



Advies

Voorontwerp van decreet betreffende wijkwerken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming

Brussel, 8 mei 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming

Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Ontvangst adviesvraag: 28 april 2017

Adviestermijn: 10 werkdagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 8 mei 2017

Contactpersoon: Sandra Hellings - shellings@serv.be



De heer Philippe MUYTERS
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Martelaarsplein 7
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Sandra Hellings
shellings@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20170508_decreet_Wijkwerken_sh

Brussel
8 mei 2017

Voorontwerp van decreet Wijk-werken

Mijnheer de minister

De SERV heeft uw vraag tot spoedadvies over het voorontwerp van decreet inzake wijk-werken goed ontvangen. De SERV stelt vast dat er een oplossing is uitgewerkt voor de huidige groep van PWA-werknemers. Ook wordt de initieel voorgestelde duurtijd van maximaal zes maanden niet langer weerhouden. Beide zaken zijn positief. Er wordt verder een schaalvergroting doorgevoerd die de huidige versnippering moet tegengaan. Ook is er een oplossing uitgewerkt voor de PWA-beambten waarbij hun kennis en know how wordt ingezet om het systeem van wijk-werken op de rails te krijgen. Met deze wijzigingen wordt alvast tegemoet gekomen aan een aantal vragen en bedenkingen die de sociale partners in eerdere SERV-adviezen formuleerden.

Het uitwerken van een duurzaam alternatief voor de personen die niet of nauwelijks te activeren zijn en voor wie een beperkt aantal uren professionele prestaties wellicht blijvend de hoogst haalbare doelstelling is, blijft voor de SERV echter ongewijzigd wel dé cruciale voorwaarde voor de geplande hervorming. Voor deze doelgroep is er momenteel immers nog steeds geen gepast instrument voorzien.

In dit advies gaat de SERV ook in op een aantal aspecten die eerder betrekking hebben op de operationalisering van het systeem van wijk-werken zelf. Concreet suggereert de SERV om (1) de uitbreiding van de doelgroep naar vrij ingeschreven werkzoekenden en leefloners te herbekijken, (2) de rolvermenging bij lokale besturen weg te werken, (3) de continuïteit van de maatschappelijke dienstverlening te garanderen, (4) één helder kader voor activiteiten op te stellen, (5) de schaalvergroting van gemeenten en de actorrol van de VDAB hierbij opnieuw onder de loep te nemen, (6) kwaliteitsvolle toeleiding te garanderen en tot slot (7) een aantal belangrijke items (zoals de doorstroomopties, de hoogte van de vergoeding, het feitelijk gezag over de voormalig PWA-beambten en het statuut van de wijkwerkers) snel te verduidelijken. De SERV wil ook de specifieke situatie in de landbouwsector onder uw aandacht brengen.

Wij hopen, mijnheer de minister, dat u dit advies ter harte zal nemen en zijn graag bereid tot nadere toelichting indien u dat wenst.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Inhoud

Inhoud	5
Krachtlijnen	6
Advies	7
1 Situering	7
2 Alternatief uitwerken voor niet/nauwelijks te activeren doelgroep	7
3 Suggesties voor de operationalisering van wijk-werken	8
3.1 Uitbreiding van de doelgroep naar vrij ingeschreven werkzoekenden en leefloners herbekijken	8
3.2 Rolvermenging bij lokale besturen wegwerken	8
3.3 Continuïteit maatschappelijke dienstverlening garanderen	9
3.4 Eén helder kader voor activiteiten opstellen	9
3.5 Schaalvergroting gemeenten en actorrol van de VDAB hierbij opnieuw onder de loep nemen	9
3.6 Kwaliteitsvolle toeleiding garanderen	10
3.7 Een aantal belangrijke items snel verduidelijken	11
Bibliografie	12

