



Advies

BVR Tijdelijke werkervaring & BVR Werkervaringsstage

Brussel, 14 november 2016

Adviesvraag (1): Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de Tijdelijke werkervaring
Adviesvraag (2): Ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de Werkervaringsstage
Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Ontvangst adviesvraag BVR Tijdelijke werkervaring: 31 oktober 2016
Ontvangst adviesvraag BVR Werkervaringsstage: 10 november 2016
Adviestermijn: 10 werkdagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad: 14 november 2016

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_20161114_BVR_TW_BVR_WES_ADV_sh

Brussel
14 november 2016

BVR Tijdelijke werkervaring & BVR Werkervaringsstage

Mijnheer de minister

Op 31 oktober 2016 vroeg u de SERV om een spoedadvies over het uitvoeringsbesluit inzake het traject van tijdelijke werkervaring. Op 10 november volgde een vraag tot spoedadvies over het uitvoeringsbesluit inzake de werkervaringsstage. We adviseren deze uitvoeringsbesluiten aan de hand van één gezamenlijk advies.

In dit advies willen we vooral de aandacht vestigen op de toeleiding als hét meest cruciale element voor het welslagen van het vernieuwde systeem van tijdelijke werkervaring. Vervolgens gaan we in op een aantal andere kritische succesfactoren van het traject tijdelijke werkervaring, zoals de begeleiding van de werkzoekende, de ondersteuning van de werkgever en het gedifferentieerd aanbod aan kwalitatieve werkervaringsplaatsen. Tot slot geven we in de marge nog een aantal detailopmerkingen mee die niet fundamenteel noch inhoudelijk zijn, maar veeleer willen bijdragen tot een terminologisch duidelijke regelgeving.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Krachtlijnen	5
Situering.....	7
Het advies	8
1 Toeleiding: sleutel tot succes of achillespees?	8
2 Andere kritische succesfactoren van het traject tijdelijke werkervaring	11
3 In de kantlijn: punctuele bemerkingen.....	14
Bibliografie	16

Krachtlijnen

- Aan beide uitvoeringsbesluiten gaat een historiek van advisering vooraf. De sociale partners hebben in het dossier tijdelijke werkervaring al op verschillende momenten en via verschillende fora hun visie en onderling gedeelde bezorgdheden aan het beleid meegegeven, met de vraag deze mee te nemen in de definitieve juridische teksten, nl. in het decreet Tijdelijke werkervaring, in de bijbehorende Memorie van Toelichting en in de uitvoeringsbesluiten. Dit advies bouwt hier op verder en focust op de elementen waar mogelijk nog ruimte voor advisering en beleidsimpact is.
- Het beleid heeft de intentie geuit om de trajecten tijdelijke werkervaring 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, waaronder tijdelijke werkervaring.
- 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 (waaronder tijdelijke werkervaring) 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. 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. Carrouzels (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 wenselijk. 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 bevragingen moeten worden vermeden.
- *Uniformiteit qua screening, inschatting en toeleiding* is wenselijk, zowel binnen de VDAB als tussen de VDAB en de gemandateerde OCMW's. Dit moet worden opgenomen in het afsprakenkader tussen de VDAB en de OCMW's.
- In dit advies gaat de SERV opnieuw in op andere kritische succesfactoren van het traject tijdelijke werkervaring. Deze zijn inhoudelijk niet vergaand uitgediept in het BVR. Het betreft:
 1. Begeleiding van de werkzoekende op de werkvloer gedurende het hele traject.
 2. Ondersteuning van de werkgever in zijn engagement en opdracht, dit om voldoende werkgevers uit het SEC en het NEC bereid te vinden één of meerdere werkervaringsplaatsen aan te bieden. Het systeem moet m.a.w. voldoende aantrekkelijk zijn voor alle betrokkenen, ook wat betreft de kost van de begeleiding voor de werkgever, om zo een aanbod aan voldoende kwalitatieve werkplekken te garanderen.
 3. Expertise met de doelgroep en de methodiek als mandaatvoorwaarde van trajectbegeleiders.
 4. Zo kort mogelijke trajecten, indien mogelijk en op maat. Deze trajecten zijn continu, geïntegreerd, zonder tussentijdse wachttijden, met stijgende financiële incentives voor de werkzoekende en met één vaste begeleider voor het hele traject.
 5. Een nazorgmodule om de werkervaring maximaal te valoriseren.
 6. Stopzetten van de degressiviteit van de uitkering voor het hele traject tijdelijke werkervaring.
 7. Een jaarlijkse, adequate monitoring en evaluatie, zowel budgettair als inhoudelijk. Zowel de trajecten vanuit VDAB als vanuit OCMW worden opgevolgd en geëvalueerd.
- De werkervaringsstage zal voorlopig enkel binnen het kader van tijdelijke werkervaring en de lopende tender "Intensief werkplekieren" (TIW) worden ingezet. De eerste monitoring die gepland wordt tegen eind 2017 zal het beleid en de sociale partners de kans geven om tot een eerste evaluatie van het nieuwe systeem "tijdelijke werkervaring" en het instrument van de werkervaringsstage over te gaan. De SERV vindt het essentieel dat op basis van deze evaluatie samen met het beleid kan worden bekeken op welke manier het systeem van "tijdelijke werkervaring" en de werkervaringsstage na 2017 verder vorm kunnen krijgen.
- In zijn advies stelde de SERV al dat het decreet Tijdelijke werkervaring een eerste stap is richting optimalisatie van de werking van art 60§7. Een OCMW-beleid louter gericht op 'het in regel brengen' (cfr. voldoende gewerkte dagen) ressorteert enkel kortetermijneffecten. Er moet volgens de SERV worden ingezet op screening, voortrajecten, een mix van diverse werkvloeren via ter beschikking stelling, activering, kwaliteitsvolle begeleiding enz. Om als OCMW de haar toegekende begeleidings- en activeringsopdracht ten volle te kunnen waarmaken, is een zekere schaalgrootte vereist. Clusterwerking moet blijvend worden aangemoedigd. Daarnaast moeten zowel de inhoudelijke werking als de toeleiding van de VDAB en van de OCMW's op mekaar worden afgestemd. Verder moet de (nieuwe) compenserende subsidie de begeleidingskost dekken en bijgevolg ongeveer even hoog zijn als de voormalige RSZ-korting. Ook moet er een meer gedetailleerd kwaliteitskader voor begeleiding worden uitgewerkt. In het SERV-advies over het ontwerpdecreet Tijdelijke werkervaring werd al uitgebreid ingegaan op deze en andere aspecten inzake de inkanteling van art.60.

