden (25.477) is langer dan vijf jaar werkzoekend;
- 45,8% van de werkzoekenden (101.218) is laaggeschoold (maximum tweede graad secundair onderwijs);
- 34,8% van de werkzoekenden (76.774) is middengeschoold (maximum derde graad secundair onderwijs);
- 10,6 % van de werkzoekenden (32.364) heeft een arbeidshandicap.

Eind 2015 kwamen 94.505 werkzoekenden in aanmerking voor een tewerkstelling in een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (PWA) volgens de oude criteria.

De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) schatte eind 2015 de groep werkzoekenden die nood heeft aan intensieve begeleiding op 65.000 (29,4%). Na verdere screening schat de VDAB de groep met indicatie arbeidsbeperking en dus direct toeleidbaar naar de sociale economie op 14,8% (ongeveer 32.704) van de werkzoekenden in Vlaanderen.

De VDAB schat de groep werkzoekenden die nood heeft aan een werk-welzijn/zorgtraject op 10.748 (4,7%).

15,3% van de Vlamingen leeft in armoede ten gevolge van beperkt inkomen, ernstige materiële deprivatie of zeer lage werkintensiteit. In gezinnen met kinderen waar niemand werkt, ligt het armoederisico op 72%.

Werkervaringstrajecten in Vlaanderen

2377 werkervaringsplaatsen met een arbeidsovereenkomst werden vervangen door begeleidingstrajecten binnen de tender Intensief Werkplekieren. In 2016 werd in 2500 begeleidingstrajecten voorzien. In 2017 zijn 5000 begeleidingstrajecten voorzien.

214 voltijdsequivalenten (vte) in gesco-projecten (gesco: gesubsidieerde contractueel) (beleidsdomein Werk) begeleiden jaarlijks meer dan 7000 werkzoekenden en werkenden, met een groot bereik van laaggeschoolde, vaak allochtone of anderstalige en langdurig werkzoekenden. Het is nog steeds onduidelijk hoe deze capaciteit opgevangen zal worden per 1 juli 2017.

Eind 2015 werden 5982 PWA-werknemers tewerkgesteld. Deze trajecten worden per 1 juli 2017 vervangen door tijdelijke Wijkwerktrajecten waar in begeleiding voorzien wordt voor zes maanden in de vorm van een voortraject. Werkzoekenden die nood hebben aan een langere werkervaring of vormen van sociale tewerkstelling kunnen niet meer terecht in het nieuwe Wijkwerk.

In 2015 werden 12.521 jobs gecreëerd in kader van het Activaplan. Jobcreatie voor langdurig werkzoekenden zal niet langer gebeuren door middel van tussenkomsten naar de werkgever, maar vervangen worden door begeleidingstrajecten in tijdelijke werkervaring. Een aanwervingsincentive voor langdurig werkzoekenden werd na aanhoudende vraag van de sociale partners aangekondigd, maar het aantal, de hoogte en de looptijd van de incentive is nog onduidelijk.

Conclusies

De voorbije jaren is het aantal langdurig werkzoekenden gestegen tot een absolute recordhoogte. Bijna een op drie werkzoekenden is langer dan twee jaar werkzoekend. Begeleiding volstaat niet om deze groep te activeren: gerichte loonkostmaatregelen, werkervaring en jobcreatie zijn noodzakelijk.

Het aandeel werkzoekenden met een arbeidsbeperking blijft ongezien hoog. Deze werkzoekenden hebben aangepaste werkvloeren nodig en kunnen zonder ondersteuning en begeleiding niet terecht op de reguliere arbeidsmarkt.

Werk vormt een belangrijke buffer tegen armoede. Het armoederisicopercentage ligt bij werklozen een pak hoger dan bij werkenden. Een op de drie werkzoekenden leeft onder de armoededrempel.

Niet enkel volwaardige jobs en tewerkstellingsplaatsen verdwijnen met deze hervorming. Ook de dienstverlening die gecreëerd werd met deze tewerkstellingsplaatsen dreigt verloren te gaan. Tijdelijke begeleidingstrajecten zullen deze dienstverlening niet opvangen. Zonder dienstverlening geen werkvloeren, zonder werkvloeren geen tijdelijke werkervaring. Zonder tijdelijke werkervaring geen perspectief op jobs.

De voorbije drie jaar werden in de sociale economie geen bijkomende jobs gecreëerd waardoor de instroom onder druk komt te staan. Het afbouwen van de bestaande instrumenten binnen het beleidsdomein Werk zal resulteren in een verhoogde instroom voor de sociale economie met een langer verblijf in de wachtkamer van de VDAB tot gevolg.

3. Ontwerp van decreet

Gelet op de uitdagingen op de arbeidsmarkt, de zesde staatshervorming en het profiel van de werkzoekenden in Vlaanderen, zijn gerichte keuzes noodzakelijk. Het voorliggende ontwerp van decreet komt niet tegemoet aan de gestelde uitdagingen en creëert geen nieuw kader Tijdelijke werkervaring als sluitstuk van de hervorming en vereenvoudiging.