Krachtlijnen

- Met dit voorontwerp van decreet wordt alvast aan een aantal vragen tegemoet gekomen: er is een oplossing uitgewerkt voor de huidige groep van PWA-werknemers; de initieel voorgestelde duurtijd van maximaal zes maanden wordt niet weerhouden; er wordt een schaalvergroting doorgevoerd die de huidige versnippering tegen gaat; er is een oplossing uitgewerkt voor de PWA-beambten waarbij hun kennis en know how wordt ingezet om het systeem van wijk-werken op de rails te krijgen.
- Het uitwerken van een duurzaam alternatief voor de personen die niet of nauwelijks te activeren zijn en voor wie een beperkt aantal uren professionele prestaties wellicht blijvend de hoogst haalbare doelstelling is, blijft voor de SERV ongewijzigd dé cruciale voorwaarde voor de geplande hervorming. Voor deze doelgroep is er momenteel immers nog steeds geen gepast instrument voorzien.
- De SERV formuleert een aantal suggesties die betrekking hebben op de operationalisering van het systeem van wijk-werken zelf.
 - De SERV vraagt om de uitbreiding van de doelgroep naar vrij ingeschreven werkzoekenden en leefloners opnieuw te bekijken. De SERV betwijfelt of er voldoende capaciteit is om voor iedereen in kwaliteitsvolle begeleiding op maat te voorzien.
 - De lokale besturen krijgen meerdere rollen toegewezen in het systeem van wijk-werken: ze zijn actor én regisseur én staan in voor de handhaving en controle op de activiteiten. De SERV vraagt om deze rolvermenging weg te werken gezien de naleving van het niet-verdringingsprincipe hierdoor in gevaar kan komen.
 - Voor bepaalde reguliere opdrachten en maatschappelijke noden (zoals bv. kinderopvang in het vrij onderwijs) moeten andere vormen van financiering worden voorzien om de continuïteit van deze dienstverlening te garanderen.
 - Er is nood aan één zeer helder en afgelijnd kader over welke activiteiten mogen worden uitgevoerd. Dit kader kan eventueel samen met steden en gemeenten worden opgesteld.
 - De voorgestelde schaalvergroting en meer bepaald de actorrol van de VDAB hierbij moet volgens de SERV opnieuw onder de loep worden genomen. Wat indien weinig of geen gemeenten/samenwerkingsverbanden de organisatie van wijk-werken opnemen; heeft de VDAB de nodige capaciteit om in elk van deze gebieden een actorrol op te nemen? Maar ook (en meer fundamenteel) wordt de vraag naar prioritering gesteld: is het wel een kerntaak van de VDAB om dit (mee) lokaal te organiseren?
 - Het systeem van wijk-werken moet, net als andere maatregelen, zeer gericht en met een duidelijke focus worden ingezet. Om deze doelstelling in de praktijk ook daadwerkelijk te realiseren, moet de toeleiding (gebaseerd op het criterium 'afstand tot de arbeidsmarkt') verder worden verfijnd.
 - Een aantal belangrijke items moeten snel worden verduidelijkt, nl. (1) de doorstroomopties na wijk-werken, (2) de hoogte van de vergoeding, (3) het feitelijk gezag over de voormalig PWA-beambten en (4) het statuut van de wijk-werkers zowel wat betreft de degressiviteit van hun uitkering als wat betreft hun (actieve, passieve, aangepaste) beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. De SERV wijst tot slot ook op de toeleidingsproblematiek in de landbouwsector, met name het vinden van arbeidskrachten voor het invullen van piekmomenten.

Advies

1 Situering

De SERV werd op vrijdag 28 april 2017 om spoedadvies gevraagd over voorliggend voorontwerp van decreet dat het PWA-stelsel moet omvormen naar een systeem van wijk-werken en daarnaast nog enkele bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming wil regelen. De sociale partners hebben binnen de VDAB al gereageerd op dit voorontwerp van decreet (met name tijdens de vergadering van de Raad van Bestuur van VDAB van 19 april 2017).

De SERV is van mening dat met dit voorontwerp van decreet alvast aan een aantal vragen wordt tegemoet gekomen: er is een oplossing uitgewerkt voor de huidige groep van PWA-werknemers; de initieel voorgestelde duurtijd van maximaal zes maanden wordt niet weerhouden; er wordt een schaalvergroting doorgevoerd die de huidige versnippering tegen gaat; er is een oplossing uitgewerkt voor de PWA-beambten waarbij hun kennis en know how ook wordt ingezet om het systeem van wijk-werken op de rails te krijgen. Dit is zeker positief.

De SERV blijft wel van mening dat de geplande hervorming enkel mogelijk is in geval van een duurzaam alternatief voor die groep van personen voor wie een beperkt aantal uren presteren blijvend het enige haalbare scenario is en de opstap richting Tijdelijke Werkervaring of het NEC niet mogelijk blijkt.

Tot slot wil de SERV in dit advies nog een aantal suggesties formuleren die eerder betrekking hebben op de operationalisering van het systeem van wijk-werken. Deze suggesties hebben o.a. betrekking op de voorgestelde uitbreiding van de doelgroep, de rollen die aan lokale besturen worden toegekend, het opstellen van de activiteitenlijst en de toeleiding.