Situering

Op 31 oktober 2016 vroeg minister Muylers de SERV om een spoedadvies over het uitvoeringsbesluit inzake het traject van tijdelijke werkervaring. Op 10 november 2016 volgde de vraag tot een spoedadvies over het uitvoeringsbesluit inzake de werkervaringsstage. We adviseren deze uitvoeringsbesluiten samen.

Aan beide uitvoeringsbesluiten gaat een historiek van advisering vooraf. De sociale partners hebben in het dossier tijdelijke werkervaring al op verschillende momenten en via verschillende fora hun visie en onderling gedeelde bezorgdheden aan het beleid meegegeven, met de vraag deze mee te nemen in de definitieve juridische teksten, nl. in het decreet Tijdelijke werkervaring, in de bijbehorende Memorie van Toelichting en in de uitvoeringsbesluiten.

- Op 21 oktober 2015 sluiten Vlaamse sociale partners het Banenpact af. Dit akkoord bevat in consensus gedeelde algemene principes inzake tijdelijke werkervaring.
- In de conceptnota *“Naar een nieuw stelsel van Tijdelijke werkervaring”* (goedkeuring op VR 30/10/15) worden de contouren en krijtlijnen van een nieuw systeem van tijdelijke werkervaring geschetst. De SERV adviseerde deze conceptnota op 30 november 2015 hierbij verwijzend naar het Banenpact.
- De conceptnota *“Hervorming van het PWA-stelsel: naar een nieuw instrument ‘Wijk-werken’ binnen het Vlaams activeringsbeleid”* (goedkeuring op VR 26/2/2016) behandelt de contouren van een hervormd PWA-stelsel. De SERV adviseerde deze conceptnota op 25 april 2016, hierbij verwijzend naar het Banenpact en het SERV-advies op de conceptnota Tijdelijke werkervaring, gezien de link tussen deze dossiers.
- Op 14 juli 2016 gaf de SERV een advies op eigen initiatief dat fungeerde als input bij de concretisering van het ontwerpdecreet Tijdelijke werkervaring.
- Op 8 augustus 2016 adviseerde de SERV het decreet Tijdelijke werkervaring. In dit advies vragen de sociale partners andermaal om:
 - het Banenpact maximaal te honoreren nl. (1) met prioriteit in te zetten op langdurig werkzoekenden, (2) via zo kort mogelijke trajecten, behoudens voor art. 60, (3) in stijgende financiële incentives te voorzien en (4) werk te maken van de stopzetting van de degressiviteit van de uitkering voor het hele traject;
 - een aantal cruciale elementen van het traject van tijdelijke werkervaring verder te concretiseren in de uitvoeringsbesluiten en hierbij te worden betrokken;
 - het beleid te monitoren en te evalueren en tenslotte
 - werk te maken van een transparante regelgeving en regelgevingsagenda.
- Binnen de Technische Werkgroep VDAB en de Raad van Bestuur VDAB werden de sociale partners geïnformeerd over de verdere uitwerking van de uitvoeringsbesluiten.

Het advies

Dit advies bouwt verder op voorgaande SERV-adviezen¹ en focust op de elementen waar mogelijk nog ruimte is voor advisering en beleidsimpact. In dit advies wil de SERV daarom vooral de aandacht vestigen op de toeleiding als één, zo niet hét meest cruciale, element voor het welslagen van het vernieuwde systeem van Tijdelijke werkervaring.

Vervolgens bekijkt de SERV hoe een aantal andere cruciale elementen van het traject tijdelijke Werkervaring (zoals de begeleiding van de werkzoekende en de werkgever en het gedifferentieerd aanbod aan kwalitatieve werkervaringsplaatsen) verder werden uitgewerkt in beide uitvoeringsbesluiten.