Het voorliggend ontwerp van decreet is geen kaderdecreet. Het is een klein programmadecreet waarin snel een aantal zaken worden geregeld naar aanleiding van de zesde staatshervorming. Artikel 60 wordt onder regie van de VDAB geplaatst, naast bestaande overeenkomsten wordt een nieuwe overeenkomst gecreëerd en opleidingen en stages worden in de VDAB-regelgeving geïntegreerd. Daarbij stopt het. De keuzes binnen dit decreet en de eerdere keuzes binnen het doelgroepenbeleid zorgen niet voor de grote hervorming:

- er is geen vereenvoudiging aan instrumenten en geen naadloze afstemming binnen de beleidsdomeinen Werk en Sociale Economie. Dit decreet creëert één nieuwe deur (nieuwe werkervaringsovereenkomst) met daarachter evenveel bestaande deuren (bestaande maatregelen);
- bestaande jobs gaan verloren zonder alternatief binnen het nieuwe kader Tijdelijke werkervaring, binnen de sociale economie en binnen welzijn;
- loonkostmaatregelen worden geschrapt en afgebouwd. Bestaande jobs waar mensen effectief werkten en rechten opbouwden, worden vervangen door tijdelijke begeleidingstrajecten;
- in plaats van meer kansen op de arbeidsmarkt dreigen werkzoekenden die het moeilijk hebben uit de boot te vallen. Een duurzame job vinden voor deze groep wordt moeilijker en moeilijker.

Het ontwerp van decreet biedt geen garanties dat werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt omwille van lage scholing, langdurige werkloosheid,

arbeidsbeperking of andere belemmerende factoren effectief tewerkgesteld zullen worden.

Het ontwerp van decreet biedt geen kwalitatief kader op werkervaring: noch voor de werkplekken, noch voor de begeleiding. Nochtans bestaat er een kwalitatief kader binnen de sociale economie. De principes van dit kader kunnen perfect geïntegreerd worden.

Het ontwerp van decreet zorgt terecht voor de inkanteling van artikel 60 onder regie van de VDAB. Positief is de ambitie om de VDAB en de lokale besturen/Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) nauwer te laten samenwerken. De krachten bundelen zal tegemoet komen aan de noden van de arbeidsmarkt, werkzoekenden en leefloongerechtigden.

Tot slot is het zeer belangrijk dat de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering geschorst wordt tijdens een werkervaringstraject. Werkzoekenden die inspanningen leveren, mogen niet gesanctioneerd worden.

Het ontbreken van een duidelijk kader wordt ook door de Raad van State benadrukt. Het voorliggend ontwerp van decreet regelt zeer weinig met betrekking tot de tijdelijke werkervaring. De Raad van State stelt: "Deze laatste bepaling komt er op neer dat het bepalen van zo goed als de essentie van de regeling inzake de werkplekleerinstrumenten aan de Vlaamse Regering wordt overgelaten."

De sociale partners en andere instanties (onder andere de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)) hebben de voorbije twee jaar meermaals bedenkingen geformuleerd. De sociale partners formuleerden een advies onder voorbehoud van het maximaal honoreren van de principes uit het Banenpact. De VVSG uitte onder andere haar bezorgdheid over de onduidelijkheid en de impact van de hervorming op de financiering van artikel 60 en de financiën van de lokale besturen. Het ontwerp van decreet komt niet tegemoet aan deze bezorgdheden en geeft onvoldoende antwoorden.

Tot slot werd het ontwerp van decreet niet onderworpen aan de armoedetoets, niettegenstaande werk een belangrijke hefboom is in de strijd tegen armoede.

Het nieuwe kader Tijdelijke werkervaring alsook de financiering ervan blijft zeer vaag. Met dit decreet worden de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de decreetgever uitgehold.

4. Voorstel sp.a

Deze reflectienota toont aan dat het voorliggend ontwerp van decreet niet de grote hervorming inluidt. Dit decreet zorgt niet voor nieuwe instrumenten Tijdelijke werkervaring. Er is een geen vereenvoudiging en naadloze afstemming.

Nochtans heeft Vlaanderen na de zesde staatshervorming heel wat hefbomen om een gericht arbeidsmarktbeleid te voeren. Een arbeidsmarktbeleid moet vertrekken van:

- de noden op de arbeidsmarkt en in de samenleving;
- het potentieel aan werkzoekenden in Vlaanderen en bij de werkzoekenden individueel;
- het recht en de kans op betaald werk voor eenieder.

De uitdaging is deze uitgangspunten te verzoenen in een coherent arbeidsmarktbeleid. Werkgevers hebben nood aan competente, gemotiveerde werknemers. Maar bovenal aan een eenvoudig, doelgericht arbeidsmarktinstrumentarium.

Werkzoekenden hebben nood aan gerichte ondersteuning en begeleiding. Zo lang als nodig, zo kort als mogelijk.

Een coherent arbeidsmarktbeleid wordt opgebouwd rond volgende vijf pijlers:

1° basisdienstverlening VDAB

Werkzoekenden die zelf de stap naar betaald werk kunnen zetten, vinden op eigen initiatief een job en hebben geen verdere begeleiding en ondersteuning nodig.

Werkzoekenden die niet op eigen kracht de stap naar betaald werk kunnen zetten, kunnen terecht binnen de basisdienstverlening na inschrijving bij de VDAB;

2° basisdienstverlening is onvoldoende, nood aan competentieversterking

Werkzoekenden die naast begeleiding en bemiddeling nood hebben aan competentieversterking kunnen terecht binnen in een beroepsopleiding, vorming of training. Een betere afstemming tussen onderwijs en de arbeidsmarkt alsook een warme overdracht vanuit onderwijs naar werk zijn noodzakelijk om van bij de start een competentieachterstand te vermijden;

3° gerichte doelgroepmaatregelen om tewerkstellingskansen van kansengroepen te verhogen

Een doelgroepenbeleid werkt gericht naar specifieke doelgroepen die oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid via aanwervingsincentives voor werkgevers:

- laaggeschoolde jongeren;
- personen met een arbeidshandicap;
- ouderen;
- langdurig werkzoekenden.

Binnen deze maatregelen is er geen nood aan begeleiding of ondersteuning van de werkzoekende op de werkvloer. Er wordt enkel voorzien in een tussenkomst aan de werkgever om de loonkost te verminderen.

Voor vele werkzoekenden is trajectbegeleiding en competentieversterking ontoereikend om de stap naar betaald werk te zetten. Voor hen is intensieve begeleiding, werkervaring en ondersteuning op de werkvloer nodig;

4° basisdienstverlening en competentieversterking zijn onvoldoende, nood aan werkervaring

Tijdelijke werkervaring voor werkzoekenden die niet via begeleiding en competentieversterking, maar wel op korte termijn (maximum een jaar) via werkervaring geactiveerd kunnen worden. Op aangepaste werkvloeren met begeleiding krijgen werkzoekenden de kans om ervaring op te doen in reële werksituaties en de competenties en arbeidsattitudes te versterken.

Tijdelijke werkervaring bestaat na vereenvoudiging en afstemming uit drie pijlers:

- voortrajecten in de vorm van stages voor werkzoekenden die nood hebben aan werkervaring op reële werkvloeren;
- werkervaringsovereenkomst voor werkzoekenden die nood hebben aan begeleiding en werkervaring, gekoppeld aan competentieversterking op de werkvloer;

- artikel 60 voor leefloongerechtigden die nood hebben aan begeleiding en werkervaring, gekoppeld aan competentieversterking op de werkvloer. Onder regie van de VDAB wordt een sterk partnerschap met de OCMW's en lokale besturen uitgebouwd.

Analyses van de VDAB tonen aan dat voor een grote groep werkzoekenden niet enkel werkervaring, maar intensieve begeleiding en ondersteuning op aangepaste werkvloeren noodzakelijk is om de stap naar betaald werk te kunnen zetten;

5° competentieversterking en werkervaring zijn onvoldoende, nood aan sociale tewerkstelling

Werkzoekenden die niet via competentieversterking of werkervaring geactiveerd kunnen worden en die nood hebben aan werkvloerbegeleiding op aangepaste werkvloeren kunnen terecht in de sociale economie.

De sociale economie creëert tewerkstelling op middellange en lange termijn:

- pijler 1, gericht op doorstroom op middellange termijn: integratie van PWA/Wijkwerk en lokale diensteneconomie (LDE) in één instrument waar dienstverlening en inschakeling worden gecombineerd. Beide hebben dezelfde doelstellingen:
 - Wijkwerk: werkzoekenden inschakelen in wijkgerichte dienstverlening binnen een intensief begeleidingstraject;
 - LDE: werknemers inschakelen in lokale, maatschappelijke dienstverlening binnen sociale tewerkstelling;
 - lokale verankering bij lokale besturen, kwalitatieve werkvloeren en begeleiding alsook de continuïteit van de dienstverlening zijn verzekerd door beide instrumenten te integreren;
- pijler 2, gericht op duurzame begeleiding en ondersteuning op aangepaste werkvloeren op lange termijn via collectieve inschakeling in maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen.

Randvoorwaarden van een coherent arbeidsmarktbeleid

Wanneer zelfs sociale tewerkstelling onvoldoende kansen biedt op betaald werk is er nood aan werk-welzijns/zorgtrajecten. Werk-welzijnstrajecten zijn het sluitstuk op het activeringsbeleid voor werkzoekenden die niet of nog niet in staat zijn tot betaald werk ten gevolge van zorg- en/of welzijngerelateerde problematieken.

Tot slot zijn een correcte screening en gerichte toeleiding noodzakelijk om een coherent arbeidsmarktbeleid uit te voeren. Werkzoekenden moeten zo snel als mogelijk in het juiste traject, in de juiste maatregel terechtkomen. De juiste profielen moeten op het juiste moment toegeleid worden naar de juiste trajectacties of vacatures.

Yasmine KHERBACHE
Rob BEENDERS
Bart VAN MALDEREN