2 Alternatief uitwerken voor niet/nauwelijks te activeren doelgroep

Het uitwerken van een duurzaam alternatief voor de personen die niet of nauwelijks te activeren zijn en voor wie een beperkt aantal uren professionele prestaties wellicht blijvend de hoogst haalbare doelstelling is (en dus de opstap richting Tijdelijke Werkervaring of het NEC niet mogelijk blijkt) is voor de SERV blijvend dé cruciale voorwaarde voor de geplande hervorming. Voor hen is er momenteel immers geen gepast instrument voorzien. De SERV wees hier al eerder op in zijn advies op de conceptnota i.v.m. de hervorming van het PWA-stelsel naar een systeem van wijk-werken.

“Ondanks alle activerings-, begeleidings- en opleidingsinspanningen valt te verwachten dat er ook in de toekomst blijvend een groep zal zijn met een zeer grote (quasi onoverbrugbare) afstand tot de arbeidsmarkt waarvoor een beperkt aantal uren werk (met name occasioneel wijk-werk) de hoogst haalbare vorm van tewerkstelling is en die om die reden niet-toeleidbaar zijn naar de arbeidsmarkt. Het gaat m.a.w. om personen met het profiel dat gelijkend is aan het merendeel van de zittende PWA-werknemers. Voor deze groep zijn er geen gepaste maatregelen voorzien, hetgeen evenwel belangrijk is met oog op permanente maatschappelijke participatie. Bovendien is er binnen sociale economie geen groeipad voorzien en is het W²-kader nog niet operationeel. Deze personen kunnen

sowieso moeilijk terecht in bestaande maatregelen zoals LDE (bv. o.w.v. aantal uren tewerkstelling) en ook de combinatie vrijwilligerswerk en werkloosheidsuitkering is moeilijk (o.w.v. beschikbaarheid).” (SERV-advies Conceptnota hervorming van het PWA-stelsel: “Wijk-werken”, 25 april 2016)

De SERV vindt het dus cruciaal dat voor deze groep gelijktijdig met het nieuwe systeem van wijk-werken een passend instrument wordt uitgewerkt, eventueel samen met de beleidsdomeinen Welzijn en/of Sociale Economie. Het realiseren van een alternatief is blijvend een noodzakelijke voorwaarde voor de geplande hervorming.

3 Suggesties voor de operationalisering van wijk-werken

3.1 Uitbreiding van de doelgroep naar vrij ingeschreven werkzoekenden en leefloners herbekijken

De SERV plaatst vraagtekens bij de voorgestelde uitbreiding van de doelgroep. De SERV vraagt of er voldoende capaciteit is om voor iedereen in kwaliteitsvolle begeleiding op maat te voorzien. De SERV wijst er op dat er voor de beoogde doelgroepen bovendien al andere en meer passende maatregelen (o.a. wat betreft de intensiteit van begeleiding en ondersteuning op de werkplek) zijn voorzien (bv. voortrajecten voor art.60).

De SERV vraagt daarom naar de motivatie en achterliggende logica van deze uitbreiding. Zelfs als blijkt dat deze uitbreiding opportuun is, pleit de SERV voor een prioritering.

3.2 Rolvermenging bij lokale besturen wegwerken

De lokale besturen krijgen meerdere rollen toegewezen in het systeem van wijk-werken: ze zijn actor én regisseur én staan in voor de handhaving en controle op de activiteiten.

- Concreet moeten lokale besturen (als regisseur) op zoek gaan naar noden die met wijk-werken kunnen worden ingevuld en krijgen zij de mogelijkheid een lokale activiteitenlijst vast te leggen.
- Daarnaast moeten diezelfde lokale besturen er voor zorgen dat er geen verdringing ontstaat van reguliere tewerkstelling; ze staan in voor de controle op het aanvullend karakter van de aangeboden diensten.
- Ze kunnen bovendien ook zelf instaan voor de praktische organisatie van het wijk-werken. In dat geval ontvangen zij (als actor) een deel van de cheque als vergoeding voor de organisatie van wijk-werken.
- Bovendien zijn lokale besturen (gemeentelijke diensten en onderwijs) zelf een belangrijke afnemer van de aangeboden wijk-werkdiensten.

Deze rolvermenging samen met het baseren van de financiering op de opbrengst van wijk-werken, creëert een ambigue situatie die te vermijden is want het zet de deur open naar oneerlijke concurrentie. De naleving van het niet-verdringingsprincipe kan m.a.w. in gevaar komen. De SERV merkt hier aanvullend bij op dat dit principe enkel kan worden gevrijwaard door één helder kader met duidelijke criteria (zie verder bij 3.4.).

3.3 Continuïteit maatschappelijke dienstverlening garanderen

De SERV is van mening dat voor bepaalde reguliere opdrachten en maatschappelijke noden (zoals bv. kinderopvang in het vrij onderwijs) andere vormen van financiering moeten worden voorzien om de continuïteit van deze dienstverlening te garanderen.

3.4 Eén helder kader voor activiteiten opstellen

Art.29 van het voorontwerp van decreet stelt dat de Raad van Bestuur (RVB) van de VDAB voor Vlaanderen de lijst van activiteiten die verricht mogen worden, bepaalt. Er mag geen verdringing zijn van reguliere arbeid, noch in het NEC, noch in het SEC. De RVB kan deze lijst jaarlijks wijzigen. Gemeenten op hun beurt kunnen voor hun grondgebied deze activiteitenlijst verder uitbreiden of beperken, idem dito zonder dat er sprake is van verdringing van reguliere arbeid in het NEC en het SEC.

Volgens de SERV is er nood aan één zeer helder en afgelijnd kader over welke activiteiten mogen worden uitgevoerd. Dit kader kan eventueel samen met steden en gemeenten worden opgesteld. De in artikel 29 voorgestelde werkwijze (met vaststelling van de lijst door zowel de lokale besturen als door de RVB VDAB) is echter onvoldoende helder en bijgevolg niet geschikt noch werkbaar. De SERV stelde hierover al eerder het volgende:

“De SERV vraagt tenslotte dat het bestaande principe dat enkel activiteiten die men niet aantreft in het (lokale) NEC toegelaten zijn, gehandhaafd blijft. De SERV wijst in deze ook op het belang van afstemming met de activiteiten die in het kader van LDE kunnen worden uitgevoerd.” ...

“Bij de update van de activiteitenlijst wordt er best rekening gehouden met volgende elementen: heel wat van de huidige PWA-activiteiten vragen voor de gebruiker een zekere continuïteit; de doelgroepafbakening is het vertrekpunt; enkel activiteiten die men niet aantreft in het (lokale) NEC zijn toegelaten; er is nood aan afstemming met de activiteiten die in het kader van LDE kunnen worden uitgevoerd.” (SERV-advies Conceptnota hervorming van het PWA-stelsel: “Wijk-werken”, 25 april 2016).

3.5 Schaalvergroting gemeenten en actorrol van de VDAB hierbij opnieuw onder de loep nemen

Een gemeente of samenwerkingsverband van gemeenten kan wijk-werken organiseren indien het grondgebied 60.000 inwoners telt (art.16). Hiermee wordt versnippering tegengegaan. Dit is goed. Maar, gezien de aard van de dienstverlening en doelgroep, moet ook een voldoende fijnmazige en laagdrempelige werking worden gegarandeerd. De SERV stelt dat er m.a.w. een evenwicht moet zijn tussen bereikbaarheid en beschikbaarheid enerzijds en voldoende schaalgrootte voor de praktische organisatie anderzijds. Mogelijks wordt hier door de afwijking zoals voorzien in §3 aan tegemoet gekomen (verdere voorwaarden voor deze afwijking en gemotiveerde aanvraag zullen nog door de Vlaamse regering worden bepaald).

Concreet vraagt de SERV volgende te verduidelijken:

1. Hoe en op basis van welke argumenten werd deze grens bepaald?

2. Zijn er al indicaties van samenwerkingsverbanden?
3. En wat indien weinig of geen gemeenten/samenwerkingsverbanden de organisatie van wijk-werken opnemen; hoe gaat de VDAB dit dan voor elk gebied organiseren? Heeft de VDAB hiertoe de nodige capaciteit: is het m.a.w. qua personeelsbezetting haalbaar dat de VDAB in elk van deze gebieden deze actorrol opneemt? Maar ook (en meer fundamenteel) stelt zich de vraag naar prioritering: is het wel een kerntaak van de VDAB om dit (mee) lokaal te organiseren?

3.6 Kwaliteitsvolle toeleiding garanderen

Het beleid heeft de intentie geuit om maatregelen zeer gericht en met een duidelijke focus in te zetten. De SERV is er van overtuigd dat, om deze doelstelling in de praktijk ook daadwerkelijk te realiseren, op de eerste plaats de toeleiding verder moet worden verfijnd. De toeleiding gebeurt immers op basis van het concept “afstand tot de arbeidsmarkt”. De SERV vindt dit een theoretisch goed concept, maar plaatst wel vraagtekens bij de wijze waarop het tot nog toe werd gedefinieerd en geoperationaliseerd. Gezien er geen duidelijke criteria zijn, ontbreekt op het terrein elke houvast en is het onduidelijk welke maatregel voor wie is bestemd. Hierdoor wordt de toeleiding dé achillespees van heel wat (nieuwe) maatregelen. In eerdere adviezen stelde de SERV hierover het volgende:

“Om de toeleiding scherp te stellen, moet er volgens de SERV dringend worden geïnvesteerd in een duidelijke beschrijving en analyse van de werkzoekendenprofielen. Het scherp stellen van de werkzoekendenprofielen moet leiden tot richtinggevende criteria die de garantie op uniforme interpretatie vergroten bij de matching van werkplekleerinstrumenten en werkzoekendenprofielen.

Om de toeleiding scherp te stellen, is het volgens de SERV belangrijk dat alle activeringsmaatregelen een duidelijke doelstelling en doelgroepafbakening hebben. Deze maatregelen moeten in een continuüm kunnen worden geplaatst opdat er voor elk (werkzoekenden)profiel (en dus voor elke afstand tot de arbeidsmarkt) een gepaste maatregel is. Op die manier worden activeringsmaatregelen “zuiver” toegepast en kunnen overlap én leemten worden vermeden. Dit zorgt voor vereenvoudiging en meer transparantie voor alle betrokkenen (werkzoekende, werkgever, toeleider, trajectbegeleider). Via het bestaande VDAB-instrumentarium kan er snel worden geactiveerd en dus kort op de bal worden gespeeld. Tijdelijke werkervaring is voor de SERV een type van ‘tweedelijns-activering’. Werkzoekenden met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt om op korte termijn via een werkervaringstraject toegeleid te kunnen worden tot het NEC, moeten worden toegeleid naar andere, meer passende maatregelen. Carrousels (OCMW, activering, werkloosheid, activering ...) moeten worden voorkomen. In deze (derde) stap kunnen meerdere sporen worden onderscheiden waaronder het hervormde PWA-systeem zoals voorgesteld in het SERV-advies hierover, maar ook arbeidszorg en sociale economie.

De screening en inschatting van de VDAB bepalen het traject van de betrokken werkzoekende, dus zijn of haar kansen op duurzame tewerkstelling. Opdat uit deze screening en inschatting ook de concrete in te zetten instrumenten of stages kunnen worden afgeleid, moet de verkregen informatie voldoende uitgebreid en verfijnd zijn. Bovendien vormt deze informatie de basis voor verdere analyse en monitoring, van zowel de individuele trajecten van tijdelijke werkervaring als van de verschillende

gemandateerde partnerorganisaties en trajectbegeleiders zodat gedegen intervisie mogelijk is.

Het standaard toepassen van ICF is niet haalbaar en niet nodig. Maar de SERV vraagt wel om een haalbaar alternatief te concretiseren. Zowel administratief zware en starre procedures die wachtlijsten creëren als te vrijblijvende en te oppervlakkige bevestigingen moeten worden vermeden.” (SERV-nota Tijdelijke werkervaring: bundeling van SERV-adviezen, 19 december 2016)

3.7 Een aantal belangrijke items snel verduidelijken

Doorstroomopties na wijk-werken

Het is onduidelijk wat de opties zijn indien het verhoopte resultaat van doorstroom na een traject van wijk-werken niet kan worden gerealiseerd.

De hoogte van de vergoeding

Het voorontwerp van decreet geeft nog geen duidelijkheid over de hoogte van de vergoeding voor de deelnemers aan wijk-werken. De SERV vraagt dat er hier via de uitvoeringsbesluiten snel meer duidelijkheid over komt. De SERV vraagt minimaal behoud van de huidige vergoeding.

Het feitelijk gezag over de voormalig PWA-beambten

Er is onduidelijkheid over het feitelijk gezag over de voormalig PWA-beambten. Is dit gezag gesitueerd bij de VDAB of bij de organisator van wijk-werken?

Overleg met het federale beleidsniveau

Het is belangrijk dat het Vlaamse gewest op korte termijn met het federale beleidsniveau in overleg gaat over het statuut van de wijk-werkers dit zowel wat betreft de degressiviteit van de uitkering als wat betreft hun (actieve, passieve, aangepaste) beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.

Specifieke situatie landbouwsector

De SERV vraagt aandacht voor de toeleidingsproblematiek in de landbouwsector, met name het vinden van arbeidskrachten voor het invullen van piekmomenten. Tot nog toe kan deze sector hiervoor o.a. beroep doen op het PWA-systeem, waarbij een afwijking van het aantal uren per kalendermaand, passend in het totaal aantal kalenderjaaruren, mogelijk is.

