

**REGULERINGSIMPACTANALYSE VOOR
ONTWERP VAN BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING BETREFFENDE WIJK-WERKEN**

Gegevens van de regelgeving

nummer taal- en wetgevingstechnisch advies	2017/189
bevoegde minister(s) van de regelgeving	De minister-president van de Vlaamse Regering: Geert BOURGEOIS De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport: Philippe MUYTERS
RIA	
JoKER	Niet van toepassing
Armoedetoets	Niet van toepassing
link naar de regelgevingsagenda	

Gegevens van de aanvrager

e-mailadres	Jonas.verplanken@vdab.be, Nora.haddacha@vdab.be
Organisatie	VDAB - SHV
beleidsdomein	Werk
Entiteit	VDAB

1. Titel

Ontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering betreffende Wijk-werken.

In dit ontwerp van besluit wordt uitvoering gegeven aan het decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming.

Voor een inhoudelijke samenvatting van het ontwerp wordt verwezen naar de nota voor de Vlaamse Regering.

2. Samenvatting – afwegingsproces van de RIA

De doelstelling van dit ontwerp van besluit is het nader uitwerken van een PWA-stelsel voor het Vlaamse gewest, genaamd “Wijk-werken”. Dit in uitvoering van het wijk-werkendecreet, dat principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 april, en nu voor advies bij de raad van state is ingediend.

De RIA werd dus opgesteld, rekening houdend met de beperkingen op de bevoegdheid (cf infra). Voor deze RIA werd de afweging gemaakt tussen diverse opties, die elk hun effect hebben op de betrokken partijen. De partijen die een belang hebben bij de uitwerking van dit stelsel zijn:

- De werkzoekende
- De trajectbegeleider (VDAB/OCMW)
- De organisator (of PWA-vzw in nuloptie)

- De gemeente
- De samenleving

Voor de werkzoekende die een grote afstand tot de arbeidsmarkt vertoont is het van belang dat zijn traject naar werk een maximale uitstroom naar werk tot gevolg heeft binnen een zo kort mogelijke termijn. Wijk-werken moet hier in passen als instrument.

Voor de trajectbegeleider is het van belang dat het wijk-werken een efficiënt instrument is om in te zetten in de begeleiding naar werk van de werkzoekende.

Voor de samenleving is het vooral van belang om de werkzoekenden naar werk toe te leiden, zodat zij niet langer uitkering of leefloon dienen te ontvangen, maar daarentegen mee bijdragen aan het sociale zekerheidsstelsel. Aan de gebruikerszijde is het voor de samenleving interessant om maatschappelijk relevante activiteiten te laten uitvoeren bij de gebruikers. Het enige waarvoor gewaakt moet worden is dat er geen verdringing is van reguliere arbeid.

In concreto worden er 2 aspecten nader onderzocht met betrekking tot PWA:

- 1) Versnippering
- 2) Duurtijd

Er worden 4 opties uitgewerkt in deze RIA:

Optie 1: nuloptie

Optie 2: versnippering behouden, duurtijd beperken

Optie 3: versnippering aanpakken, duurtijd behouden

Optie 4: versnippering aanpakken, duurtijd beperken (voorkeursoptie)

3 Aanleiding en doel

3.1 Aanleiding

Wat is PWA?

Een PWA is een vereniging zonder winstoogmerk (VZW) opgericht door de gemeente of door een groep van gemeenten. Diverse activiteiten waaraan niet tegemoet gekomen wordt door het reguliere arbeidscircuit mogen onder bepaalde voorwaarden worden uitgevoerd in het kader van het PWA. Privépersonen, lokale overheden (gemeenten, OCMW's), VZW's en andere niet-commerciële verenigingen, onderwijsinstellingen en land- of tuinbouwbedrijven, kunnen activiteiten laten uitoefenen door PWA-werknemers. PWA-werknemers moeten uitkeringsgerechtigde volledig werklozen zijn, of personen die het leefloon of financiële maatschappelijke hulp genieten van het OCMW (en ingeschreven zijn als niet-werkend werkzoekende.)

Concreet zal een pwa-werknemer van het pwa-vzw worden uitgestuurd naar een gebruiker om één van de toegelaten activiteiten uit te voeren. In ruil voor de prestatie ontvangt de pwa-werknemer een cheque per uur. Met die cheque gaat hij naar zijn uitbetalingsinstelling en ontvangt hij een bedrag (4,10€) per cheque, bovenop zijn werkloosheidsuitkering.

Probleemstelling

Het PWA-systeem is met de zesde staatshervorming overgedragen aan de gewesten. Hoewel dit stelsel een maatschappelijk belangrijke rol vervult en een interessant instrument kan zijn voor de werkzoekenden, wordt toch bekeken of hier efficiëntiewinst of verbetering kan geboekt worden. Immers, het stelsel houdt in zijn huidige vorm een zekere mate van versnippering in, gezien elke gemeente apart deze bevoegdheid opneemt. En voor de werkzoekende betekent PWA dikwijls

een “eindstation”, en is er betrekkelijk weinig uitstroom naar werk. Er wordt dus een focus gelegd op deze 2 aspecten.

Een aantal aspecten met betrekking tot PWA zijn evenwel federale bevoegdheid gebleven:

- De uitbetaling van de werkloosheidsuitkering voor werkzoekenden tewerkgesteld ikv een PWA-stelsel;
- de PWA-arbeidsovereenkomst;
- de vrijstellingen van beschikbaarheid gerelateerd aan de PWA;
- de algemene regeling van het welzijn van de PWA-werknemers;
- de PWA-inkomensgarantie uitkering;
- Het contingent en het responsabiliseringsmechanisme.

3.2 Doelstelling

De essentie van het PWA-systeem blijft behouden: in elk van de vooropgestelde opties blijft de wijk-werker (pwa-werknemer) bepaalde maatschappelijk relevante activiteiten uitvoeren bij de gebruiker. Dit principe verandert niet, maar er wordt in de diverse opties vergeleken hoe dit stelsel kan worden uitgewerkt op de meest optimale manier voor alle betrokken partijen.

Hierbij wordt de nadruk gelegd op 2 aspecten van het systeem:

- 1) Duurtijd: de toeleiding naar PWA betekent op dit moment voor veel werkzoekenden een eindstation. Dit heeft veel te maken met het feit dat er geen duurtijd staat op het PWA-stelsel: wie wordt toegeleid naar PWA kan daar in principe onbeperkt in blijven. Dit is uiteraard niet bevorderlijk voor de uitstroom naar werk.
- 2) Versnippering: het PWA-stelsel geeft aan de gemeenten (of een groep van gemeenten) de verplichting om een PWA-vzw op te richten. Dit heeft er toe geleid dat er voor heel veel kleine gemeenten een PWA-vzw werd opgericht, die in sommige gevallen meer leden telde in de raad van bestuur, dan pwa-werknemers die de activiteiten uitvoeren. Deze situatie is uiteraard voor niemand wenselijk.

4. Opties

Optie 1: Nuloptie: VZW's, onbeperkte duur

In een eerste (nul)optie zou men er voor kunnen opteren om PWA te behouden zoals het nu bestaat. In deze optie behoudt men dus het bestaande PWA-stelsel.

Optie 2: VZW's, 12 maand

In deze optie behouden we de PWA-vzw's, maar beperken we de maximale duurtijd van het wijkwerken (PWA) tot 12 maanden.

Optie 3: ORG, onbeperkte duur

In deze optie worden de PWA-vzw's vervangen door zgn. organisatoren. Voor de organisatievorm van deze organisatoren wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van het gemeentedecreet, maar er wordt wel schaalgrootte opgelegd, zodat de versnippering van het stelsel kan tegengegaan worden. (de schaalgrootte is in overleg met de betrokken partners op 60000 inwoners gesteld, naar analogie met taken uit de sociale economie)

De duurtijd wordt in deze optie onbeperkt gehouden.

Optie 4: ORG, 12 maand

In deze optie wordt net zoals bij optie 3 de PWA-vzw vervangen door een organisator. En net zoals bij optie 2 wordt de maximale duurtijd in wijk-werken beperkt tot 12 maanden.

5. Effecten

5.0 Effectmeting

Voor de beleidsopties die hier besproken worden is het heel moeilijk om tot een meetbaar, kwantificeerbaar meetsysteem te komen voor alle effecten. Het gaat hier meestal niet om financieel aantoonbare voordelen of nadelen, dus wordt geopteerd om de volgende schaalverdeling te hanteren om tot een relevante vergelijking van de verschillende opties te komen.

Heel ernstig nadeel	Ernstig nadeel	Beperkt nadeel	Heel beperkt nadeel	Geen effect	Heel beperkt voordeel	Beperkt voordeel	voordeel	Groot voordeel
-200	-100	-50	-25	0	25	50	100	200

5.1 Doelgroep en betrokken partijen

- De werkzoekende
- De lokale besturen
- De trajectbegeleider (VDAB of OCMW)
- De samenleving, meer bepaald het sociale zekerheidsstelsel

5.1.1 Optie 1: Nuloptie

In de nuloptie wordt de bestaande regelgeving behouden.

Voor de werkzoekende is de bestaande regelgeving vooral problematisch vanwege het feit dat het PWA-stelsel onbeperkt is in de tijd. Hoewel dit dikwijls niet als een dwingend probleem wordt ervaren, betekent dat wel een werkzoekende langer op de werkloosheidsuitkering blijft staan. Er is met andere woorden weinig motivatie om door te stromen naar een volgende stap in het traject naar werk. En er kan van uitgegaan worden dat een vaste job toch in alle gevallen voordeliger is voor de werkzoekende dan om het even welk activeringsinstrument of stelsel. Ook financieel zijn de voordelen van PWA voor de werkzoekende te verwaarlozen, als dit vergeleken wordt met een vaste job (zeker op langere termijn); er wordt hier maw abstractie gemaakt van de PWA-inkomsten.

Voor de werkzoekende zal het geen verschil uitmaken of er gewerkt wordt met PWA-vzw's of met organisatoren.

Voor de lokale besturen maakt de duurtijd van het stelsel geen verschil. Voor hen is echter des te meer doorslaggevend welke structuur de organisatie van het PWA/Wijk-werken zal opnemen.

Vooral voor kleine gemeenten is de verplichting om een PWA-vzw op te richten soms zwaarwegend. De versnippering is voor de lokale besturen een probleem.

Voor de trajectbegeleider is de doelstelling steeds om de werkzoekenden aan het werk te helpen, ongeacht hun statuut (leefloongerechtigde, uitkeringsgerechtigde, ...). Hiervoor staat er een aantal instrumenten ter zijner beschikking. In deze optie blijft de duurtijd van het PWA-stelsel echter onbeperkt. Dit wil zeggen dat de trajectbegeleider geen ander instrument kan inzetten voor deze doelgroep. (Veel PWA-werknemers zijn immers vrijgesteld van beschikbaarheid of zijn dermate vergroeid in het systeem dat een overstap moeilijk blijkt.) Dit maakt het moeilijk voor de trajectbegeleider om een zinvol en effectief traject naar werk uit te stippelen voor deze werkzoekenden.

Voor de trajectbegeleider betekent de versnippering een minder efficiënt gebruik van het PWA-stelsel, gezien het aantal beschikbare werkplekken beperkter is in een kleiner gebied. Ook qua schaalvoordeel is dit van belang.

Voor de samenleving, en dan het sociale zekerheidsbestel in het bijzonder, is het van belang dat werkzoekenden en leefloongerechtigden zo snel mogelijk aan een volwaardige tewerkstelling geraken. Een onbeperkte duurtijd van een instrument waarbij de werkzoekende uitkeringen blijft genieten is hiermee in tegenspraak.

doelgroepen	Voordelen		Nadelen	
	omschrijving	Schatting	omschrijving	schatting
werkzoekende			Beperkte uitstroom	-50
Lokale besturen			Versnippering	-50
Trajectbegeleider			Trajectwerking	-100
			Versnippering	-50
Samenleving			Beperkte uitstroom	-100

5.1.2. Optie 2:

In deze optie behouden we de PWA-vzw's, maar beperken we de maximale duurtijd van het wijkwerken (PWA) tot 12 maanden.

Voor de werkzoekende betekent een beperkte duurtijd op de korte termijn minder zekerheid naar zijn inkomsten toe, maar op de langere termijn geeft dit een aanzet tot een verdere stap in het traject naar (volwaardig) werk.

Voor de lokale besturen maakt de duurtijd geen verschil. Voor het overige geldt het nadeel dat in de nuloptie werd besproken.

Voor de trajectbegeleider is een beperkte duurtijd van het PWA/wijk-werken efficiënter, gezien het hem in de mogelijkheid stelt een traject naar werk op te stellen voor de werkzoekende.

Voor de trajectbegeleider betekent de versnippering een minder efficiënt gebruik van het PWA-stelsel, gezien het aantal beschikbare werkplekken beperkter is in een kleiner gebied. Ook qua schaalvoordeel is dit van belang.

Voor de samenleving betekent een beperkte duurtijd van het wijk-werken ook een grotere uitstroom uit de werkloosheid. Immers, een groep werkzoekenden die onbeperkt kon blijven in het stelsel zal nu worden toegeleid naar andere instrumenten, of naar vast werk. In elk van deze gevallen zal er een netto winst zijn tegenover het onbeperkt aanhouden van de werkloosheid in het PWA-stelsel.

doelgroepen	Voordelen		Nadelen	
	omschrijving	Schatting	omschrijving	schatting
werkzoekende	uitstroom	100	Onzekerheid	-50
Lokale besturen			Versnippering	-50
Trajectbegeleider	Trajectwerking	100	Versnippering	-50
Samenleving	Uitstroom	50		

5.1.3. Optie 3:

In deze optie worden de PWA-vzw's vervangen door zgn. organisatoren. Voor de organisatievorm van deze organisatoren wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van het gemeentedecreet, maar er wordt wel schaalgrootte opgelegd, zodat de versnippering van het stelsel kan tegengegaan worden. De duurtijd wordt in deze optie onbeperkt gehouden.

Voor de werkzoekende maakt het geen verschil of de PWA-vzw's worden vervangen door organisatoren. Er wordt van de hypothese vertrokken dat dezelfde dienstverlening zal worden aangeboden, ongeacht de structuur van de organisatie. De onbeperkte duurtijd heeft hier dezelfde nadelen die reeds werden besproken in de nuloptie (optie 1).

Voor de lokale besturen maakt de duurtijd van het stelsel geen verschil. Echter, de versnippering die geldt bij de bestaande PWA-vzw's wordt in deze optie tegengegaan. De schaalgrootte die op deze manier wordt gewonnen betekent een stuk efficiëntiewinst voor de lokale besturen.

Voor de trajectbegeleider gelden de nadelen van de onbeperkte duurtijd onverminderd. Er wordt echter wel een voordeel gewonnen voor de trajectbegeleider indien er in een grotere schaal kan gewerkt worden. Immers, er kan op die manier in een groter gebied gewerkt worden, wat niet alleen efficiënter is, gezien er meer werkplekken te verdelen zijn, maar er kan ook gerichter gewerkt worden, gezien er in een groter gebied meer kans is om een werkplek te vinden die goed aansluit bij het traject naar werk van de wijk-werker.

Voor de samenleving maakt het geen verschil onder welke vorm de organisatie wordt opgenomen. De nadelen van de onbeperkte duurtijd blijven wel meespelen (beperkte uitstroom).

doelgroepen	Voordelen		Nadelen	
	omschrijving	Schatting	omschrijving	schatting
werkzoekende			Beperkte uitstroom	-50
Lokale besturen	Schaalgrootte	100	Versnippering	0
Trajectbegeleider	Schaalgrootte	50	Trajectwerking	-100
Samenleving			Beperkte uitstroom	-100

5.1.4. Optie 4:

In deze optie wordt net zoals bij optie 3 de PWA-vzw vervangen door een organisator. En net zoals bij optie 2 wordt de maximale duurtijd in wijk-werken beperkt tot 12 maanden.

Voor de werkzoekende maakt het geen verschil of de PWA-vzw's worden vervangen door organisatoren. Er wordt van de hypothese vertrokken dat dezelfde dienstverlening zal worden aangeboden, ongeacht de structuur van de organisatie. De beperking van de duurtijd geeft dezelfde voordelen en nadelen als beschreven bij optie 2.

Voor de lokale besturen maakt de duurtijd van het stelsel geen verschil. Echter, de versnippering die geldt bij de bestaande PWA-vzw's wordt in deze optie tegengegaan, net als bij optie 3. De schaalgrootte die op deze manier wordt gewonnen betekent een stuk efficiëntiewinst voor de lokale besturen.

Voor de trajectbegeleider is een beperkte duurtijd van het PWA/wijk-werken efficiënter, gezien het hem in de mogelijkheid stelt een traject naar werk op te stellen voor de werkzoekende. En net als bij optie 3 wordt hier ook een voordeel geboekt op het vlak van schaalgrootte.

Voor de samenleving betekent een beperkte duurtijd van het wijk-werken ook een grotere uitstroom uit de werkloosheid. Immers, een groep werkzoekenden die onbeperkt kon blijven in het stelsel zal nu worden toegeleid naar andere instrumenten, of naar vast werk. In elk van deze gevallen zal er een netto winst zijn tegenover het onbeperkt aanhouden van de werkloosheid in het PWA-stelsel. Voor de samenleving maakt het geen verschil onder welke vorm de organisatie wordt opgenomen.

doelgroepen	Voordelen		Nadelen	
	omschrijving	Schatting	omschrijving	schatting
werkzoekende	uitstroom	100	Onzekerheid	-50
Lokale besturen	Schaalgrootte	100	Versnippering	0
Trajectbegeleider	Trajectwerking	100		
	Schaalgrootte	50		
Samenleving	Uitstroom	50		

6. Vergelijking van de opties

Vergelijking opties	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4
werkzoekende	-50	50	-50	50
Lokale besturen	-50	-50	100	100
Trajectbegeleider	-150	50	-50	150
Samenleving	-100	50	-100	50
Totaal	-350	100	-100	350

Optie 4 is de voorkeursoptie.

7. Uitwerking

Voor de uitwerking van de voorkeursoptie wordt verwezen naar de ontwerptekst van BVR en de nota aan de Vlaamse Regering.

In het uitvoeringsbesluit worden er uiteraard nog vele andere aspecten geregeld, in kader van de financiering, de organisatievorm, de regie van het stelsel, Dit zijn hetzij technische aspecten, hetzij afspraken die reeds op politiek niveau werden vastgelegd (of zaken die ongewijzigd zijn overgenomen van PWA). Zij vormen m.a.w. geen deel van deze RIA. Hier werd enkel de nadruk gelegd op de 2 voornaamste aspecten die een efficiëntiewinst moeten genereren.

8. Uitvoering

De operationele uitvoering van het BVR wordt voorzien vanaf 1 januari 2018.

9. Consultatie

Het uitvoeringsbesluit werd voorgelegd en besproken op de technische werkgroepen bij de Raad van Bestuur van VDAB.

Over de principes van Wijk-werken op zich werd reeds uitgebreid overlegd met alle betrokken partijen. Dit zowel in kader van de besprekingen van de conceptnota, het decreet en dit uitvoeringsbesluit. (betrokken partijen: VVSG, RVA, ABB, sociale partners, sectororganisaties, ...)

10. Contactinformatie

Nora Haddacha
Jurist Staatshervorming VDAB
Nora.Haddacha@vdab.be
02/506 1218

Jonas Verplanken
Jurist Staatshervorming VDAB
Jonas.verplanken@vdab.be
02/506 16 46