Tot slot geven we in de marge nog een aantal detailopmerkingen mee die niet fundamenteel noch inhoudelijk zijn, maar veeleer willen bijdragen tot een terminologisch duidelijke regelgeving.

1 Toeleiding: sleutel tot succes of achillespees?

Met de hervorming van tijdelijke werkervaring en het PWA-stelsel beoogt het beleid o.a. vereenvoudiging en meer duidelijkheid in het instrumentarium. De verschillende activeringsmaatregelen zullen beter op mekaar worden afgestemd qua doelgroep, doelstelling, mate van begeleiding en intensiteit. Dat is een goede zaak die de SERV volledig kan onderschrijven. De SERV twijfelt dan ook niet aan *de intentie van het beleid* om de trajecten tijdelijke werkervaring zeer gericht en met een duidelijke focus in te zetten. Zo stelden het kabinet Werk en de VDAB al eerder dat de trajecten tijdelijke werkervaring niet zullen worden ingezet voor klanten die ook (en sneller) via andere maatregelen (zoals IBO) kunnen worden geactiveerd, noch voor personen met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt en te weinig leerpotentieel om binnen een bepaalde termijn door te stromen naar het NEC. Maar om dit *in de praktijk ook daadwerkelijk te realiseren*, moet de toeleiding volgens de SERV verder worden verfijnd. Er moet worden geïnvesteerd in een duidelijke profielbeschrijving en –analyse en de activeringsmaatregelen moeten onder de loep worden genomen.

Scherp stellen van de profielen

De categoriale aanpak met collectieve criteria (zoals de werkloosheidsduur, de leeftijd, de scholingsgraad) en met strikte cesuren werd verlaten. In de plaats werd via inschatting op basis van intakegesprekken en een inschattingslijst een systeem geoperationaliseerd op basis van het concept “afstand tot de arbeidsmarkt”. Maatwerk is de doelstelling. In theorie kan immers voor elk individu een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt worden bepaald, gaande van een kleine, over een (heel) grote tot zelfs een (quasi) onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt.

De SERV staat achter deze evolutie in aanpak, maar plaatst vraagtekens bij de wijze waarop het theoretisch goede concept “afstand tot de arbeidsmarkt” tot nog toe werd gedefinieerd en geoperationaliseerd. Duidelijke criteria ontbreken. Op het terrein, met name bij de toeleiding van werkzoekenden, ontbreekt daardoor elke houvast. Het is onduidelijk welke maatregel voor wie

¹ Zie ook het SERV-advies op de conceptnota Tijdelijke werkervaring en het SERV-advies inzake het decreet Tijdelijke werkervaring.

is bestemd. Dit gegeven vormt volgens de sociale partners dé achillespees van heel wat (nieuwe) maatregelen, waaronder tijdelijke werkervaring.

Volgens de SERV is het dan ook dringend nodig om te investeren in meer inzicht in de profielen van werkzoekenden. Het scherp stellen van deze profielen, met name het opstellen van een typologie als input voor de toeleiding, vraagt echter om inzicht in de achterliggende clusters van kenmerken (of het onderliggende raster van gegevens). Het databestand en de werkzoekendenbeschrijving zijn momenteel onvoldoende fijnmazig voor deze oefening en ook de methodologie voor het opstellen van dergelijke typologie ontbreekt. De sociale partners vragen dan ook dat de VDAB dringend werk kan maken van deze oefening (profielbeschrijving, profielanalyse, registratie/databank), die, gezien de omvang ervan, wellicht best in samenwerking met de toeleiders (VDAB en derden) en (externe) statistici met kennis ter zake wordt uitgevoerd. Deze oefening moet leiden tot richtinggevende criteria voor de matching van werkplekleerinstrumenten en werkzoekendenprofielen. Dit moet de garantie op uniforme interpretatie vergroten.²

Scherp stellen van het continuüm aan activeringsmaatregelen

Activeringsmaatregelen 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. Opdat elke maatregel consequent kan worden ingepast in het instrumentarium, is een duidelijke doelstelling en doelgroepafbakening (wat betreft afstand tot de arbeidsmarkt) nodig. Op die manier worden maatregelen “zuiver” toegepast, hetgeen zorgt voor vereenvoudiging van het systeem en meer transparantie voor alle betrokkenen (werkzoekende, werkgever, toeleider, trajectbegeleider).

Het is de opdracht van de VDAB om alle middelen in te zetten om werkzoekenden snel te bereiken en te bemiddelen om zo te voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt, waarbij vooral langdurige werkloosheid moet worden voorkomen. Hiertoe kan de VDAB putten uit een uitgebreid instrumentarium: VDAB-opleidingen, sollicitatiebegeleiding, bemiddeling, ... maar ook VDAB-stages zoals IBO (als maatregel los van een traject tijdelijke werkervaring) en BIO. Kort op de bal spelen en snel activeren is hier de boodschap.