Bibliografie

SERV-nota *Tijdelijke werkervaring: bundeling van SERV-adviezen*, 19 december 2016.

SERV-advies inzake conceptnota hervorming van het PWA-stelsel: “Wijk-werken”, 25 april 2016.



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.475/1
van 9 juni 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘betreffende wijk-werken en diverse
bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’

Op 8 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juni 2017.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van Vlaams decreet strekt ertoe aanpassingen in te voeren aan verschillende reglementeringen die betrekking hebben op de uitvoering van een aantal nieuwe bevoegdheden met betrekking tot het tewerkstellingsbeleid.

Het ontwerp beoogt in de eerste plaats, met uitzondering van de aangelegenheden inzake plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (hierna: PWA) waarvoor de federale overheid na de zesde staatshervorming bevoegd is gebleven, een nieuwe invulling te geven aan het PWA-stelsel, met de nieuwe naam “wijk-werken”.¹

Daarnaast wordt de beroepsinlevingsovereenkomst hervormd tot de beroepsinlevings-stage en worden de drie volgende premies (vestigingsuitkering, kinderopvangtoeslag, toeslag voor beroepsopleiding en vormings- of inschakelingsactie) opgeheven. Verder wordt een bepaling die betrekking heeft op het outplacement gewijzigd.

VORMVEREISTEN

2. Artikel 6, § 3bis, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) bepaalt dat er overleg wordt gepleegd tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid over het uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling, alsmede over de initiatieven met betrekking tot de programma’s voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden.

Het ontwerp van decreet betreft aangelegenheden waarover met toepassing van artikel 6, § 3bis, 1°, BWHI overleg dient te worden gepleegd tussen de Vlaamse Regering en de “betrokken federale overheid”.

De vraag rijst of dergelijk overleg tussen de Vlaamse Regering en de federale overheid werd gepleegd.

Daarover ondervraagd antwoordt de gemachtigde het volgende:

“Ja, er werd rechtstreeks overleg gepleegd met de diensten van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).

In bijlage voegen we enkele afschriften toe van vergaderingen die hebben plaatsgevonden met de bevoegde diensten van RVA. Dit is uiteraard aanvullend ten aanzien van mailverkeer en telefonische afstemming.”

¹ Artikel 1, 10°, van het ontwerp definieert het begrip “wijk-werken” als “een maatregel met als doel het opdoen van werkervaring door het uitvoeren van activiteiten bij gebruikers in het kader van een traject naar werk”.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt: “Wijk-werken heeft als doelstelling om werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring te laten opdoen minstens gericht op het behoud van reeds verworven competenties. Dat gebeurt door het uitvoeren van maatschappelijk relevante activiteiten binnen een reële arbeidsmarktomgeving door middel van werkplekken op lokaal niveau bij een gebruiker. De werkzoekende kan werkervaring opbouwen in functie van een individueel traject naar werk dat gericht is op het normale economische circuit.”

Uit de documenten toegezonden door de gemachtigde blijkt dat er op 8 maart 2017 en 24 mei 2017 overleg heeft plaatsgevonden over de ontwerptekst van het decreet wijk-werken tussen ambtenaren van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).

In het advies 60.048/1 van 23 september 2016 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de tijdelijke werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’² heeft de afdeling Wetgeving in dit verband het volgende gesteld:

“Het overleg, bedoeld in artikel 6, § 3bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient, wat de gewesten betreft, in beginsel te worden gevoerd door de regering. Wel is het zo dat die bevoegdheid kan worden gedelegeerd met inachtneming van het besluit waarbij de bevoegdheden van de leden van de betrokken regeringen worden bepaald. In dat verband kan gerefereerd worden aan artikel 6, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’, waaruit onder meer blijkt dat de leden van de regering beschikken over een delegatie voor ‘de samenwerking met de federale staat en de andere gemeenschappen en gewesten, voorgeschreven door de Grondwet of de institutionele wetten, als het gaat om advies-, overleg- of betrokkenheidsprocedures’.

Indien het overleg dat over de ontworpen regeling wordt gevoerd niet op regerings-, maar op ambtenarenniveau plaatsvindt, zal het overleg uiteraard moeten gebeuren door personen die daartoe op een behoorlijke wijze zijn gemachtigd. Of dat effectief het geval is, blijkt niet uit de gegevens van het dossier dat aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd.”

Een gelijkaardige opmerking dient te worden gemaakt bij het onderhavige ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 2

3. Krachtens artikel 4 van het ontwerp wordt “een PWA-stelsel opgericht voor het Vlaamse Gewest, hierna het stelsel wijk-werken te noemen”. Daarnaast bepaalt artikel 12 van het ontwerp dat de “wijk-werker” met de organisator een “wijk-werkovereenkomst” sluit. Hiermee wordt, aldus artikel 12, een PWA-arbeidsovereenkomst bedoeld, gesloten met toepassing van de wet van 7 april 1999 ‘betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst’ en met toepassing van het koninklijk besluit van 13 juni 1999 ‘tot vaststelling van een model van de PWA-arbeidsovereenkomst en tot uitvoering van artikel 17, 3°, van de wet van 7 april 1999 betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst’.

4. Op grond van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, zijn de gewesten bevoegd inzake “plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA)”.

² Parl.St. VI. Parl. 2016-17, nr 922/1, p. 48.

Deze bevoegdheid omvat de bevoegdheid “voor de organisatie en de controle van activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidsmarkt, met het oog op de herinschakeling van bepaalde categorieën van werkzoekenden in de reguliere arbeidsmarkt”. Het gewest is bevoegd voor het bepalen van de werklozen die van het PWA-stelsel mogen genieten “binnen de categorie van de langdurig werklozen en personen die ver van de arbeidsmarkt staan, zonder het begrip langdurig werklozen en personen die ver van de arbeidsmarkt staan te mogen denatureren”.³

Artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI bepaalt bovendien dat “zolang de gewesten een PWA-systeem behouden, (...) de federale overheid de bestaande betaling van de werkloosheidsuitkeringen van de werknemers tewerkgesteld in het kader van een [PWA] [voortzet]”. Deze verplichting tot financiering door de federale overheid, gaat gepaard met een zogenaamde “responsabiliseringsbijdrage”, geregeld in artikel 35^{nonies}, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten’.

5. De stellers van het ontwerp beogen duidelijk een PWA-stelsel te regelen, hoewel er voor gekozen wordt hieraan een andere naam toe te kennen, waarbij ze beogen de regeling te laten vallen binnen de bevoegdheid van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI, met de hiervoor beschreven gevolgen.

Om onder de toepassing van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI te ressorteren, volstaat het niet om het uitgewerkte stelsel formeel als PWA-stelsel te kwalificeren, of om te bepalen dat de wijk-werkovereenkomst een PWA-arbeidsovereenkomst is. Het stelsel moet ook inhoudelijk gericht zijn op de organisatie van activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidsmarkt, met het oog op de herinschakeling van bepaalde categorieën van werkzoekenden in de reguliere arbeidsmarkt. Daarnaast moet het stelsel gericht zijn op langdurig werklozen of personen die ver van de arbeidsmarkt staan.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het wijk-werken als doelstelling heeft om werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring te laten opdoen minstens gericht op het behoud van reeds verworven competenties. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat het stelsel toegankelijk is voor werkzoekenden met een gebrek aan werkervaring, die niet in de mogelijkheid verkeren om minimaal een halftijdse professionele tijdsbesteding op te nemen, en die na het wijk-werken kunnen doorstromen naar een volgende stap in het traject naar werk. Aldus lijkt aan de voorwaarden te zijn voldaan om het ontworpen stelsel te kunnen kwalificeren als een PWA-stelsel in de zin van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI. Wel zal erover gewaakt moeten worden dat de Vlaamse Regering, bij het uitvoeren van de verordenende delegaties in het ontwerp (zoals bijvoorbeeld in artikel 10, tweede lid, van het ontwerp), optreedt binnen de hoger vermelde inhoudelijke grenzen van een PWA-stelsel.

³ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 129-130.

Artikel 4

6. Artikel 4 van het ontwerp verwijst naar de oprichting van het “PWA-stelsel”. Deze afkorting wordt in het ontwerp nergens omschreven. Weliswaar gaat het om een afkorting die in artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI wordt toegelicht. Het verdient evenwel aanbeveling deze afkorting in artikel 3 van het ontwerp toe te lichten, waarbij het best wordt verduidelijkt dat het gaat om een PWA-stelsel in de zin van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI.

Artikelen 8 en 10

7. Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering nadere regels te bepalen voor de toelating, de voorwaarden voor de toegang tot het wijk-werken, en de begeleiding tijdens het wijk-werken. Artikel 10, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering nadere regels te bepalen voor de toegang tot het wijk-werken.

Deze beide machtigingen lijken minstens gedeeltelijk dezelfde inhoud te hebben, zodat een van beide bepalingen overbodig zou kunnen zijn. Indien er toch enig verschil bestaat tussen de inhoud en draagwijdte van de beide machtigingen, dient dit te worden verduidelijkt in het ontwerp.

Artikel 13

8. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat de wijk-werkovereenkomst geen arbeidsovereenkomst is in de zin van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’. Deze bepaling is in de eerste plaats overbodig, aangezien uit de keuze van de stellers om een PWA-stelsel op te richten (zie artikel 4 van het ontwerp, alsook de bevestiging hiervan in artikel 12, tweede lid, van het ontwerp) voortvloeit dat de wet van 7 april 1999 ‘betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst’ van toepassing is op de wijk-werkovereenkomst. Bovendien overschrijdt artikel 13 van het ontwerp de gewestbevoegdheid inzake de PWA. Zoals bevestigd in de toelichting bij het voorstel dat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden⁴ en in de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde ontwerp, komt de bevoegdheid om de PWA-arbeidsovereenkomst te regelen uitsluitend toe aan de federale wetgever.

Artikel 13 moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 14

9. Artikel 14 van het ontwerp maakt artikel 2, eerste lid, 24°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 ‘houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ van overeenkomstige toepassing. Deze bepaling in

⁴ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 128-131.

het koninklijk besluit van 9 juni 1999 bepaalt dat “de personen die tewerkgesteld worden door een PWA” vrijgesteld zijn van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart.

Het verdient aanbeveling om artikel 14 weg te laten en, bij besluit van de Vlaamse Regering, het artikel 2, eerste lid, 24°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 aan te vullen met een verwijzing naar de tewerkstelling in het kader van het Wijk-werkendecreet.

Artikel 18

10. Artikel 18, § 2, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp bepaalt dat gedurende de periode waarin het personeelslid bij de organisator werkt, de organisator instaat voor de toepassing van de “wetgeving over de reglementering en de bescherming van de arbeid”. Het verdient aanbeveling om, minstens in de memorie van toelichting, te preciseren naar welke wetgeving wordt verwezen (zoals wellicht de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en de uitvoeringsbesluiten daarvan.⁵)

11. Artikel 18, § 2, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de raad van bestuur van de VDAB beslist “over de voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels) van de bepalingen van deze paragraaf”. Artikel 18, § 2, betreft het ter beschikking stellen van personeelsleden door de VDAB van de organisator met het oog op de organisatie van het wijk-werken.

De ontworpen bepaling kent aldus verordenende bevoegdheid toe aan de VDAB. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Artikel 29

12. Artikel 29, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de raad van bestuur van de VDAB de lijst van activiteiten bepaalt die verricht mogen worden in Vlaanderen in het kader van wijk-werken. Die lijst kan jaarlijks uitgebreid, aangepast of beperkt worden door de raad van bestuur van de VDAB zonder dat er verdringing van reguliere arbeid is, noch in het normale economische circuit, noch in de sociale economie.

⁵ Artikel 35 van het ontwerp bepaalt dat de wet van 4 augustus 1996 “van overeenkomstige toepassing” is.

Ook hier wordt aan de raad van bestuur van de VDAB een verordenende bevoegdheid toegekend. Er kan worden verwezen naar de opmerking bij artikel 18 van het ontwerp.

13. In artikel 29, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp is sprake van activiteiten die in “Vlaanderen” mogen worden verricht. Deze verwijzing naar het niet-juridische begrip “Vlaanderen” dient te worden vervangen door een verwijzing naar “het Vlaamse Gewest”.

14. Artikel 29, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de gemeenten de lijst van activiteiten verder kunnen “uitbreiden of beperken”. In artikel 15, § 1, 2°, van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid op lokale “afwijkingen of aanvullingen” op de lijst van activiteiten. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid is het raadzaam in beide bepalingen dezelfde terminologie te gebruiken.

Artikel 41

15. Artikel 41, 8°, van het ontwerp, verwijst naar “het contingent wijk-werken, vermeld in artikel 6, § 1, IX, 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980”. Zoals blijkt uit de bespreking van de bevoegdheid, wordt in de BWHI enkel melding gemaakt van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Er moet in artikel 41, 8°, van het ontwerp dan ook worden verwezen naar het “contingent personen dat in het PWA-systeem is tewerkgesteld, zoals vermeld in artikel 6, § 1, IX, 11°...”.

Artikel 48

16. Artikel 48 van het ontwerp verwijst wat betreft de verjaring van de rechtsvorderingen naar de hoofdstukken 1 en 2 van het ontwerp. De verwijzing naar hoofdstuk 1 heeft evenwel geen zin, en dient te worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME