



Advies

BVR Wijk-Werken

Brussel, 19 juli 2017

Adviesvraag: Ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende Wijk-Werken
Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Ontvangst adviesvraag: 10 juli 2017
Adviestermijn: 10 dagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad: 19 juli 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_ADV_20170719_BVR Wijk-Werken

Brussel

19 juli 2017

BVR Wijk-werken

Mijnheer de minister

De SERV heeft uw vraag tot spoedadvies over het besluit van de Vlaamse regering betreffende wijk-werken goed ontvangen.

Dit uitvoeringsbesluit verheldert al vast een aantal zaken die in de conceptnota werden aangehaald en via het decreet juridisch werden verankerd, zoals de organisaties die werkzoekenden kunnen toeleiden (VDAB of OCMW), het maximum aantal uren prestaties (60u/maand en 630u/jaar), de schorsing van wijk-werken, de instrumenten die worden ingezet (afsprakenblad/gelijkwaardig alternatief, prestatieformulier, gebruikersovereenkomst...), de vergoeding die de wijk-werker ontvangt per cheque alsook de tegemoetkoming voor de verplaatsingskosten, de mogelijke vormen van rechtspersoonlijkheid die in aanmerking komen als organisator, de aanvraag voor een afwijking van de voorziene schaalgrootte, het bedrag van het inschrijvingsrecht, de categorieën van gebruikers, de vorm en de aanschafprijs van de wijk-werkcheque en aan wie welk deel van het bedrag toekomt (uitgiftemaatschappij, VDAB, wijk-werker, organisator), het gebruik van elektronische wijk-werkcheques en de toegang tot het platform wijk-werken en de gegevensuitwisseling.

Het gelijktijdig 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.

De SERV adviseert om één helder en afgelijnd kader voor de wijk-werkactiviteiten op te stellen door sociale partners in samenspraak met lokale besturen.

Om de doelstelling 'traject naar werk' te bereiken, moet er in kwaliteitsvolle toeleiding en begeleiding alsook in competentie-versterkende en –ondersteunende acties worden voorzien. Het BVR is weinig ambitieus op dit vlak.

De rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren (toeleider, organisator, gebruiker) zijn niet steeds duidelijk. De SERV adviseert om deze meer concreet in te vullen.

De SERV vraagt snel meer duidelijkheid over de monitoring van het contingent. De VDAB moet werk maken van een centraal registratiesysteem om te voorkomen dat het contingent wordt overschreden.

Verder moet een snelle en correcte uitbetaling van de wijk-werker worden gegarandeerd. Hiertoe moet er een algemene regeling en een voor alle partijen controleerbaar en afdwingbaar rooster met info over de geleverde prestaties worden uitgewerkt.

De SERV vraagt verder om de verdeelsleutel voor de inzet van het VDAB-personeel te herbekijken en hierbij aandacht te hebben voor het aandeel niet-werkende werkzoekenden.

Het BVR definieert heel duidelijk het maximum aantal uren dat een wijk-werker mag presteren (60u. per maand en 630u. per jaar). Met het oog op een éénduidige doelgroepomschrijving is het belangrijk dat de maximumgrens van het aantal uren wijk-werkprestaties overal wordt gerespecteerd. Maar de SERV vraagt wel bijzondere aandacht voor de toeleidingsproblematiek in de landbouwsector. Er is voor deze sector nood aan een consequenter activeringsbeleid opdat de vacatures om seizoensarbeid op te vangen, tijdig worden ingevuld.

Met het oog op administratieve vereenvoudiging en meer uniformiteit suggereert de SERV om wijk-werken waar mogelijk te aligneren met de bestaande regels die gelden bij de VDAB-werkplekleervormen en de VDAB-activeringstrajecten, om het inschrijvingsbedrag en het principe van het inschrijvingsrecht te herbekijken en om één aanschafprijs te hanteren.

Het aangaan van samenwerkingsverbanden en het opzetten van nieuwe structuren kost tijd. Er moet dan ook in een voldoende lange overgangperiode worden voorzien, opdat continuïteit van de dienstverlening en rechtszekerheid kunnen worden gegarandeerd.

De SERV vraagt om, wanneer wijk-werken wordt geëvalueerd, zeker ook de toeleiding en het contingent onder de loep te nemen.

Hoogachtend

Ann Vermorgen

voorzitter

Inhoud

Inhoud	5
Krachtlijnen	6
Advies	8
1 Alternatief voor niet of nauwelijks te activeren doelgroep voorzien.....	8
2 Eén helder en afgelijnd kader voor de activiteiten opstellen.....	8
3 Wijk-werken vormgeven conform de doelstelling ‘traject naar werk’	10
4 Contingentering mag rechtszekerheid wijk-werkers niet in de weg staan	12
5 Rollen actoren verduidelijken	13
6 Effectieve start wijk-werken verduidelijken	13
7 Snelle en correcte uitbetaling garanderen.....	13
8 Verdeelsleutel VDAB-personeel herbekijken.....	14
9 Toeleidingsproblematiek in de landbouwsector via consequent activeringsbeleid aanpakken	14
10 Oog hebben voor administratieve vereenvoudiging.....	15
11 Voldoende tijd voor implementatie inbouwen	15
12 Geen betalingscircuits via de VDAB opzetten en een operationeel plan uitwerken	16
13 Wijk-werken evalueren	17
14 Suggesties voor tekstuele aanpassingen.....	17
Bibliografie	18

Krachtlijnen

- Er is nood aan een alternatief voor personen die niet of nauwelijks te activeren zijn en voor wie een beperkt aantal uren professionele prestaties wellicht blijvend de hoogst haalbare doelstelling is. Dit blijft dé cruciale voorwaarde voor de hervorming van de PWA-maatregel naar een systeem van wijk-werken.
- Er moet één helder en afgelijnd kader voor de wijk-werkactiviteiten worden opgesteld door sociale partners in samenspraak met lokale besturen. In principe is deze activiteitenlijst afdoende en zijn er dus geen afwijkingen op lokaal niveau nodig. Indien er toch afwijkingen worden aangevraagd moet samen met sociale partners worden overlegd. Sociale partners beslissen m.a.w. samen met lokale besturen over mogelijke afwijkingen.
- Wijk-werken heeft als doelstelling werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring te laten opdoen minstens gericht op het behoud van reeds verworven competenties en dit in functie van een individueel traject naar werk in het normaal economische circuit. Dat gebeurt door het uitvoeren van maatschappelijk relevante activiteiten binnen een reële arbeidsmarktomgeving door middel van werkplekken op lokaal niveau bij een gebruiker. Om deze doelstelling te bereiken, moet het beleid kwaliteitsvolle toeleiding en begeleiding garanderen en competentie-versterkende en –ondersteunende acties inbouwen in het traject.
- Er moet snel meer duidelijkheid komen over de monitoring van het contingent. De VDAB moet werk maken van een centraal registratiesysteem om te voorkomen dat het contingent wordt overschreden. Op die manier wordt ook niemand meer toegeleid eens het contingent is bereikt. De verschillende uitkeringscategorieën moeten ook kunnen worden gemonitord.
- De rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren (toeleider, organisator, gebruiker) moeten verder worden verduidelijkt.
- Een snelle en correcte uitbetaling van de wijk-werker moet worden gegarandeerd. Hiertoe moet er een algemene regeling en een voor alle partijen controleerbaar en afdwingbaar rooster met info over de geleverde prestaties worden uitgewerkt.
- De SERV vraagt om de verdeelsleutel voor de inzet van het VDAB-personeel te herbekijken en hierbij rekening te houden met het aandeel niet-werkende werkzoekenden.
- Er moet nauwgezet op worden toegezien dat de terbeschikkinggestelden enkel worden ingezet in het kader van wijk-werken en niet ter ondersteuning van eventuele andere activiteiten bij de organisator. De SERV vraagt ook een duidelijk juridisch kader van de terbeschikkinggestelden. Dit juridisch kader ontbreekt.

- Met het oog op een éénduidige doelgroepomschrijving is het belangrijk dat de maximumgrens van het aantal uren wijk-werkprestaties overal wordt gerespecteerd. Maar dit vraagt wel om bijzondere aandacht voor de toeleidingsproblematiek in de landbouwsector. Er is voor deze sector nood aan een consequenter activeringsbeleid opdat de vacatures om seizoensarbeid op te vangen, tijdig worden ingevuld. De sector zelf vraagt een overgangperiode van twee jaar te voorzien om zich voor te bereiden op deze nieuwe situatie.
- Met het oog op administratieve vereenvoudiging en meer uniformiteit suggereert de SERV om wijk-werken waar mogelijk te aligneren met de bestaande regels die gelden bij de VDAB-werkplekleervormen en de VDAB-activeringstrajecten, om het inschrijvingsbedrag en het principe van het inschrijvingsrecht te herbekijken en om één aanschafprijs te hanteren.
- Het aangaan van samenwerkingsverbanden en het opzetten van nieuwe structuren kost tijd. Er moet dan ook in een voldoende lange overgangperiode worden voorzien, opdat continuïteit van de dienstverlening en rechtszekerheid kunnen worden gegarandeerd. In gebieden waar een nieuw organisatiemodel ontbreekt, is deze continuïteit een aandachtspunt.
- Als medebeheerder van de VDAB vragen de sociale partners om een operationeel plan op te stellen waarin de inzet van menskracht, het financieringsmodel en het concrete plan van aanpak verder worden verduidelijkt. Ze vragen ook om geen betalingscircuits via de VDAB op te zetten, zodat de VDAB zich kan focussen op zijn kerntaken.
- Wanneer wijk-werken wordt geëvalueerd, moeten zeker ook de toeleiding en het contingent onder de loep worden genomen.
- De SERV suggereert om 'de start van de duurtijd' en 'de gemeenten' als mogelijke gebruikers specifieker te omschrijven, uitdrukkelijker te vermelden dat een gemeente maar tot één intergemeentelijke samenwerkingsverband kan toetreden, art. 29 en de zin 'Prestaties die worden verricht boven dat maximum, worden niet vergoed.' in art.11 te schappen.

Advies

1 Alternatief voor niet of nauwelijks te activeren doelgroep voorzien

Er is dringend nood aan een alternatief voor personen die niet of nauwelijks te activeren zijn.

De SERV heeft al op verschillende fora (Commissie Werk Vlaams parlement, VESOC-werkgroep) alsook in meerdere adviezen (SERV-akkoord Zesde Staatshervorming, SERV-advies conceptnota wijk-werken, SERV-advies voorontwerp van decreet wijk-werken) onderstreept dat het gelijktijdig realiseren 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, dé cruciale voorwaarde is voor de hervorming van de PWA-maatregel naar een systeem van wijk-werken. Ondanks alle activerings-, begeleidings- en opleidingsinspanningen valt immers 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 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.

Dit duurzaam alternatief is er nog niet en over de operationalisering van het W²-kader is er nog steeds geen duidelijkheid. De SERV herhaalt in dit advies daarom deze bezorgde oproep aan de Vlaamse regering; een concreet alternatief voor deze doelgroep is nu echt nodig.

2 Eén helder en afgelijnd kader voor de activiteiten opstellen

Er moet één helder en afgelijnd kader voor de wijk-werkactiviteiten worden opgesteld door sociale partners in samenspraak met lokale besturen. In principe is deze centrale activiteitenlijst afdoende en zijn er dus geen afwijkingen op lokaal niveau nodig. Indien er toch afwijkingen worden aangevraagd moet samen met sociale partners worden overlegd. Sociale partners beslissen m.a.w. samen met lokale besturen over mogelijke afwijkingen.

Lokale besturen en sociale partners beslissen samen

In eerdere adviezen wees de SERV al op de nood aan één zeer helder en afgelijnd kader over welke activiteiten in het kader van wijk-werken mogen worden uitgevoerd. De SERV suggereerde dat dit kader best door de sociale partners (via de RVB VDAB) samen met de steden en gemeenten zou worden opgesteld. Het bestaande principe, met name dat er geen verdringing

mag zijn van reguliere arbeid, noch in het NEC, noch in het SEC moet immers worden gevrijwaard.¹

Het BVR dat nu voor advies voorligt, geeft aan de lokale besturen veel vrijheid en zelfs beslissingsbevoegdheid wat betreft het aanpassen van de activiteitenlijst. Volgens de SERV gaat het BVR in deze duidelijk een stap verder dan hetgeen is vastgelegd in het decreet. Art.15 van het BVR stelt immers dat de gemeente voor haar grondgebied de afwijkingen van de activiteitenlijst bepaalt en dit door een beslissing van de gemeenteraad, het intergemeentelijk samenwerkingsverband of de OCMW-vereniging. De VDAB wordt van die beslissing op de hoogte gebracht (via een gewone brief of op elektronische wijze). De gemeente moet het niet-verdringingsprincipe weliswaar respecteren, maar moet zijn beslissing tot afwijking niet motiveren. Wijzigingen aan de activiteitenlijst kunnen wel worden gemonitord via het platform en *achteraf* (tripartiet) worden opgevolgd via de provinciale werkgroepen lokale besturen.

Volgens de SERV:

- kan zo éénvormigheid absoluut niet worden gegarandeerd.
- is het risico reëel dat lokale besturen vooral denken en beslissen vanuit het criterium *‘invullen van lokale noden’* en veel minder vanuit *‘kiezen voor activiteiten die voor de betrokkene een bijdrage aan een traject naar werk kunnen leveren’*.
- is er sprake van rolvermenging bij lokale besturen: ze zijn actor én regisseur én staan in voor de handhaving en controle op de activiteiten én zijn zelf een belangrijke afnemer van de aangeboden wijk-werkdiensten. Hierdoor kan de naleving van het niet-verdringingsprincipe in gevaar komen. De SERV wees al eerder op de mogelijke implicaties van deze rolvermenging.²

¹ *“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.”* Zie: SERV (2017) Advies over de Conceptnota hervorming van het PWA-stelsel: “Wijk-werken”, SERV, Brussel, 25 april 2016 en SERV (2017) Advies over het voorontwerp van decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, SERV, Brussel, 8 mei 2017.

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.*

Rekening houdend met deze bedenkingen, adviseert de SERV dat sociale partners en lokale besturen samen komen tot één afgelijnd kader voor de activiteiten en eveneens samen beslissen over eventuele aanpassingen.

Art. 29 schrappen om eenvormigheid te garanderen

Ook de gebruiker zelf heeft impact op de activiteitenlijst. Als de gebruiker een activiteit wil laten verrichten die niet op de activiteitenlijst staat vermeld, maar waarvan hij/zij meent dat die past in het wijk-werken, kan hij/zij een afwijking van de activiteitenlijst vragen aan de gemeente (cfr. art. 29 van het BVR).

De SERV is er van overtuigd dat gebruikers creatieve of innovatieve ideeën kunnen leveren bij het opstellen of aanpassen van een activiteitenlijst maar deze mogelijkheid moet niet juridisch worden verankerd in een BVR. Van gebruikers kan immers niet worden verwacht dat zij voldoende op de hoogte zijn van (en dus rekening houden met) het niet-verdringingsprincipe of de finale doelstellingen van wijk-werken. Volgens de SERV zet dit artikel dan ook de deur open voor (suggesties tot) activiteiten die niet passen binnen het wijk-werken-kader en bijgevolg de doelstellingen van wijk-werken (zoals vastgelegd in art. 7 van het decreet) fruiken: werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring laten opdoen minstens gericht op het behoud van reeds verworven competenties, dit in functie van een individueel traject naar werk dat gericht is op het normale economische circuit.

De SERV adviseert dan ook om dit artikel te schrappen om eenvormigheid in de activiteiten te garanderen.

3 Wijk-werken vormgeven conform de doelstelling ‘traject naar werk’

Volgens art. 7 van het decreet wijk-werken heeft wijk-werken tot 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.” De SERV is van mening dat het systeem bijzonder weinig handvaten bevat om deze doelstelling te bereiken. Om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en doorstroom naar het NEC te realiseren, moet het beleid o.a. inzetten op kwaliteitsvolle toeleiding en begeleiding en op competentie-versterkende en –ondersteunende acties.

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: SERV (2017). Advies over het voorontwerp van decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, SERV, Brussel, 8 mei 2017.

Kwaliteitsvolle toeleiding garanderen

Op de eerste plaats moet de toeleiding naar wijk-werken (cfr. art. 2 & 3 van het BVR) verder worden verfijnd.

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. Dit kwam al aan bod in eerdere SERV-adviezen³.

-
- 3 *“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. Carroussels (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 bevragingen moeten worden vermeden.” SERV (2016). Nota Tijdelijke werkervaring: bundeling van SERV-adviezen, SERV, 19 december 2016.

Kwaliteitsvolle begeleiding en competentie-ondersteunende of -versterkende acties inbouwen

Het kwaliteitscriterium voor de trajectbegeleiding vanuit VDAB of OCMW moet volgens de SERV ambitieuzer zijn.

Artikel 4 van het BVR stelt dat de competenties die de wijk-werker dient te verwerven of waar hij/zij aan moet werken om ze te blijven beheersen, worden vastgelegd. Echter, competentie-ondersteunende of competentie-versterkende acties ontbreken volledig in het BVR. Bovendien stelt de SERV vast dat er geen sprake meer is van financiële hefboomen om dit te stimuleren.⁴

Art. 8 van het decreet stelt dat de VR nadere regels kan bepalen voor de begeleiding. Afdeling 2 van het BVR (art. 4 t.e.m. 7) gaat over de begeleiding. De SERV stelt vast dat er voornamelijk sprake is van 'begeleiding' door OCMW/VDAB aan het begin van wijk-werken. Deze begeleiding is m.a.w. beperkt tot het vastleggen van het traject en de afspraken via het afsprakenblad. De begeleiding vanuit OCMW/VDAB kan verder beperkt blijven tot één evaluatie van het traject na zes maanden (art. 7).

Gezien bovenstaande, vraagt de SERV hoe er concreet zal worden gewerkt aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt waardoor (finaal) doorstroom naar werk in het NEC wordt gerealiseerd. De vaststelling dat er onvoldoende werd ingezet op het versterken van vaardigheden en op de doorstroom naar het NEC was immers toch de aanleiding om het initiële PWA-systeem te hervormen.⁵ Om deze beleidsdoelstelling te bereiken, moet het kwaliteitscriterium volgens de SERV ambitieuzer zijn.

4 Contingentering mag rechtszekerheid wijkwerkers niet in de weg staan

De SERV vraagt dat er snel meer duidelijkheid komt over de monitoring van het contingent. De VDAB moet werk maken van een centraal registratiesysteem om te voorkomen dat het contingent wordt overschreden. Op die manier wordt ook niemand meer toegeleid eens het contingent is bereikt. Hierbij moeten ook de verschillende uitkeringscategorieën kunnen worden gemonitord. Immers, de uitbetaling van alle wijk-werkers zal via de VDAB gebeuren maar enkel de uvw'ers

⁴ In het PWA-systeem moest 25% van de opbrengst worden ingezet voor opleiding van werkzoekenden of voor tewerkstellingsinitiatieven.

⁵ "Deze hervorming past in de omslag naar een activerend beleid met een sterke focus op het versterken van vaardigheden en de uitstroom naar het normaal economisch arbeidscircuit." Zie: Beleidsbrief Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie, 2016-2017.

"Het huidige federale PWA-stelsel vertoont volgende zwakke punten: onbeperkte duurtijd in het systeem, toeleiding louter op basis van kwantitatieve criteria (werkloosheidsduur), geen trajectbegeleiding en mogelijkheid tot vrijstelling (impliceert niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en niet ingeschreven als werkzoekende), geen competentieversterkend traject, geen onderdeel van het Vlaams activeringsbeleid (kadert niet in een traject naar werk)." Zie: Conceptnota Hervorming van het PWA-stelsel: naar een nieuw instrument "Wijk-werken" binnen het Vlaamse activeringsbeleid, Brussel, 2016.

zullen voor het contingent in rekening worden gebracht. De SERV vraagt of de VDAB deze info zelf kan filteren dan wel hiervoor afhankelijk blijft van de RVA.

Artikel 3 van het BVR stelt dat de raad van bestuur van de VDAB de toeleiding naar wijk-werken tijdelijk kan beperken of stopzetten als hij van oordeel is dat het contingent bijna is bereikt. De SERV vraagt een meer concrete invulling van *“bijna is bereikt”*.

5 Rollen actoren verduidelijken

De SERV vraagt om de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren te verduidelijken: toeleider, organisator, gebruiker. Nu zijn een aantal zaken beperkt uitgewerkt in het BVR. Het BVR verduidelijkt bijvoorbeeld niet wie moet controleren of de concrete afspraken zoals vastgelegd in het afsprakenblad effectief zijn nageleefd. Verder verduidelijkt het BVR niet in welke mate deze afspraken afdwingbaar zijn. Ook wordt niet vastgelegd wie bepaalt welke wijk-werker effectief aan de slag kan bij een bepaalde gebruiker.

6 Effectieve start wijk-werken verduidelijken

Artikel 9 van het BVR stelt *“De duurtijd begint te lopen vanaf de toeleiding naar het wijk-werken.”* De SERV adviseert om de effectieve start van de maximale duurtijd van wijk-werken nog meer te expliciteren in dit artikel. Er zijn immers meerdere opties: vanaf het moment dat de toeleider (VDAB/OCMW) heeft beslist dat wijk-werken het geschikte instrument is om in te zetten; vanaf het ondertekenen van het afsprakenblad; vanaf de aanmelding bij de organisator van wijk-werken; bij de effectieve start van de wijk-werken-activiteit.

Deze verduidelijking is wel opgenomen in de begeleidende nota aan de VR. Hierin staat: *“De “duurtijd Wijk-werken” start op het moment dat de organisator een signaal ontvangt van de toeleiding van een werkzoekende vanuit VDAB/OCMW. Specifiek voor wat betreft de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden vertrekt een dergelijk signaal pas op het moment nadat VDAB heeft gecheckt of er nog ruimte is binnen het voorziene contingent. De werkzoekende krijgt dus de garantie dat zijn “duurtijd Wijk-werken” pas start op het moment dat hij effectief beroep kan doen op de dienstverlening vanuit de Wijkwerk-organisator.”*

De SERV vraagt wat er gebeurt indien de effectieve opstart van de activiteit lang op zich laat wachten. De SERV vraagt de garantie dat personen die zijn toegeleid ook effectief de kans krijgen om activiteiten uit te voeren. De SERV wijst er in dit kader op dat in de andere artikels het begrip *“gepresteerde activiteiten”* wordt gehanteerd.

7 Snelle en correcte uitbetaling garanderen

De SERV onderstreept het belang van een snelle en correcte uitbetaling van de wijk-werker. De SERV adviseert om een algemene regeling en een voor alle partijen controleerbaar en afdwingbaar rooster met info over de geleverde prestaties uit te werken om dit te garanderen.

Er dient een regeling te worden uitgewerkt die conform de regelgeving is en bovendien een snelle en correcte uitbetaling garandeert. In het BVR (art.13) wordt er enkel verwezen naar de cheques die de wijk-werker ontvangt en niet naar de gepresteerde uren. Er moet volgens de SERV een waarborg van vergoeding zijn voor de effectief gepresteerde uren (uiteraard met respect voor het maximaal toegelaten uren wijk-werkprestaties zoals vastgelegd in art. 11 van het BVR). Daarbij

aansluitend moet er een systeem worden uitgetekend dat eenduidig info geeft over de geleverde prestaties. Er is m.a.w. nood aan een duidelijk en voor alle partijen controleerbaar en afdwingbaar rooster met info over de geleverde prestaties (cfr. huidig PWA-systeem).

8 Verdeelsleutel VDAB-personeel herbekijken

De SERV vraagt om extra ondersteuning vanuit VDAB te voorzien in gebieden met een groot aandeel uitkeringsgerechtigde niet-werkende werkzoekenden. Nu wordt de inzet van het VDAB-personeel uitsluitend bepaald door het aantal inwoners. De SERV wijst er op dat de impact van deze berekeningswijze het grootst zal zijn in de (groot)steden met hoge werkloosheidsgraden. Er moet worden voorkomen dat zij door deze verdeelsleutel worden benadeeld.

Het BVR bevat geen afbakening van het opdrachtenkader van het personeel dat door de VDAB aan de organisatoren van wijk-werken ter beschikking wordt gesteld. De SERV vraagt dat er nauwgezet op wordt toegezien dat de terbeschikkinggestelden uitsluitend worden ingezet in het kader van wijk-werken en niet ter ondersteuning van eventuele andere activiteiten bij deze organisator.

In zijn advies op het voorontwerp van decreet wijk-werken wees de SERV op de onduidelijkheid over het feitelijk gezag over de voormalig PWA-beambten. De SERV vroeg of dit gezag gesitueerd is bij de VDAB dan wel bij de organisator van wijk-werken. De SERV vroeg om het feitelijk gezag over de voormalig PWA-beambten snel te verduidelijken. In voorliggend advies herhaalt de SERV deze vraag. De SERV vraagt een duidelijk juridisch kader van de terbeschikkinggestelden.

9 Toeleidingsproblematiek in de landbouwsector via consequent activeringsbeleid aanpakken

Voor de SERV is het belangrijk dat de maximumgrens van het aantal uren wijk-werkprestaties wordt gerespecteerd. De SERV onderstreept wel dat er nood is aan een consequenter activeringsbeleid opdat de vacatures om seizoensarbeid op te vangen, tijdig worden ingevuld.

De SERV vraagt m.a.w. bijzondere aandacht voor de toeleidingsproblematiek in de landbouwsector, met name het vinden van arbeidskrachten voor het invullen van piekmomenten. Tot nog toe kon 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 was. Deze afwijking op het maximaal aantal uren prestaties zal niet meer mogelijk zijn in het systeem van wijk-werken, gegeven de specifieke kenmerken van de doelgroep. De SERV onderstreept dat er in deze sector nood is aan een consequenter activeringsbeleid opdat de vacatures om deze seizoensarbeid op te vangen, tijdig worden ingevuld. De sector zelf vraagt een overgangperiode van 2 jaar te voorzien, om zich voor te bereiden op deze nieuwe situatie.

10 Oog hebben voor administratieve vereenvoudiging

De samenleving verwacht een efficiënte en effectieve overheid en daartoe formuleert de SERV in zijn advies een aantal concrete voorstellen voor administratieve vereenvoudiging en meer uniformiteit.

Wijk-werken met bestaande maatregelen aligneren

De SERV vraagt om wijk-werken waar mogelijk te aligneren met de bestaande regels die gelden bij de VDAB-werkplekleevormen (o.a. in het kader van tijdelijke werkervaring) en de VDAB-activeringstrajecten. Dit gaat o.a. over volgende elementen: rechtvaardiging ziekte via geneeskundig getuigschrift al dan niet vanaf dag één (art. 10), al dan niet verlengen van de duurtijd van de wijk-werkovereenkomst in geval van schorsing (art. 10), de prestatieformulieren (art. 12), de verplaatsingsvergoeding, zowel qua hoogte als berekeningswijze (art. 14),

Kosten/batenanalyse van het inschrijvingsbedrag maken

De SERV vraagt om het inschrijvingsbedrag en het principe van het inschrijvingsrecht te herbekijken.

Art. 31 van het decreet stelt dat de VR het bedrag van het inschrijvingsrecht bepaalt alsook aan wie het inschrijvingsrecht toekomt. Dit wordt geregeld via art. 33 van het BVR waarbij het jaarlijkse inschrijvingsrecht wordt vastgelegd op 7.5 euro. De SERV vraagt naar de motivatie en meerwaarde van dit (lage) inschrijvingsbedrag en het principe van het inschrijvingsrecht. De SERV vraagt of de boekhoudkundige kosten voor het regelen van deze inschrijving de extra inkomsten niet zullen elimineren. Met het oog op administratieve vereenvoudiging lijkt deze regeling onnodig complex.

Eén aanschafprijs hanteren

Art. 38 van het BVR stelt dat elke gemeente of elk samenwerkingsverband kan beslissen om een hogere aanschafprijs te vragen aan de gebruiker. Er kan bij het bepalen van deze hogere aanschafprijs geen onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende types gebruikers of activiteiten.

Het werken met meerdere tarieven maakt het systeem volgens de SERV onnodig nog complexer en bovendien duurder. Met het oog op uniformiteit, duidelijkheid en administratieve vereenvoudiging is de SERV m.a.w. blijvend voorstander van één bedrag voor heel Vlaanderen (zoals ook al in eerdere SERV-adviezen werd meegegeven).

11 Voldoende tijd voor implementatie inbouwen

De SERV vraagt voldoende tijd voor het aangaan van samenwerkingsverbanden en het opzetten van nieuwe structuren opdat continuïteit van de dienstverlening en rechtszekerheid kunnen worden gegarandeerd. In gebieden waar een nieuw organisatie-model ontbreekt, is deze continuïteit een aandachtspunt. De SERV vraagt om in een voldoende lange overgangperiode te voorzien.

Artikel 60 stelt dat dit besluit en artikel 1 tot en met 52, artikel 54, 55, 2°, 56 tot en met 62 van het Wijk-werkendecreet in werking treden op 1 januari 2018. De SERV is van mening dat de termijn voor implementatie van nieuwe wetgeving niet te lang mag zijn, omdat als wetgeving niet voldoende snel in voege treedt de voordelen ervan pas later worden gerealiseerd. Anderzijds moeten doelgroepen en (lokale) overheden voldoende tijd krijgen om zich te kunnen voorbereiden op de nieuwe regels. De SERV betwijfelt of 1 januari 2018 wel realistisch is voor lokale besturen en entiteiten om zich te organiseren. Het aangaan van samenwerkingsverbanden (waar nodig/wenselijk) en het opzetten van nieuwe structuren is geen evidentie en vraagt om een voldoende lange overgangperiode. Bovendien is afstemming met andere dossiers nodig (in het bijzonder met tijdelijke werkervaring en met werkwelzijnstrajecten) opdat voor iedereen kan worden voorzien in een aangepast traject (cfr supra: cruciale voorwaarde voor hervorming van het PWA-systeem). Ook is er de specifieke vraag van de landbouwsector om in een overgangperiode te voorzien (cfr. supra). Best wordt op het vlak van de overgangperiode een en ander op mekaar afgestemd.

12 Geen betalingscircuits via de VDAB opzetten en een operationeel plan uitwerken

De sociale partners adviseerden het BVR wijk-werken al eerder binnen de RVB VDAB. Een aantal van hun bemerkingen hadden betrekking op de werking van de VDAB zelf. Concreet vroegen de sociale partners om geen betalingscircuits via de VDAB op te zetten en om de inzet van menskracht, het financieringsmodel en het concrete plan van aanpak verder te verduidelijken in een operationeel plan. De belangrijkste bemerkingen van de sociale partners worden hier summier hernomen.

Geen betalingscircuits via de VDAB opzetten

In hun advies wezen de sociale partners er op dat eerder, in het kader van de zesde staatshervorming, werd afgesproken om geen betalingscircuits via de VDAB op te zetten, opdat de VDAB zich zou kunnen focussen op zijn kerntaken. Het feit dat de VDAB de betalingsstromen van wijk-werken regelt, is in strijd met deze eerdere afspraak.

Operationeel plan opstellen

Daarnaast vroegen de sociale partners, als medebeheerder van de VDAB, dat er een operationeel plan zou worden opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de RVB met duidelijke info over de inzet van menskracht en over het financieringsmodel en met een gedetailleerd plan van aanpak. Het betrof volgende vragen:

- De sociale partners vroegen meer duidelijkheid over de inzet van VDAB-personeel voor de operationele uitvoering van wijk-werken. Er zou 100 FTE personeel ter beschikking worden gesteld voor de operationele uitvoering van wijk-werken. Deze 100 FTE is ten eerste bedoeld voor het voorzien in een gebiedsdekkend aanbod, m.a.w. om in te zetten in die gebieden waar de VDAB zelf dient op te treden als organisator wijk-werken. Het VDAB-personeel wordt ten tweede ingezet om (andere) organisatoren in hun opdracht te ondersteunen: artikel 27 van het BVR stelt dat elke organisator recht heeft op 0,2 voltijds equivalent per schijf van 12000 inwoners boven de 12000 inwoners. Bovendien kan de VDAB, rekening houdend met uitzonderlijke omstandigheden, tijdelijk een hoger of lager aantal personeelsleden ter

beschikking stellen. Ten derde zal er ook VDAB-personeel nodig zijn voor het regelen van de back office (o.a. voor het beheer van het platform). De sociale partners wensten meer info over de verdeelsleutel inzake inzet VDAB-personeel.

- De sociale partners wensten ook meer info over de overheadkosten. Volgende info ontbreekt: de administratiekosten voor de uitgiftemaatschappij (art. 40 1° lid); de kosten voor de verzekering die de VDAB zal betalen (art. 40 2° lid); de vergoeding van de organisator – waarbij er ook werd opgemerkt dat er nu geen minimumvergoeding is voorzien- (art. 40 5° lid); de overheadkosten voor het platform wijk-werken (art. 43 t.e.m. 48); de eventuele ICT-ontwikkelkosten; de kosten voor het regelen van de betalingsstromen
- De sociale partners vroegen de wijze waarop de uitbetaling zal worden georganiseerd te verduidelijken. Het betreft o.a. info over de afstemming uitbetaling uitkering en premie, over de procedure van invordering bij niet-geregistreerde prestaties en over de betalingsprocedure van de wijk-werker in zulk geval, over de betalingsstromen
- De sociale partners wensten meer info over de prijsberekening. Zo staat in art 40 3° lid dat de VDAB 0.1 euro v/d aanschafprijs inhoudt voor de verplaatsingsvergoeding. De VDAB betaalt wel zelf 0.15 euro uit.

13 Wijk-werken evalueren

De sociale partners vragen dat wijk-werken na twee jaar wordt geëvalueerd. Bij deze evaluatie moeten zeker ook de toeleiding en het contingent onder de loep worden genomen.

14 Suggesties voor tekstuele aanpassingen

Tot slot formuleert de SERV een aantal tekstuele wijzigingen, dit met het oog op meer éénduidige regelgeving.

- Artikel 9 van het BVR stelt *“De duurtijd begint te lopen vanaf de toeleiding naar het wijk-werken.”* De SERV adviseert om de start van de duurtijd nog specifieker te omschrijven in het BVR (cfr. supra).
- Art. 11 stelt: *“De wijk-werker verricht maximaal zestig uur wijk-werkprestaties per maand en maximaal 630 uur wijk-werkprestaties per jaar. Prestaties die worden verricht boven dat maximum, worden niet vergoed.”* Volgens de SERV suggereert deze laatste zin dat er meer prestaties zouden kunnen worden geleverd. Dit is in strijd met de doelgroepomschrijving en creëert bovendien verwarring. De SERV adviseert om deze laatste zin te schrappen.
- De SERV adviseert om (bv. in artikel 19) meer uitdrukkelijk te vermelden dat een gemeente maar tot één intergemeentelijke samenwerkingsverband kan toetreden.
- Artikel 30 bepaalt dat gemeenten mogelijke gebruikers zijn van wijk-werken. De SERV vraagt om ‘gemeenten’ verder te specificeren (EVA’s, projectverenigingen, politie, brandweer, intercommunales ...).

Bibliografie

SERV (2016). Advies over de conceptnota "*Hervorming van het PWA-stelsel: naar een nieuw instrument 'Wijk-werken' binnen het Vlaamse activeringsbeleid*", SERV, Brussel, 25 april 2016.

SERV (2016). Advies: Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, SERV, Brussel, 31 oktober 2016.

SERV (2016). Tijdelijke werkervaring: bundeling van SERV-adviezen, SERV, Brussel, 19 december 2016.

SERV (2017). Advies over het voorontwerp van decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, SERV, Brussel, 8 mei 2017.

Beleidsbrief Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie, 2016-2017.

Conceptnota "*Hervorming van het PWA-stelsel: naar een nieuw instrument 'Wijk-werken' binnen het Vlaamse activeringsbeleid*", Brussel, 2016.



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.970/1/V
van 21 september 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
wijk-werken’

Op 24 juli 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,^(*) van rechtswege verlengd tot 7 september 2017,^(**) en nogmaals verlengd tot 21 september 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende wijk-werken’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2017.

*

(*) In de aanhef dient derhalve gewag gemaakt te worden van 2° van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 7 juli 2017 ‘betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’ (hierna: Wijk-werkendecreet).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de (in de aanhef te vermelden) artikelen 6, 8, 9, 11, 14 tot 18, 20, 25, 27, 29, 30 tot 32, 34 tot 36, 38, 40 en 42 van het Wijk-werkendecreet,² al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: “BWHI”).

Een aantal bepalingen van het ontwerp strekken tot het toewijzen van taken aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna VDAB), een extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, waarvan de taken worden geregeld in artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’’. Luidens artikel 5, § 1, 8°, van het decreet van 7 mei 2004, vervangen bij artikel 55, 2° van het Wijk-werkendecreet, vervult de VDAB “taken met betrekking tot wijk-werken als vermeld in artikel 16 van het Wijk-werkendecreet”, zodat deze bepaling mee rechtsgrond biedt voor de ter uitvoering van artikel 16 van het Wijk-werkendecreet bedoelde taken.

BEVOEGDHEID

4. Wat betreft de bevoegdheid van de gewesten, brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 61.475/1 van 9 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet 7 juli 2017 ‘betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’³ in herinnering:

“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)’.

¹ Gelet op de overbevraging van de afdeling Wetgeving heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek aan het ontwerp kunnen wijden. Het advies dient met dit voorbehoud te worden gelezen.

² Of onderdelen ervan.

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1197/1, p. 49 ev.

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’⁴.

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 [...] optreedt binnen de hoger vermelde inhoudelijke grenzen van een PWA-stelsel.”

Ook bij het uitvoeren van de verordenende delegaties in het Wijk-werkendecreet 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.

VORMVEREISTEN

5. De ontworpen regeling betreft een aangelegenheid waarover met toepassing van artikel 6, § 3*bis*, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

⁴ Voetmoot 3 van de geciteerde tekst: *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 129-130.

(hierna: BWHI) overleg moet worden gepleegd tussen de Vlaamse Regering en “de betrokken federale overheid”⁵.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, brengt in dit verband voornoemd advies 61.475/1 van 9 juni 2017 in herinnering:

“Uit de documenten toegezonden door de gemachtigde blijkt dat er op 8 maart 2017 en 24 mei 2017 overleg heeft plaatsgevonden over de ontwerpтекст 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’⁶ 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.”

Hiernaar gevraagd, verwijst de gemachtigde opnieuw naar de overlegmomenten op 8 maart 2017 en 24 mei 2017 tussen ambtenaren van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), naast “contact per e-mail”. Wat betreft het overleg op ambtenarenniveau verwijst de gemachtigde naar een schrijven van de Vlaamse minister van werk van 19 juli 2016 en de federale minister van werk van 17 oktober 2016, waarin de “vereiste machtiging” kan worden teruggevonden.

⁵ Artikel 6, § 3bis, 1°, BWHI luidt:

“Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over:

1° 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;

(...).”

⁶ Voetmoot 2 van de geciteerde tekst: Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 922/1, p. 48.

Uit de voorgelegde stukken blijkt vooralsnog niet dat over het thans om advies voorgelegde ontwerp van besluit overleg is gepleegd met toepassing van artikel 6, § 3*bis*, 1°, BWHI. De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat het genoemde vormvereiste op een correcte wijze wordt vervuld.

6. Het ontwerpbesluit bevat een aantal bepalingen over de toegang tot en de registratie en de uitwisseling van persoonsgegevens (artikelen 43 tot 48 van het ontwerp).

Het verdient aanbeveling om over die bepalingen, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van voornoemd overleg en advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. In diverse bepalingen van het ontwerpbesluit wordt verordenende bevoegdheid toegekend aan de (raad van bestuur van de) VDAB (artikelen 3, 12, 27, tweede lid, en 36 van het ontwerp).

8.1. Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt in voornoemd advies 61.475/1 van 9 juni 2017, is het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling 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.

8.2. In het bijzonder wordt gewezen op artikel 3 van het ontwerp, waarbij de raad van bestuur van de VDAB wordt gemachtigd om de toeleiding naar wijk-werken tijdelijk te beperken of stop te zetten als hij van oordeel is dat het contingent, vermeld in artikel 6, § 1, IX, 11°, van de BWHI, “bijna is bereikt”.

Gelet op de verplichting tot financiering door de federale overheid, die gepaard gaat met een zogenaamde “responsabiliseringsbijdrage” ten laste van de gewesten, geregeld in artikel 35*nonies*, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten’, rijst de vraag of te dezen nog gewag kan worden gemaakt van

een delegatie met “een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte”.

De stellers van het ontwerp worden uitgenodigd de ontworpen bepaling in dit licht opnieuw te onderzoeken.

8.3. Voorts zou dienen te worden gespecificeerd wat moet worden verstaan onder de “uitzonderlijke omstandigheden” die voorhanden moeten zijn opdat de VDAB gebruik zou kunnen maken van de hem in artikel 27, tweede lid, van het ontwerp toegekende bevoegdheid.

9. Diverse bepalingen van het ontwerp strekken ertoe aan de VDAB de bevoegdheid toe te kennen om bepaalde individuele beslissingen te nemen (zie bijvoorbeeld de artikelen 44, eerste lid, 57 en 58 van het ontwerp).

Zulks kan worden aanvaard, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door te bepalen in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria voor het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid vast te leggen, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jan SMETS