Vervolgens is er het traject tijdelijke werkervaring. Tijdelijke werkervaring is voor de SERV dus een type van ‘tweedelijns-activering’. Dit traject is gericht op werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan voorgaande groep, met prioriteit de langdurig werkzoekenden³. Generieke competenties en recente/relevante werkervaring ontbreken, maar ze hebben wel voldoende leerpotentieel om binnen een bepaalde termijn door te stromen naar het NEC. Het gaat immers om een langer traject met bijkomende noden inzake begeleiding van werkgever en werkzoekende. Gezien het budget beperkt is, en het scherp stellen van de maatregelen zoals gezegd wenselijk, moeten de middelen met een duidelijke focus worden ingezet.

² We verwijzen bij wijze van voorbeeld o.a. naar Herremans, W., Vansteenkiste, S., & Sourbron, M. (2016). Op weg naar de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktintrede van Vlaamse schoolverlaters. In: *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 26(1), 92-105,. Leuven, Steunpunt Werk / Uitgeverij Acco.

³ In het art. 5 van het decreet Tijdelijke werkervaring staat dat het traject tijdelijke werkervaring toegankelijk is voor werkzoekenden. Aangezien de groep van langdurig werkzoekenden toeneemt en door gewijzigd beleid inzake doelgroepenkorting en WEP+ net voor hen heel wat maatregelen wegvallen, vraagt de SERV in zijn advies op dit decreet om expliciet op te nemen dat het systeem van tijdelijke werkervaring prioritair wordt ingezet voor langdurig werkzoekenden.

Tijdelijke werkervaring zoals beschreven in het decreet en de uitvoeringsbesluiten maar ook SIW/TIW in de huidige vorm zijn maatregelen bestemd voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar richten zich in de praktijk wel tot het sterkste profiel binnen deze groep. De sociale partners vermoeden dat de groep van langdurig werkzoekenden heterogeen is samengesteld; een hypothese die zou kunnen worden geverifieerd via eerder vermelde oefening inzake het scherp stellen van de werkzoekendenprofielen. Indien de hypothese klopt, zal het traject tijdelijke werkervaring wellicht slechts voor een deel van de groep van langdurig werkzoekenden de best passende maatregel zijn. Immers, 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. Correcte screening, inschatting en toeleiding moeten hier voor zorgen. Op die manier wordt tijdelijke werkervaring ‘zuiver’ en transparant toegepast met een duidelijke doelgroep en finaliteit en dit binnen een bepaald tijdsbestek. Carrousels (OCMW, activering, werkloosheid, activering ...) moeten worden voorkomen. In deze (derde) stap kunnen meerdere sporen worden onderscheiden.

- Zo zal er ondanks alle activerings-, begeleidings- en opleidingsinspanningen wellicht blijvend een groep werkzoekenden zijn met een quasi onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep is een beperkt aantal uren presteren wellicht blijvend de hoogst haalbare vorm van tewerkstelling, maar wel cruciaal met het oog op permanente maatschappelijke participatie. Het hervormde PWA-systeem, zoals voorgesteld in het SERV-advies, is voor deze groep wellicht de best passende maatregel. Uiteraard is er sprake van regelmatige evaluatie opdat elke wijziging op het vlak van toeleidbaarheid snel wordt opgespoord en elke kans op dit vlak ten volle wordt benut.
- Niet-werkende werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wegens medische, mentale, psychische en/of psychiatrische (MMPP) drempels waarvan moet worden bepaald of ze nog kunnen worden toegeleid naar betaald werk (NEC of SEC) omdat de impact op het functioneren op een werkvloer onduidelijk is, kunnen dan weer eerder gebaat zijn bij een activeringsstage in het kader van een activeringsbegeleiding.
- Ook de afstemming met maatregelen sociale economie moet mee in de oefening worden opgenomen, zeker gezien de toeleiding naar sociale economie niet probleemloos verloopt.

Scherp stellen van de toeleiding

Het systeem van tijdelijke werkervaring staat of valt met een correcte screening, inschatting en toeleiding. Het scherp stellen van de werkzoekendenprofielen en van de activeringsmaatregelen (o.a. qua doelgroep en finaliteit) moeten een gedegen screening, inschatting en toeleiding faciliteren. De oefening moet bijdragen tot een meer uniforme interpretatie of inschatting en bijgevolg een meer uniform gebruik van de instrumenten.

Inzake de toeleiding stelt het BVR Tijdelijke werkervaring dat *‘De beslissing wordt genomen na een grondige inschatting van het arbeidsmatige profiel van de werkzoekende.’* (art.2) De SERV veronderstelt dat met ‘het arbeidsmatige profiel’ ‘de afstand tot de arbeidsmarkt’ wordt bedoeld. De toeleidingsinstrumenten, -methodiek en –procedure worden niet verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit. Minstens moeten deze worden opgenomen in werkinstrumenten/-afspraken en onderwerp zijn van een gedegen monitoring en aanpassing.

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.

De SERV is van mening dat het standaard toepassen van ICF niet wenselijk is, maar vraagt om een haalbaar alternatief te concretiseren. Zowel administratief zware en starre procedures die wachtlijsten creëren als te vrijblijvende en te oppervlakkige bevragingen moeten worden vermeden.

Uniformiteit qua screening, inschatting en toeleiding binnen de VDAB is nodig. Intervisiemomenten kunnen hier een bijdrage toe leveren. Maar ook afstemming tussen beide toeleiders (VDAB, gemandateerd OCMW) is wenselijk. Het is daarom goed dat de wijze waarop de toeleiding gebeurt erg concreet wordt opgenomen in het afsprakenkader waarvan sprake in art.3.

2 Andere kritische succesfactoren van het traject tijdelijke werkervaring

In het SERV-advies op het decreet Tijdelijke werkervaring werd gevraagd om (minstens) volgende elementen verder te concretiseren en uit te werken in de uitvoeringsbesluiten:

- “Toegang tot het traject: criteria; doelgroep; screening en inschatting; toeleiding & initiatiefrecht (beslissing tot deelname); toewijzing, opdrachten, expertise en mandaatvoorwaarden van de trajectbegeleiders.
- Modaliteiten van het traject: duurtijd; opbouw van het traject en de (opeenvolging) van instrumenten die kunnen worden ingezet; inhoudelijke invulling van de verschillende VDAB-stages met bijzondere aandacht voor de invulling van het nieuwe instrument, nl. de werkervaringsstage; inhoud van de werkervaringsovereenkomst; begeleiding op de werkvloer; ondersteuning van de werkgever; trajectplan/opvolgdossier; werkplekken, vrijstelling van beschikbaarheid; vergoeding betrokkene.
- Na afloop traject: nazorg; statuut.
- Financiële luik: vergoedingen, incentives en toelages; subsidie van VDAB aan OCMW voor begeleiding van werkzoekenden in een traject tijdelijke werkervaring.
- Monitoring en evaluatie: criteria, timing, onderzoeksopzet.
- Beoogd bereik: aantal personen, trajecten en werkplekken.”

Niet alle elementen komen echter uitvoering aan bod in de uitvoeringsbesluiten.

Begeleiding op de werkvloer van de werkzoekende

Afdeling 4 van het uitvoeringsbesluit Tijdelijke werkervaring betreft de begeleiding. Art.10 stelt dat een werkzoekende in tijdelijke werkervaring tijdens de duur van het traject begeleid zal worden door de trajectbegeleider van de gemandateerde partnerorganisatie. Deze begeleiding op de werkvloer wordt in het BVR niet verder inhoudelijk uitgediept. Voor de SERV is begeleiding van de werkzoekende en van de werkgever van belang (zie verder).

Voldoende aanbod aan kwalitatieve werkervaringsplaatsen

Het zoeken van werkervaringsplaatsen is een belangrijke, maar, gezien de doelgroep, allerm minst voor de hand liggende, opdracht voor de trajectbegeleiders. Om voldoende werkgevers uit het SEC en het NEC bereid te vinden één of meerdere werkervaringsplaatsen aan te bieden, is het dan ook nodig de werkgevers goed in hun engagement en opdracht te ondersteunen. Het systeem moet m.a.w. voldoende aantrekkelijk zijn voor alle betrokkenen, ook wat betreft de kost van de begeleiding voor de werkgever, om zo een aanbod aan voldoende kwalitatieve werkplekken te garanderen.

Begeleiding op de werkvloer van de werkzoekende én de werkgever

Om voldoende kwalitatieve werkervaringsplaatsen te garanderen, moet verder de begeleiding op de werkvloer in functie staan van de ondersteuning van zowel de werknemer als de werkgever. Hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekende, hoe hoger zijn of haar begeleidingsnood. Dit vraagt om specifieke competenties van de betrokken werkgever die een werkervaringsplaats aanbiedt waardoor wellicht ook zijn of haar ondersteuningsvraag toeneemt. Art. 12 van het BVR Tijdelijke werkervaring somt de taken van de trajectbegeleider op. De trajectbegeleider vervult de rol van contactpersoon voor de VDAB, voor de werkzoekende en voor de aanbieders van werkplekken (7°). Hij/zij biedt ook algemene ondersteuning aan de aanbieder van de werkplek (8°). De inhoud/intensiteit/omvang van deze ondersteuning wordt niet verder geconcretiseerd.

Gevarieerd aanbod aan kwalitatieve werkervaringsplaatsen

Het Banenpact stelt uitdrukkelijk dat er naar een werkplek op maat moet worden gezocht. Indien mogelijk gaat de werkzoekende onmiddellijk in een IBO aan de slag. Indien een IBO niet mogelijk is, kan in werkervaring worden voorzien via een andere vorm van werkplekieren. Voor de zwakste doelgroep was er in WEP+ de mogelijkheid van simulatiewerkvloeren in een realistische werkomgeving. Het gaat om realistische werkvloeren, eventueel gescheiden van de rest van de werkvloer en met zeer intensieve begeleiding. De SERV stelde al eerder de vraag of er voor sommigen blijvend nood is aan dergelijke werkervaringsplaatsen. In de nota aan de Vlaamse regering ter verduidelijking van het BVR Werkervaringsstage worden “reële werkvloeren” gedeut (cfr. verduidelijking bij art.1 uit het BVR). Er wordt gesteld dat *“deze werkvloer zich ook kan situeren binnen dezelfde organisatie waar de trajectbegeleider, die de begeleiding van de werkzoekende tijdens de duur van de werkervaringsstage opneemt, is tewerkgesteld.”* Het moet wel gaan om een werkvloer die de werkzoekende de mogelijkheid biedt om effectief werkervaring en de nodige generieke competenties te verwerven en op die manier bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelstelling, nl. doorstroom naar de arbeidsmarkt. De uitgebreide oefening waarvan eerder sprake (met name het scherp stellen van doelgroep en maatregel) kan hierover nog bijkomende informatie opleveren.

Mandaatvoorwaarden van de trajectbegeleiders

Er wordt in het uitvoeringsbesluit niet ingegaan op het belang van expertise met de doelgroep en de methodiek. Dit is vreemd gezien de maatregel zich zal richten tot een vrij complexe groep van werkzoekenden. Dit vraagt om specifieke omkadering waarbij de klemtoon niet enkel ligt op technische expertise maar ook en vooral op het omgaan met deze groep van werkzoekenden. Het betreft meer specifiek knowhow en ervaring inzake competentieversterking, begeleiding,

coaching en inschakeling (o.a. sollicitatietraining) van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder langdurig werkzoekenden).

Zo kort mogelijke en continue trajecten met stijgende financiële incentives

Al meermaals heeft de SERV zijn bezorgdheid over te lange trajecten of het risico op carrousel meegegeven. Indien mogelijk en op maat krijgt een zo kort mogelijk traject steeds de voorkeur. Een maximaal traject moet dan ook de uitzondering en niet de norm zijn.

Bovendien is er nood aan een continu en geïntegreerd traject zonder tussentijdse wachttijden met één vaste begeleider voor het hele traject en met een stijgende financiële incentive voor de werkzoekende. Een traject opgebouwd uit niet-op-mekaar-aansluitende VDAB-stagevormen leidt bovendien tot tussentijdse uitval. Om dit te vermijden is een eenvoudige dus snelle administratieve opstart van de verschillende instrumenten nodig.

Nazorg voorzien

In art.12 10° van het BVR Tijdelijke werkervaring staat dat de trajectbegeleider de contactpersoon is tussen de werkzoekende en de werkgever bij een tewerkstelling die volgt op het traject. Deze nazorg wordt niet verder omschreven of ingevuld. Vlaamse sociale partners stelden hieromtrent in het Banenpact: *“In de nazorg is er een intensieve begeleiding om de werkervaring maximaal te valoriseren. De nazorgmodule moet bijdragen aan een warme overdracht naar een job in het NEC.”*

Specifieke elementen inzake OCMW

In zijn advies stelde de SERV al dat het decreet Tijdelijke werkervaring een eerste stap is richting optimalisatie van de werking van art 60§7. Een OCMW-beleid louter gericht op ‘het in regel brengen’ (cfr. voldoende gewerkte dagen) ressorteert enkel kortetermijneffecten. Er moet volgens de SERV worden ingezet op screening, voortrajecten, een mix van diverse werkvloeren via ter beschikking stelling, activering, kwaliteitsvolle begeleiding enz. Om als OCMW de haar toegekende begeleidings- en activeringsopdracht ten volle te kunnen waarmaken, is een zekere schaalgrootte vereist. Clusterwerking moet blijvend worden aangemoedigd. Daarnaast moeten zowel de inhoudelijke werking als de toeleiding van de VDAB en van de OCMW's op mekaar worden afgestemd. Verder moet de (nieuwe) compenserende subsidie de begeleidingskost dekken en bijgevolg ongeveer even hoog zijn als de voormalige RSZ-korting. Ook moet er een meer gedetailleerd kwaliteitskader voor begeleiding worden uitgewerkt. In het SERV-advies over het ontwerpdecreet Tijdelijke werkervaring wordt uitgebreider ingegaan op deze en andere aspecten inzake de inkanteling van art.60.

Stopzetten degressiviteit van de uitkering voor het traject tijdelijke werkervaring

Voor de SERV is het stopzetten van de degressiviteit van de uitkering belangrijk. Het begrip “stopzetten van de degressiviteit” kan verschillende ladingen dekken. Het principe moet verder worden uitgewerkt met de RVA en de VDAB. De sociale partners willen hierbij worden betrokken. De uitkomst van de onderhandelingen moet helder zijn. De SERV vraagt daarom dat er op korte termijn met de federale overheid wordt onderhandeld. De SERV vindt het positief dat de werkervaringsovereenkomst betrekking heeft op het volledige traject. Dit sluit al vast aan bij de vraag uit het Banenpact.

Monitoring en evaluatie

Het nieuwe systeem van tijdelijke werkervaring moet, zowel inhoudelijk als budgettair, onderwerp zijn van een jaarlijkse, adequate monitoring en evaluatie. Het is belangrijk na te gaan hoeveel en hoe snel deelnemers die een traject succesvol doorlopen effectief aan de slag gaan in het NEC. Ook moet blijken of we hier, gezien de doelgroep, in slagen via reële werkvloeren. Ook is belangrijk om te monitoren wie gebruik maakt van deze maatregel. Het bereik van kansengroepen is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Zowel de trajecten vanuit VDAB als vanuit OCMW worden opgevolgd en geëvalueerd. Het verzamelen van cijfermateriaal over de werking van de OCMW's is cruciaal. We denken hierbij aan info over het cliënteel, de vergoedingen, de betaalde lonen, de resultaten, de activeringsaanpak, ...

Er wordt jaarlijks over de effecten van het beleid gerapporteerd op het VESOC-overleg en indien nodig wordt de maatregel bijgestuurd. Aangezien de regie van het systeem bij de VDAB ligt, zullen de Vlaamse sociale partners de ontwikkelingen en het groepspad ook van nabij volgen binnen de VDAB.

De werkervaringsstage zal voorlopig enkel binnen het kader van tijdelijke werkervaring en de lopende tender "Intensief werkplekieren" (TIW) worden ingezet. De eerste monitoring die gepland wordt tegen eind 2017 zal het beleid en de sociale partners de kans geven om tot een eerste evaluatie van het nieuwe systeem "tijdelijke werkervaring" en het instrument van de werkervaringsstage over te gaan. De SERV vindt het essentieel dat op basis van deze evaluatie samen met het beleid kan worden bekeken op welke manier het systeem van "tijdelijke werkervaring" en de werkervaringsstage na 2017 verder vorm kunnen krijgen.

3 In de kantlijn: punctuele bemerkingen

- Een traject tijdelijke werkervaring is niet bestemd voor wie door het volgen van een IBO rechtstreeks kan doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit wordt niet expliciet vermeld in het uitvoeringsbesluit. In art. 2 2° 3) staat als principe: *"De werkzoekende is niet in staat om onmiddellijk door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt."* Hier zou kunnen worden gesteld: *"De werkzoekende is niet in staat om, noch onmiddellijk, noch via IBO, VOP, NodW (Nederlans op de werkvloer) door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt"*.
- Het BVR Tijdelijke werkervaring is niet steeds duidelijk over de bevoegdheids- en taakverdeling tussen de VDAB, de gemandateerde partnerorganisatie (tenderpartner) en de trajectbegeleider, o.a. over het afsluiten van een werkervaringsovereenkomst, het bepalen van de duur van het traject (met name specifieker dan de 'vermoedelijke duur') en de daadwerkelijke beslissing over welke instrumenten worden ingezet (hetgeen niet hetzelfde is als het daadwerkelijk inzetten van de instrumenten). Zo wordt in art. 12 gesteld dat het sluiten van de werkervaringsovereenkomst tot het takenpakket van de trajectbegeleider behoort terwijl in art. 5 staat dat de VDAB of gemandateerde partnerorganisatie een werkervaringsovereenkomst afsluit met de werkzoekende. In art.6 staat dat de VDAB of gemandateerde partnerorganisatie de vermoedelijke duur van het traject vastlegt in de werkervaringsovereenkomst terwijl in art.7 staat dat de trajectbegeleider de vermoedelijke duur van het traject bepaalt.
- Art.9§2 inzake de vrijstelling stelt dat de verplicht ingeschreven werkzoekende *'... zich niet langer hoeft te integreren op de arbeidsmarkt'*. Is dit een duidelijke formulering gezien de

werkzoekende zich net via werkervaring integreert op/richting arbeidsmarkt? Mogelijk alternatief zou kunnen zijn: *‘... noch zelf actief op zoek moet gaan naar een passende betrekking.’*

- Art. 19 5° stelt dat het traject ten minste twee instrumenten per jaar omvat. In art.17 over het instrument ‘de werkervaringsstage’ wordt er gesteld dat dit instrument maximaal 12 maanden in de sociale economie kan worden ingezet. Het is niet duidelijk hoe beide artikels kunnen stroken. Indien de betrachting van artikel 19 5° is om te voorkomen dat het traject slechts uit één instrument bestaat, zou dit kunnen worden gerealiseerd door ‘per jaar’ te schrappen en/of in art. 6 te stellen dat de werkervaringsovereenkomst wordt afgesloten voor minstens twee instrumenten.
- In het decreet tijdelijke werkervaring wordt er een onderscheid gemaakt tussen leefloners en werkzoekenden. Dit onderscheid wordt niet gehandhaafd in het BVR.
- In het BVR inzake de werkervaringsstage stelt art111//03 dat de duur van de werkervaringsstage maximum zes maanden kan bedragen. Art.111/0/2 haalt de mogelijkheid van verlenging aan, zonder bijkomende info over de maximumduur. In art.17 van BVR TW wordt gesproken van maximaal 12 maanden gecumuleerde duur binnen sociale economie. Betekent dit dat de gecumuleerde duur binnen SEC en NEC van dit instrument nog langer kan zijn?
- In het BVR werkervaringsstage werd niet opgenomen of en waar de verworven competenties worden geregistreerd (in MLB?).

Bibliografie

Banenpact, Akkoord Vlaamse sociale partners (ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, Unizo, Voka), Brussel, 21 oktober 2015.

SERV, Advies Conceptnota Tijdelijke werkervaring, Brussel, 30 november 2015.

SERV, Advies Hervorming PWA-stelsel / Wijkwerken, Brussel, 25 april 2016.

SERV, Advies Decreet Tijdelijke werkervaring, Brussel, 8 augustus 2016.



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.448/1
van 15 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de tijdelijke werkervaring’

Op 14 november 2016 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de tijdelijke werkervaring’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2016. 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 Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2016.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een regeling in te stellen betreffende de tijdelijke werkervaring.

Het ontwerp bevat vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat definities en regelt de toeleiding, de werkervaringsovereenkomst, de begeleiding, de instrumenten en de opbouw van het traject. Hoofdstuk 2 regelt de subsidies voor de begeleiding van leefloongerechtigden die in een traject tijdelijke werkervaring stappen. Hoofdstuk 3 bevat een regeling inzake het toezicht op de toelagen aan openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’. Hoofdstuk 4 regelt de inwerkingtreding en bevat een overgangsmaatregel.

3. Luidens de aanhef van het ontworpen besluit wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, artikel 5, § 1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding” en het “Tijdelijkewerkervaringsdecreet van (...)”¹.

Bij nader toezien vindt het ontworpen besluit een voldoende rechtsgrond in artikel 5, § 1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004 en in de artikelen 5, tweede lid, 6, § 3, 7, tweede lid, 8, § 4, 9 en 36 van het Tijdelijkewerkervaringsdecreet.

Het is bijgevolg niet nodig om een beroep te doen op de algemene bevoegdheid tot uitvoering van de decreten, die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De aanhef van het ontwerp dient met het voorgaande in overeenstemming te worden gebracht.

¹ Hieronder wordt verstaan, het decreet ‘betreffende de tijdelijke werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’, dat op 30 november 2016 door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement werd goedgekeurd (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 922/6). Artikel 2 van dat decreet bepaalt dat het decreet wordt aangehaald als “Tijdelijkewerkervaringsdecreet van [...]”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State als volgt:

“Gelet op advies 60.448/1 van de Raad van State, gegeven op 15 december 2016, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 3

5. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp voorziet in een “afsprakenkader” dat wordt opgesteld tussen de VDAB en de gemandateerde OCMW’s “om nadere richtlijnen en structuren te bieden bij het maken van de inschatting en het nemen van de beslissing, vermeld in artikel 2, de toepassing van dit besluit en de uitwerking van de samenwerking met de VDAB”. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt de aangelegenheden die ten minste moeten worden geregeld in het afsprakenkader.

In beginsel is er geen juridisch bezwaar tegen een “afsprakenkader” waarbij een nadere invulling en concretisering wordt gegeven aan de bepalingen van het ontwerp. Daarbij dient er wel over gewaakt te worden dat in dat afsprakenkader geen aangelegenheden worden geregeld of bepalingen worden opgenomen die ingaan tegen, afwijken van of een aanvulling zijn van hetgeen is geregeld in het Tijdelijkewerkervaringsdecreet of in het voorliggend ontwerp. Evenmin is het mogelijk om in dat afsprakenkader aangelegenheden te regelen die op grond van de in het voornoemde decreet opgenomen machtigingen of op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in beginsel door de Vlaamse Regering moeten worden geregeld. Het verdient aanbeveling om artikel 3 van het ontwerp in het licht daarvan aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

Artikel 22

6. Artikel 22, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, de dienstverlening erkent en “hij aan het gemandateerde OCMW de steun (verstrekt), vermeld in dit hoofdstuk, voor de realisatie van de voormelde dienstverlening”.

Overeenkomstig artikel 9 van het Tijdelijkewerkervaringsdecreet worden de subsidies verstrekt door de VDAB.² In artikel 22, eerste lid, van het ontwerp dient dan ook een onderscheid te worden gemaakt tussen de beslissing over de subsidiëring (door de bevoegde minister) en de verstrekking van de subsidies (door de VDAB).

² Zie ook artikel 29 van het ontwerp.

Artikel 42

7. Artikel 42, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 12, 15, 34 en 35 van het Tijdelijkewerkervaringsdecreet “ten laatste in werking (treden) op 1 januari 2019”, terwijl deze artikelen op grond van artikel 42, eerste lid, 1^o, van het ontwerp reeds in werking treden op 1 januari 2017.

De gemachtigde verklaarde in dat verband dat het tweede lid moet worden beschouwd als een overgangsregeling:

“Het tweede lid betreft inderdaad een overgangsregeling. Het is de bedoeling dat de RSZ-korting (art. 12, 15, 34, 35) ophoudt vanaf 1 januari 2017.

Als overgangsmaatregel kan deze RSZ-korting nog worden genoten voor contracten afgesloten vóór die datum, tot einde van het contract, zonder dat dit later mag zijn dan 1 januari 2019.

Vanaf 1 januari 2017 zijn er dus contracten ‘oude regeling’ die van de RSZ-korting kunnen genieten, en contracten ‘nieuwe regeling’ die niet van de RSZ-korting genieten, maar wel in dit stelsel Tijdelijke Werkervaring moeten passen.

Voor de contracten ‘oude regeling’ kan er dus nog altijd gebruik gemaakt worden van de RSZ-korting, maar om deze overgangsmaatregel tot een redelijke tijd te beperken wordt op 1 januari 2019 sowieso een einde gemaakt aan de RSZ-korting. Vanaf dan kan er voor geen enkele artikel 60-overeenkomst nog gebruik gemaakt worden van een RSZ-korting.”

Rekening houdend met deze toelichting, dient artikel 42, tweede lid, van het ontwerp duidelijker te worden geredigeerd als een overgangsbepaling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME