

## V. Werk

---

Het recht op arbeid wordt als grondrecht in verschillende internationale teksten, die de Belgische Staat engageren, en in de Grondwet erkend. Het is in dit kader dat we hebben bekeken hoe de publieke diensten een bijdrage (kunnen) leveren aan het garanderen van de effectiviteit van het recht op arbeid voor de werkzoekenden. De mensen die in armoede leven verlangen ernaar om te kunnen werken. Een kwaliteitsvolle job is een belangrijke hefboom om duurzaam uit armoede te geraken. Vandaag, zoals in 20 jaar geleden. Wat benadrukt werd in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) is nog altijd actueel, zij *“komen op voor het recht op arbeid, voor een baan met alles wat dat impliceert aan statuut, bezoldiging, maatschappelijk imago, individueel en collectief nut, om zo de menselijke waardigheid terug te vinden die in een beroepsactiviteit gestalte krijgt”*<sup>256</sup>.

Dit hoofdstuk brengt verslag uit van de uitwisseling die heeft plaats gevonden tijdens vier bijeenkomsten die door het Steunpunt zijn georganiseerd en waaraan verschillende organisaties hebben deelgenomen (zie de lijst op het eind van het hoofdstuk). Het geeft de stand van zaken weer van de dialoog die heeft plaats gehad.

We beginnen met na te gaan wat het recht op werk inhoudt. We vervolgen met de actuele context dewelke een impact heeft op de werkwijze van de publieke diensten: de activering, de toenemende categorisering van de werkzoekenden en de tendens tot uitbesteding van bepaalde opdrachten van de publieke diensten aan privé-actoren.

In het derde punt behandelen we drie opdrachten van publieke diensten: begeleiding, opleiding en tewerkstelling. We zullen zien dat de maatregelen die door de publieke diensten worden ontwikkeld divers zijn en tegelijk complex.

Tijdens het overleg werd benadrukt dat de impact van de acties van de publieke diensten op de effectiviteit van het recht op werk afhankelijk is van de beoogde doelstellingen en de voorwaarden waarbinnen ze worden uitgevoerd. Deze doelstellingen en voorwaarden worden behandeld in het vierde punt.

De voorwaarden die werden geïdentificeerd dienen ook mee als basis voor de aanbevelingen ten aanzien van de verschillende bevoegde overheden.

---

<sup>256</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 163, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

## 1. Recht op werk

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) bepaalt met artikel 23, §1 dat eenieder recht heeft op arbeid, op de vrije keuze van zijn arbeid, op billijke en bevredigende arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (artikels 6 en 7) bepaalt meer precies welke maatregelen Staten dienen te nemen voor de volledige verwezenlijking van dit recht: technische programma's, programma's voor beroepskeuze-voorlichting en opleidingsprogramma's, alsmede het voeren van een beleid en de toepassing van technieken gericht op gestadige economische, sociale en culturele ontwikkeling en op het scheppen van volledige gelegenheid tot het verrichten van productieve arbeid onder omstandigheden die de individuele mens het genot waarborgen van de fundamentele politieke en economische vrijheden. Het voorziet verder dat de Staten *"het recht van eenieder op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden erkennen"* (artikel 6), wat vereist dat er condities worden ontwikkeld door de Staten:

*"a) Beschikbaarheid: De Verdragsstaten zijn ertoe gehouden gespecialiseerde diensten te voorzien om individuen bij te staan en te ondersteunen waardoor zij in staat zijn beschikbaar werk te vinden.*

*b) Toegankelijkheid: De arbeidsmarkt moet toegankelijk zijn voor eenieder die valt binnen het rechtsgebied van de Verdragsstaten (geen discriminatie).[...]*

*c) Aanvaardbaarheid en kwaliteit: De bescherming van het recht op arbeid bestaat uit verschillende componenten, in het bijzonder het recht van de werknemer op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden, meer specifiek op veilige werkomstandigheden, het recht om vakbonden op te richten en het recht om in alle vrijheid werk te kiezen en te aanvaarden."<sup>257</sup>*

Het Europees Sociaal Handvest voorziet een recht op arbeid in zijn eerste artikel. Het wordt ook verwoord in de vorm van verplichtingen van zijn Staten: *"de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, en dit als één hunner voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen; zich verbinden het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden daadwerkelijk te beschermen; kosteloze arbeidsbemiddelingsdiensten in te stellen of in stand te houden voor alle werknemers; en te zorgen voor doelmatige beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en revalidatie en deze te bevorderen"*.

Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 15) erkent het recht op werk: het recht op vrij gekozen werk, het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling, het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en –voorwaarden.

In nationaal recht, erkent artikel 23 van de Belgische Grondwet het recht op arbeid en het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid *"in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid [bevat], dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen"*.

## 2. Context

### 2.1. Activering

Vanaf de jaren 2000 werd op Europees vlak gefocust op de verhoging van de

---

sociale en culturele rechten, betreffende artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten,  
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQfUKxXVid7Dae%2fCu%2b13J25Nha719NlWYZ%2ftmK570%2fSr7TB2hbCAidyVu5x7XcqjNXn44LZ52C%2bIkX8AGQrVylc>

<sup>257</sup> General Comment No. 18 (punt 12), aanvaard op 24 november 2005 door het VN-Comité voor economische,

werkgelegenheidsgraad en een 'activerende' sociale bescherming, in 2003 verder versterkt door de herziening van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS). Dit Europees beleid werd ook vertaald in het Belgische beleid. De nadruk komt hierbij op het concept van responsabilisering, collectief versus individueel<sup>258</sup>. Deze responsabilisering induceert verplichtingen voor elkeen. Aan ene kant zijn er de verplichtingen voor de overheden en de publieke diensten om jobs te creëren en om aan personen zonder werk begeleiding en opleiding te verzekeren; aan de andere kant is er de verplichting voor de werkzoekenden om alle mogelijke inspanningen te doen om (opnieuw) werk te vinden. De wetgeving en de praktijk op nationaal niveau (activeringsplan voor het zoekgedrag naar werk, geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie) en op internationaal niveau (EWS) gaan in deze richting en hebben een versterkte contractualisering en voorwaardelijkheid van de rechten als gevolg<sup>259</sup>. Deze evoluties zullen ook een impact hebben op de opdrachten van het sociaal werk.

### 2.1.1. Contractualisering

Een contract wordt steeds vaker als instrument ingezet bij de activering van het zoekgedrag naar werk van werkzoekenden en in het kader van de steun die Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) verlenen. Het contract wordt gebruikt om de wederzijdse verplichtingen van de werkzoekende of van de OCMW-gebruiker en van de publieke tewerkstellingsdienst of van het OCMW vast te leggen. Hierbij wordt uitgegaan van de individuele situatie<sup>260</sup>.

Bij de OCMW's is het gebruik van het 'integratiecontract'<sup>261</sup> - dat door de wet van 12 januari 1993 werd ingevoerd en dat in eerste instantie voor een beperkt aantal gevallen bedoeld was (met name voor personen jonger dan 25 jaar) - met de wet van 26 mei 2002 uitgebreid en het werd veranderd in het 'geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie' (GPMI). Deze contractualisering betreft vooral de zoektocht naar werk, studies en opleidingen. De huidige regering heeft in haar Regeerakkoord opgenomen dat ze deze uitbreiding wil voortzetten.

In het kader van werkloosheidsreglementering (activering van het zoekgedrag naar werk) neemt het contract voor de werkzoekende de vorm aan van verplichtingen waaraan hij of zij binnen een bepaalde termijn moet voldoen<sup>262</sup>.

Deze contractualisering is onderwerp van verschillende kritieken. Een eerste kritiek gaat over het feit dat de twee partijen niet op een gelijke voet staan. Het AVA wees al op de noodzaak van een sterkere rechtsbescherming om de afhankelijkheid van de zwakste partij te vermijden<sup>263</sup>. Om de ongelijkheid tussen de partijen weg te werken, moet de contractvrijheid worden ingeperkt met wettelijke voorwaarden. Ten tweede zijn de contracten niet altijd genoeg gepersonaliseerd. Ze blijken onvoldoende rekening te houden met de situaties waarin de werkzoekenden zich bevinden. Tijdens het overleg hebben deelnemers signaleerd dat ze de indruk hadden dat contracten vaak vooraf opgestelde formulieren

<sup>258</sup> Dumont, Daniel (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question: une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Brussel, La Charte.

<sup>259</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Sociale bescherming en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 35, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag7/volledigverslag.pdf>

<sup>260</sup> • Memorie van toelichting bij de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, Kamer van volksvertegenwoordigers, 50-1603 - 2001/2002, p. 6.

• Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

• Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

• Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.

<sup>261</sup> Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, *Belgisch Staatsblad*, 4 februari 1993.

<sup>262</sup> Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *op.cit.*

<sup>263</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994), *op.cit.*, p. 80.

zijn, dat de stappen die de werkloze moet vervullen niet altijd lijken overeen te stemmen met de persoon en diens situatie en dat de kost van de stappen die de werkzoekende moet doen niet genoeg in rekening worden genomen. Sommigen vinden ten derde dat het contract een dwangmiddel is ten opzichte van de werkzoekende, een middel om hem de verantwoordelijkheid te geven die hij voor de situatie waarin hij zich bevindt draagt en een middel om voorwaarden te koppelen aan de uitkering die hij geniet<sup>264</sup>. Een vierde kritiek betreft de doorstroming naar werk. Hoewel de activering voor een bepaalde groep (de hoogst opgeleiden) in bepaalde omstandigheden (een arbeidsmarkt met genoeg banen) positief lijkt te zijn<sup>265</sup>, zou ze een omgekeerd effect kunnen hebben bij andere groepen. Activering heeft maar zin wanneer ze tot iets leidt. Wanneer mensen lang zonder werk zitten en hun zoektocht naar werk niets oplevert, stellen we vast dat een gevoel van ontmoediging en afwijzing ontstaat<sup>266</sup>. Tijdens de overlegbijeenkomsten werd meer dan eens naar het probleem van het tekort aan arbeidsplaatsen verwezen.

De gewestelijke begeleidingsdiensten<sup>267</sup> benadrukken dat ze een globale begeleiding willen bieden die de werkzoekenden de nodige tijd en ruimte geeft. Door met een contract te werken, kunnen de diensten deze specifieke begeleiding realiseren. Sommige sociaal werkers beschouwen dit instrument als een leidraad voor zowel de

gebruiker als voor henzelf; bovendien kan het perspectieven bieden op het vlak van werk. Sociaal werkers geven echter tegelijk aan dat er onvoldoende tijd en middelen ter beschikking worden gesteld om een echte begeleiding te bieden.

### 2.1.2. Voorwaardelijkheid

De voorbije jaren werden strengere voorwaarden voorzien in de regelgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de inschakelingsuitkeringen waar veranderingen werden aangebracht in de voorwaarden inzake de beroepsinschakelingstijd, de evaluatiegesprekken, de leeftijdsgrenzen en de duur van de inschakelingsuitkering.

Het koppelen van een groter aantal voorwaarden aan de toekenning van een uitkering heeft voor de mensen in armoede perverse effecten. Het is voor hen vaak moeilijk de schriftelijke bepalingen van het contract te begrijpen en erover te onderhandelen en de contractvoorwaarden na te leven. Het is vaak niet evident om de nodige bewijzen van hun zoektocht naar werk aan te dragen en zich ten opzichte van de facilitatoren te verdedigen. Dat zoveel mensen niet komen opdagen bij gesprekken met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), kan ook worden verklaard door het feit dat ze regelmatig van adres veranderen, dat ze ontmoedigd zijn geraakt door eerdere zoektochten naar werk die op niets zijn uitgelopen, dat ze de inhoud van de administratieve formulieren niet of nauwelijks begrijpen of problemen ondervinden rond de lezing ervan. Vaak zijn werklozen die gesanctioneerd worden de zwakste personen<sup>268</sup>. Door hen te sanctioneren wordt hun situatie dus alleen maar uitzichtlozer gemaakt.

De wijzigingen in de reglementering betreffende de inschakelingsuitkeringen hebben begin 2015 geleid tot de uitsluiting van 15.877 personen<sup>269</sup>. Het ABVV berekende dat 38.000 personen hun

<sup>264</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001). *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede (Verslag juni 2001)*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 184, <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag.htm>

<sup>265</sup> Cockx, Bart, Muriel Dejemepe en Bruno Van der Linden (februari 2011). "L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?", *Regards économiques*, nr. 85.

<sup>266</sup> Van Asbrouck, B. (2012). *Une journée d'étude sur l'activation : être activé, voie passive ?* Brussel, 25 oktober 2012, <http://www.florainfo.be/rubriques/actualites-et-analyses/article/journee-d-etude-sur-l-activation?lang=fr>

<sup>267</sup> Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Service public wallon de l'emploi et de la formation (Forem), Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling (Actiris) en Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft (ADG).

<sup>268</sup> Cockx Bart, Muriel Dejemepe en Bruno Van der Linden, *op.cit.*

<sup>269</sup> RVA (2015). *De federale cijfers van de vergoede werklozen - januari 2015*, <http://www.rva.be/nl/de-federale-cijfers-van-de-vergoede-werklozen-januari-2015>

inschakelingsuitkering hebben verloren in 2015 (uitsluitingen, personen ouder dan 25 jaar en te laag onderwijsniveau)<sup>270</sup>. Via een onderzoek dat half maart werd uitgevoerd bij de 589 OCMW's werd geschat dat 35 % van de personen die niet langer een professionele inschakelingsuitkering ontvingen zich bij een OCMW gemeld hebben om OCMW-steun te ontvangen<sup>271</sup>. Een belangrijk deel van de personen die uitgesloten werden van het recht op een inschakelingsuitkering hebben dus geen beroep gedaan op de OCMW's. Problematisch is dat deze groep niet meer bereikt wordt door de betrokken publieke diensten (gewestelijke tewerkstellingsdiensten, OCMW's, ...) waardoor ze niet meer ondersteund worden op het vlak van arbeidsbemiddeling en de hulpverlening in het algemeen.

*“Mensen moeten betrokken worden bij hun integratie. Maar momenteel gebeurt dit niet, doordat de mensen bijkomende taken moeten vervullen. Voorwaarden zouden aanvaardbaar zijn als mensen hierdoor niet langer op hulp aangewezen zijn en beter op eigen benen kunnen staan. Wij merken echter dat voorwaarden hen nog afhankelijker maken en zij hierdoor nog meer aangewezen zijn op hulp.”<sup>272</sup>*

Deelnemers aan het overleg zijn ook bezorgd over de voorstellen in het federaal Regeerakkoord van de huidige legislatuur, met name de gemeenschapsdienst voor langdurig werkzoekenden<sup>273</sup> en ook voor leefloners<sup>274</sup>. De verenigingen waar armen het woord nemen wijzen erop dat dit project tekenend is voor een evolutie

die de laatste jaren in opmars is en die erop gericht is om de toegang tot uitkeringen (werkloosheidsuitkering, leefloon,...) te beperken: *“De projecten van de huidige federale regering bevestigen duidelijk onze vrees ter zake. De nieuwe vormen van inschakeling van werklozen en steungerechtigden onder de noemer 'gemeenschapsdienst', bewijzen precies dat men degenen die afhangen van een sociale uitkering om te overleven, koste wat het kost, wil dwingen om te werken. Het feit dat daarbij dezelfde benaming wordt gebruikt als voor de straf die bij bepaalde veroordelingen wordt uitgesproken, bevestigt bovendien onze vrees dat armoede en de mensen die er het slachtoffer van worden, 'gecriminaliseerd' worden.”<sup>275</sup>*

### 2.1.3. Gevolgen voor de publieke diensten

Talrijke sociale werkers vinden dat de versterkte contractualisering en voorwaardelijkheid hen een controle-opdracht ten aanzien van de gebruikers oplegt en hen verder weg brengt van hun eerste opdracht inzake begeleiding. Deze verwarring van opdrachten heeft een dubbele impact: enerzijds op de vertrouwensrelatie tussen de maatschappelijk werker en de gebruiker en anderzijds op het werk van de sociaal werker. Velen vinden dat de verwarring van de opdrachten de vertrouwensrelatie tussen een maatschappelijk werker en de gebruiker kan schaden, terwijl net dit vertrouwen onontbeerlijk is om de problemen doeltreffend te kunnen aanpakken. Om dit vertrouwen te verzekeren is het beroepsgeheim een belangrijk instrument van de sociaal werkers. Zij zijn van oordeel dat het beroepsgeheim een van de fundamenten van het maatschappelijk werk vormt. Heel wat maatschappelijk werkers zijn dan ook ongerust over de verschillende vragen van diverse overheden die het beroepsgeheim van deze werkers in het gedrang brengen. Verschillende initiatieven roepen vragen op met

<sup>270</sup> [http://www.abvv.be/web/guest/press-releases-fr/-/press/4227458/&p\\_id=14124](http://www.abvv.be/web/guest/press-releases-fr/-/press/4227458/&p_id=14124)

<sup>271</sup> Webenquête bij de 589 OCMW's van 1/1/15 tot 10/3/15 met een antwoordpercentage van 75,4 % ofwel 444 OCMW's. Bron: POD Maatschappelijke Integratie (2015). *Statistisch rapport*, nr. 12, september 2015, p. 11, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is\\_2015.3\\_bulletin\\_nl.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.3_bulletin_nl.pdf)

<sup>272</sup> Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de armoede (2010). *Voorwaardelijkheid van rechten. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden. Collectief werk*, Brussel, ATD Vierde Wereld, p. 26. [http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/2010\\_Partners\\_AVA\\_Voorwaardelijk\\_van\\_Rechten.pdf](http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/2010_Partners_AVA_Voorwaardelijk_van_Rechten.pdf)

<sup>273</sup> Federaal Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 14.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>275</sup> Mouvement LST (2014). *1994-2014: 20 ans de dialogue. Regard des plus pauvres sur la répression et la « criminalisation » de la pauvreté*. Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2014, p.37, [http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-10-17\\_JMRM\\_LST\\_criminalisation\\_pauvrete.pdf](http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-10-17_JMRM_LST_criminalisation_pauvrete.pdf)

betrekking tot het beroepsgeheim, waaronder het elektronisch sociaal verslag en de strijd tegen sociale fraude met uitkeringen.

Het project van het elektronisch sociaal verslag beoogt de uitwisseling van informatie tussen de verschillende OCMW's van het land om te voorkomen dat dezelfde taken opnieuw moeten worden uitgevoerd wanneer een gebruiker naar een andere gemeente verhuist. De informatie heeft betrekking op praktische informatie (bijvoorbeeld contactgegevens) tot gegevens van de beslissingen van het OCMW en de motiveringen (in de feiten en in recht) waarop deze beslissingen gebaseerd zijn maar kan verder gaan tot informatie betreffende sociale activering, activeringsmaatregelen, beheer van de schuldbemiddeling, enzovoort. Dit initiatief kadert in het streven naar administratieve vereenvoudiging en het gebruik van nieuwe informatiebronnen en standaardisatie van processen<sup>276</sup>. Het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid – Afdeling 'Sociale Zekerheid' van de Privacycommissie heeft een advies<sup>277</sup> opgemaakt hierrond waarin het aangeeft dat dit project voldoet aan de beginselen van finaliteit en proportionaliteit. De Federaties van OCMW's vinden echter dat de meerwaarde op het vlak van sociaal werk, sociaal onderzoek en uitvoering van een sociaal beleid zwak is tegenover een zekere administratieve en financiële last voor de OCMW's en zien andere prioriteiten<sup>278</sup>.

Verenigingen waar armen het woord nemen wijzen op het risico dat men in een dergelijk systeem voortgaat op elementen uit een vorig sociaal onderzoek met inbegrip van eventuele fouten.

Betreffende de strijd tegen sociale fraude met uitkeringen ziet de huidige regering het beroepsgeheim, zoals het momenteel wordt voorzien in het Wetboek van Strafvordering, als een probleem omdat het de uitwisseling van gegevens tussen de OCMW-medewerkers en andere sociale-zekerheidsinstellingen en/of gerechtelijke autoriteiten niet toelaat. De regering wil daarom het Wetboek van Strafvordering wijzigen<sup>279</sup>. De Federaties van OCMW's hebben zich verzet tegen deze wens om het Wetboek van Strafvordering te wijzigen en willen integendeel het beroepsgeheim beschermen als belangrijk element van onze democratie. De OCMW's vinden dat ze over alle instrumenten beschikken om sociale fraude te vermijden<sup>280</sup>.

De verwarring van de opdrachten maakt het werk van maatschappelijk werkers van arbeidsbemiddelingsdiensten alsook van hun partners bijzonder complex. Organisaties die actief zijn in de begeleiding van werkzoekenden<sup>281</sup> hebben aangegeven dat de activering nadelig is voor de doeltreffendheid van hun werk want het legt een druk op om de trajecten te formaliseren, terwijl ze hun succes net te danken hebben aan hun

<sup>276</sup> POD Maatschappelijke Integratie (2014). *Elektronisch Sociaal Verslag*, presentatie tijdens de Provinciale ontmoetingsdagen, <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/de-pod-maatschappelijke-integratie/elektronisch-sociaal-verslag>

<sup>277</sup> Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid – Afdeling 'Sociale Zekerheid' (2015). *Aanbeveling nr. 12/02 van 4 september 2015 met betrekking tot de elektronische uitwisseling van persoonsgegevens tussen de Openbare Centra voor Maatschappelijke Welzijn in het kader van het "Elektronisch Sociaal Verslag"*, SCSZ/12/272, [https://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/nl/organisation/sc\\_2012/2012\\_09/12-02-n272.pdf](https://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/nl/organisation/sc_2012/2012_09/12-02-n272.pdf)

<sup>278</sup> • Brief van de drie federaties van OCMW's dd. 4 juli 2014 betreffende het elektronisch sociaal verslag, [http://www.avcb-vsgb.be/nl/actualites-full.html?cmp\\_id=7&news\\_id=3876](http://www.avcb-vsgb.be/nl/actualites-full.html?cmp_id=7&news_id=3876);  
• Brief van de drie federaties van OCMW's dd. 2 juni 2015 betreffende het elektronisch sociaal verslag,

[http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/actions/175-11833984022306042015044013454402542783.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/175-11833984022306042015044013454402542783.pdf)

<sup>279</sup> Beleidsverklaring van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie, Kamer van volksvertegenwoordigers, 5 januari 2015, Doc 54 0020/059, p. 17, <http://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020059.pdf>

<sup>280</sup> Brief van de drie federaties van OCMW's dd. 11 juni 2013 aangaande de omzendbrief over de strijd tegen de sociale fraude ten gevolge van fictieve domiciliëringen en vademecum, [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/actions/103-20480111359511062013105806145868302486.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/103-20480111359511062013105806145868302486.pdf)

<sup>281</sup> We zullen deze algemene term gebruiken om dit soort organisaties aan te duiden. In de Gewesten en Gemeenschappen worden echter soms specifieke termen gebruikt, zoals 'organismes d'insertion socio-professionel' in het Waalse Gewest in en Brussel,

flexibiliteit en de mogelijkheid om ze aan te passen.

De overheveling van de controle op de beschikbaarheid van de werkzoekenden en de kwestie van een mogelijke verwarring van de opdrachten (controleren en begeleiden) waren elementen van de zesde staatshervorming die in het bijzonder aan de orde waren tijdens het overleg. Voor de meerderheid van de deelnemers is het bij de uitvoering van de overdracht belangrijk dat wordt vermeden dat er verwarring ontstaat over de rollen van de gewestelijke tewerkstellingsdiensten (Forem, Actiris, VDAB, ADG). Sommigen wijzen erop dat er historisch gezien voor werd geijverd om de twee bevoegdheden van elkaar te scheiden omdat de uitoefening van deze laatste door de RVA in de praktijk problemen opleverde. Omdat de overdracht van bevoegdheden de duidelijkheid in verband met deze rollen dreigt te ondermijnen, hebben de gewestelijke tewerkstellingsdiensten in een scheiding van deze opdrachten voorzien; de twee opdrachten zullen door aparte diensten worden uitgevoerd. De verenigingen waar armen het woord nemen vinden dat een duidelijke scheiding van de twee rollen fundamenteel is. Ze zijn ongerust dat de nieuwe structuren nog te weinig garanties zullen bieden inzake een dergelijke duidelijke scheiding. Tegelijk wijzen ze er op dat er een afstemming moet zijn tussen het beleid van beide diensten om een coherent beleid te voeren in het voordeel van de werkzoekenden. Het is dus een kwestie die zeker verdient om in de feiten opgevolgd en geëvalueerd te worden.

## 2.2. Categorisering van de werkzoekenden

Meer en meer is – in het kader van de wil om tegemoet te komen aan de vraag om rekening te houden met bepaalde kenmerken van bepaalde werkzoekenden – een specifiek begeleidingsaanbod voor groepen uitgewerkt. Er worden specifieke categorieën bepaald op basis van een concept van *'employability'* (inzetbaarheid op de arbeidsmarkt) van de betrokkenen. Op basis hiervan kunnen personen die beschouwd worden

als heel ver van de arbeidsmarkt staand, genieten van een specifieke begeleiding die het mogelijk maakt om een beter niveau van *'employability'* te bereiken. De verschillende gewestelijke tewerkstellingsdiensten hebben de voorbije jaren specifieke begeleidingsprogramma's en –trajecten uitgewerkt, waarbij ook soms gespecialiseerde partners worden ingeschakeld.

In 2010 is er een werkgroep samengekomen met ONEM, Actiris, VDAB, FOREM en ADG met als doelstelling om in alle Gewesten een specifieke benadering uit te werken voor personen die een moeilijke toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Er werd voorgesteld om de werkzoekenden die heel ver van de arbeidsmarkt staan in te delen in drie categorieën waarvoor de activeringsprocedure gedurende een welbepaalde tijd zou worden opgeschort: MMPP's (personen met problemen van medische, mentale, psychische of psychiatrische aard) werkzoekenden met ernstige socialisatieproblemen; 'niet-toeleidbare' werkzoekenden.

In 2014 werd een wetgeving aangenomen<sup>282</sup> – die in de richting gaat van de reflecties van de overleggroep – waarbij voorzien wordt dat de procedure van controle van de beschikbaarheid van de werkzoekende wordt opgeschort gedurende maximum 39 maanden tijdens dewelke de werkloze een specifiek begeleidingstraject volgt dat hem werd voorgesteld door de bevoegde gewestelijke tewerkstellingsdienst. Het moet om een werkzoekende gaan die door de regionale tewerkstellingsdienst wordt beschouwd als ver af staand van de arbeidsmarkt omwille van een combinatie van psychische-medische-sociale factoren die zijn gezondheid en/of zijn sociale integratie – en dus zijn beroepsinschakeling – duurzaam aantast. Er bestaat een akkoord tussen de federale Staat en de gefedereerde entiteiten om in deze maatregel de categorie van 'MMPP' werkzoekenden te integreren evenals deze van de werkzoekenden die ernstige problemen van

<sup>282</sup> Artikel 59 bis, §5 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, gewijzigd door het Koninklijk besluit van 26 juni 2014, *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 2014.

psychosociale aard ondervinden. Er is echter nog geen akkoord betreffende de situatie van werkzoekenden die, op het einde van een specifieke begeleiding of in de loop ervan, worden beschouwd als 'niet-oriënteerbaar'.

Deze categorisering was echter voorwerp van debat. Hoewel de sectoren al jaren vragen naar een zo individueel mogelijke begeleiding van de werkzoekenden, zorgt de hantering van deze categorieën – gebaseerd op de 'employability' van een persoon - voor problemen, met name door de stigmatisering waartoe ze leidt. Men zou een begeleiding op maat moeten voorzien, zonder dat de betrokkene een bepaalde etiket meekrijgt dat verhindert dat hij of zij juist verschillende mogelijkheden krijgt om naar een kwaliteitsvolle job of activiteit door te stromen. We moeten ons er wel van bewust zijn dat de wetgeving die in 2014 werd aangenomen heeft gemaakt dat de werkzoekenden met het statuut van MMPP vrijgesteld werden van de sancties tijdens het specifiek begeleidingstraject<sup>283</sup>. Andere groepen kunnen niet op een dergelijke vrijstelling rekenen, zoals de '33 % arbeidsongeschikten' (dit was vóór 2013 nochtans wel het geval). De '33 % arbeidsongeschikten' kunnen dan wel weer, net als de 'MMPP'-groep, aanspraak maken op een verlenging met 24 maanden van hun recht op een inschakelingsuitkering op voorwaarde dat ze tijdens die periode positief meewerken aan een door de gewestelijke dienst erkend en aangepast traject<sup>284</sup>. Het gaat dus om een complexe regelgeving met verschillende statuten en verschillende rechten, waarbij we een zekere ongelijkheid kunnen vaststellen tussen groepen die nochtans vaak in gelijkaardige moeilijke situaties leven.

### 2.3. Uitbesteding van de opdrachten

De voorbije jaren kregen de gewestelijke tewerkstellingsdiensten steeds explicieter een rol als regisseur op de arbeidsmarkt. Het accent bij deze regisseursrol ligt op coördinatie waarbij verschillende actoren – naast de gewestelijke tewerkstellingsdiensten zelf ook andere organisaties en ondernemingen - instaan voor de uitvoering van de begeleiding en opleiding van werkzoekenden in het kader van een gemeenschappelijke strategie.

Tegelijk is er ook een internationale tendens waarbij meer en meer diensten uitbesteed worden aan de private sector. In Vlaanderen bijvoorbeeld startte de VDAB in 2004 met een experiment betreffende 'tendering' waarbij bepaalde diensten via een marktwerking openbaar werden uitbesteed aan private profit- of non-profitorganisaties. Intussen wordt 2/3e van de begeleidingen door de VDAB in eigen beheer gedaan en wordt 1/3 uitbesteed aan externe organisaties (profit en non-profit). Met deze aanpak wil men enerzijds op korte tijd in een grotere capaciteit kunnen voorzien en anderzijds beroep kunnen doen op specifieke expertise van partners. De VDAB betaalt de partner voor de geleverde diensten: een inspanningsvergoeding op basis van het aantal gestarte deelnemers en een resultaatsvergoeding op basis van de behaalde resultaten (activering, uitstroom naar werk en/of competentieversterkende opleidingen)<sup>285</sup>.

Internationaal onderzoek toont geen of eerder een negatieve impact van de uitbesteding van publieke tewerkstellingsdiensten aan private (commerciële of niet-commerciële) organisaties op de tewerkstellingskans. Een Franse studie toonde in 2014 aan dat begeleiding van personen met een risico op langdurige werkloosheid door de overheidsdiensten de tewerkstellingskans verdubbelde in vergelijking met private bedrijven. In tegenstelling tot dit internationaal onderzoek

<sup>283</sup> Collectif contre l'exclusion (2013). *L'accompagnement socioprofessionnel des chômeurs est-il soluble dans la chasse aux chômeurs?*, december 2013, <http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE2013B.pdf>

<sup>284</sup> Koninklijk besluit van 28 maart 2014 dat art. 63 §2 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende werkloosheidsuitkering wijzigt.

<sup>285</sup> VDAB (2015). *VDAB en Partners vieren 10 jaar tenderbeleid, persbericht van 28 oktober 2015*, <https://www.vdab.be/nieuws/pers/2015/vdab-en-partners-vieren-10-jaar-tenderbeleid>

geeft recent Vlaams onderzoek – met een observatie van de trajecten van werkzoekenden die tussen 2005 en 2007 een begeleiding kregen – aan dat commerciële organisaties bij de Vlaamse proeftuin 'trajecttendering' de meest efficiënte dienstverleners waren. Maar de onderzoekers wijzen er ook op dat indien rekening gehouden wordt met de organisatiekosten van een openbare uitbesteding de efficiëntiewinst heel klein is<sup>286</sup>.

In het overleg binnen het Steunpunt klonken verschillende kritieken en bezorgdheden met betrekking tot een openbare aanbesteding van diensten inzake begeleiding en opleiding.

In een eerste kritiek wordt gewezen op het risico van een verdere fragmentering van het aanbod. Hierdoor riskeert de continuïteit in aanbod, methodieken en ervaring te verdwijnen. Ook de kennis betreffende de armoedethematiek en het begeleiden van mensen in armoede dreigt zo uit de gewestelijke tewerkstellingsdiensten zelf te verdwijnen.

Sommigen vrezen dat een tweedeling wordt veroorzaakt in de begeleiding. Wanneer de financiering te veel gekoppeld wordt aan een resultaatsverbintenis is het risico groot dat – bij een winststreven – eerder gekozen wordt voor eenvoudig 'inzetbare' werklozen, met een 'afroming' van de groep als gevolg, en dat de niet-commerciële sector en de OCMW's zich – zonder voldoende financiering – hoofdzakelijk moeten gaan bezighouden met de personen die het verst van de arbeidsmarkt staan: *“Onrealistische resultaatsverwachtingen en –financiering zorgen er voor dat organisaties inzetten op de sterkere profielen om die verwachtingen in te kunnen lossen. Het huidige tenderbeleid bouwt te weinig garanties in om deze afromingseffecten tegen te*

*gaan en laat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in de kou staan.”*<sup>287</sup>

Het Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken (SLN) signaleert ook een daling van de richtprijzen met een impact op de begeleiding<sup>288</sup>. Aanbieders voelen zich immers onder druk gezet door de relatief lage trajectprijs en de belangrijke rol die de prijs krijgt in de gunning, om hun aanbod sterk aan te passen aan de financiële grenzen van het project<sup>289</sup>.

Ook wordt de vraag gesteld wat werkzoekenden kunnen ondernemen als de begeleiding of opleiding niet voldoet aan de verwachtingen of aan bepaalde kwaliteitseisen. Bij wie kunnen ze terecht, kunnen ze – binnen de voorziene procedure – de opleiding stoppen of veranderen, riskeren ze sancties, ...? Recht-Op in Antwerpen en andere jongerenwerkingen binnen het Netwerk tegen Armoede klaagden bijvoorbeeld onlangs aan dat verschillende begeleidingsonderdelen en opleidingen hun doel voorbij schieten<sup>290</sup>.

Verschillende deelnemers aan het overleg hebben de nadruk gelegd op het belang van het creëren van partnerschappen met de opleidings- en begeleidingsdiensten om de personen die ver van de arbeidsmarkt staan te begeleiden. Momenteel nemen in de meer specifieke tenders partnerschappen een belangrijke plaats in, maar door de marktwerking verschuift de focus van samenwerking naar concurrentie. De begeleiding van specifieke doelgroepen gebeurt best in een context van *“ervaringsuitwisseling, kennisdeling en kruisbestuiving”*<sup>291</sup>. Ze vinden dat dergelijke partnerschappen te verkiezen zijn boven aanbestedingen.

<sup>286</sup> Cockx, B. en S. Baert (2015). *Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit or Non-Profit, or Keep it Public?*, WSE Report 2015, nr. 6, Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie / Gent, SHERPPA, Universiteit Gent, p. 8-17, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2698581](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698581)

<sup>287</sup> SLN – Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken Opleiding en Tewerkstelling (2015). *Naar een vernieuwd tenderbeleid*, p. 2.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>289</sup> IDEA Consult, DLA Piper (2009). *Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport*, Brussel, p. 7.

<sup>290</sup> Netwerk tegen Armoede (2015). *Begeleiding werkzoekenden schiet vaak zijn doel voorbij*, 21 oktober 2015, <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunt--dossier/werk-en-sociale-economie/nieuws/begeleiding-werkzoekenden-schiet-vaak-zijn-doel-voorbij>

<sup>291</sup> SLN, *op.cit.*, p. 3.

### 3. Drie opdrachten voor de publieke diensten

De overheden voorzien een uitgebreid aanbod voor werkzoekenden in functie van hun traject naar werk, via maatregelen van begeleiding, vorming en tewerkstelling. Ze willen ook een rol spelen in de creatie van jobs via allerlei ondersteuningsmaatregelen voor werkgevers.

#### 3.1. Begeleiding

##### 3.1.1. Begeleiding door de publieke tewerkstellingsdiensten

Tijdens het overleg hebben de publieke tewerkstellingsdiensten uitleg gegeven over hun opdracht om werkzoekenden te begeleiden. Deze uiteenzettingen waren heel verrijkend voor het debat. We hebben ons bij het schrijven van dit punt vooral gebaseerd op deze uiteenzettingen en de uitwisseling daarbij.

In hun beheersovereenkomst is voor de publieke tewerkstellingsdiensten de opdracht opgenomen om werkzoekenden te begeleiden bij het vinden van een duurzame en kwaliteitsvolle baan. Elke dienst heeft relatief gelijklopende strategieën uitgestippeld, soms met andere instrumenten. De tewerkstellingsdiensten hebben als doelstelling vooropgesteld om de begeleiding op de persoon af te stemmen. Ze moeten met andere woorden rekening houden met de persoonlijke situatie van de werkzoekende (problemen, opleidingsniveau, ervaring enzovoort).

Elke ingeschreven werkzoekende heeft een bemiddelaar of consulent<sup>292</sup> die hem of haar tijdens het volledige begeleidingstraject volgt, zelfs wanneer die begeleiding even wordt onderbroken voor een opleiding of voor de follow-up van een specifiek probleem. De begeleiding moet aan de

werkzoekende worden aangeboden binnen een bepaalde termijn die varieert naargelang bijvoorbeeld het opleidingsniveau. De wijze van begeleiding van een persoon hangt af van zijn mate van zelfstandigheid of van andere karakteristieken zoals leeftijd. Personen die voldoende zelfstandig zijn, kunnen bij de VDAB bijvoorbeeld een deel van de begeleiding via de website krijgen. Bij Actiris is er in het kader van het Jongerengarantieplan een specifieke begeleiding die aan de jongeren wordt voorgesteld aan de hand van een 'individueel actieplan'.

De stappen in de begeleiding zijn bij alle tewerkstellingsdiensten vrijwel gelijklopend: een balans opmaken, een actieplan opstellen, follow-up van het actieplan. De begeleiding start met een analyse van de situatie van de persoon. Vervolgens bepaalt men welke acties nodig zijn om opnieuw naar het arbeidsmarkt te kunnen doorstromen. Die stappen kunnen verschillen: een cv opstellen, een opleiding volgen, problemen oplossen (huisvesting, gezondheidsproblemen enzovoort).

Een andere taak bestaat erin om na te gaan of er werkaanbiedingen zijn die aan het profiel van de werkzoekende beantwoorden: dit is wat we '*matching*' noemen. De dienst kan ook helpen bij het solliciteren. De VDAB werkt ook met de werkgever rond de gestelde eisen en kan feedback vragen over het gesprek met de werkzoekende.

Bij specifieke problemen op het vlak van levensomstandigheden of gezondheid, kan de consulent de werkzoekende voorstellen dat een andere – interne of externe – dienst hem of haar mee volgt. Actiris heeft bijvoorbeeld een dienst opgezet met artsen. Die kunnen werkzoekenden die melding maken van medische problemen, advies geven bij de oriëntatie van de beroepskeuze. Forem bijvoorbeeld heeft een partnerschapsnetwerk opgezet met IFAPME, de OCMW's, het onderwijs voor sociale promotie, de Buurtregies ('*Régies des quartiers*'), EFT, OISP, MIRE, CISP enzovoort. De ADG heeft ook een aanpak uitgewerkt in partnerschap met de OCMW's en de '*Dienststelle für Personen mit Behinderung*' (DPB). Belangrijk is ook het kunnen

<sup>292</sup> De verschillende tewerkstellingsdiensten gebruiken verschillende termen. Binnen Forem gebruikt men 'conseiller référents', binnen de VDAB 'bemiddelaar' en binnen Actiris 'consulent'. In het vervolg van de tekst gebruiken we de term 'consulent' voor de begeleiders in de drie gewestelijke diensten.

herkennen van signalen betreffende armoede tijdens de begeleiding. In dit perspectief zijn er vormingen doorgegaan en zijn er ook ervaringsdeskundigen binnen enkele publieke instellingen werkzaam.

Tijdens de presentaties hebben de gewestelijke tewerkstellingsdiensten de aandacht gevestigd op een specifiek instrument voor de jongeren onder 25 jaar, met name de Jongerengarantie. We behandelen dit verder in de tekst (zie 3.1.3.).

### 3.1.2. Begeleiding door de OCMW's

De OCMW's hebben mettertijd een begeleiding voor hun cliënten ontwikkeld via activiteiten van socio-professionele inschakeling. Het OCMW kan de cliënt voorstellen om hem te helpen bij het bepalen van zijn situatie, bij het in kaart brengen van zijn competenties en behoeften, bij het aftasten van zijn verwachtingen, bij het uitwerken van zijn project en tot slot bij het evalueren van zijn project tijdens het inschakelingstraject.

De drie OCMW federaties hebben de Socioprofessionele Balans uitgewerkt<sup>293</sup>. De ontwikkeling ervan moet gezien worden in de context van de nood bij de OCMW's aan instrumenten en methodieken om een trajectplan op te stellen, rekening houdend met het type van dienstverlening in de OCMW's waar jobperspectieven in een sterk verband staan met welzijnsaspecten. Het is een instrument dat bedoeld is om zo goed mogelijk rekening te houden met de persoonlijkheid van de gebruiker (door informatie te verzamelen over zijn persoonlijke situatie, zijn capaciteiten, zijn aspiraties, zijn vaardigheden en zijn behoeften) om doeltreffende socioprofessionele inschakelingsprojecten vast te leggen en uit te stippelen. Het maakt een onderscheid tussen zes fases in het inschakelingstraject van de cliënt: het onthaal, de uitwerking en definiëring van het traject, de vooropleiding, de opleidings- en/of vormingsactie,

de voorbereiding op de arbeidsmarkt, de werkervaring. Om het inschakelingstraject te kunnen vastleggen, moet men voldoende tijd voor de gebruiker vrijmaken *“om hem en zijn situatie te leren kennen. Deze tijd die in de persoon wordt geïnvesteerd, is van onschatbare waarde. Die laat immers toe om de krijtlijnen van een persoonlijk project uit te zetten dat de gebruiker de mogelijkheid biedt om zijn plaats in de samenleving weer in te nemen. Dit alles met de bedoeling aangepaste en kwaliteitsvolle hulp te bieden”*<sup>294</sup>. Deze zes fases zijn niet rechtlijnig: het socioprofessioneel inschakelingsproject moet aan de specifieke situatie van de gebruiker kunnen worden aangepast en op zijn eigen traject kunnen worden afgestemd. De Socioprofessionele Balans is een methodologie die kan aangepast worden aan de eigen context van elk OCMW of gewest. Aan Waalse kant heeft de *'Unions des villes et communes wallonnes'* een nieuwe versie uitgewerkt. Aan Vlaamse kant wordt de Balans minder gebruikt en worden ook andere instrumenten gebruikt. De OCMW's in de Duitstalige Gemeenschap gebruiken de Balans op een aangepaste manier naargelang de specifieke situatie van de werkzoekende. Er zijn ook andere instrumenten ontwikkeld op basis van de Balans.

De OCMW's omschrijven hun begeleiding als een globale aanpak waarin de persoon in zijn totaliteit wordt benaderd. In dit kader kunnen OCMW's, indien dit noodzakelijk is, tussenkomen in specifieke kosten verbonden aan transport, kinderopvang, schoolkosten, ... Ze kunnen ook personen tewerkstellen om sociale zekerheidsrechten te openen of in functie van een beroepservaring.

### 3.1.3. Aandachtspunten

- **Jongerengarantie**

Deze garantie kadert in een Europees beleid dat de naam 'Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief' meekreeg en dat in het bijzonder werkloze jongeren die geen opleiding volgen of niet naar school gaan wil helpen, met name in die regio's van de

<sup>293</sup> Libert, Vincent (2005). *Référentiel méthodologique: Bilan Socio-Professionnel en CPAS, s.l., VVSG, AVCB, UVCW, SPP IS*, [http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc\\_id=120&vID=250](http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=120&vID=250)

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 67.

Europese Unie waar de jongerenwerkloosheid in 2012 boven de 25 % lag. De Europese Unie voorziet een enveloppe van zes miljard euro voor deze maatregel. In het kader van de uitvoering van de Jongerengarantie werd de lidstaten gevraagd om maatregelen te nemen die waarborgen dat alle jongeren tot de leeftijd van 25 jaar binnen de vier maanden na het verlaten van het formeel onderwijs of nadat ze werkloos zijn geworden een kwalitatief aanbod krijgen in de vorm van een baan, een voortgezette opleiding, een leerlingplaats of een stage.

Deze maatregel is het speerpunt van het werkgelegenheidsbeleid voor jongeren. Een belangrijk deel van de overheidsacties is hierop gericht. Bepaalde organisaties zien het als een opportuniteit om de Jongerengarantie verder uit te werken. Zo heeft ATD Vierde Wereld aan de Europese Unie gevraagd *“dat de aanbeveling over de Jongerengarantie een richtlijn wordt met bindende kracht voor de Lidstaten en dat de garantieplannen prioritair gericht worden op de meest kwetsbare jongeren.”*<sup>295</sup> Maar dit kan enkel werken onder bepaalde voorwaarden, namelijk dat deze jongeren toegang moeten krijgen tot opleidingsprogramma's, volwaardige banen met een kwalitatieve begeleiding en voldoende middelen om van te leven. Om deze begeleiding echt kwalitatief te maken, moet aan bepaalde vereisten worden voldaan: eerst en vooral moet het voorgestelde traject zo veel mogelijk afgestemd zijn op de individuele persoon. Ten tweede moet het meerdere elementen bevatten die de jongeren de mogelijkheid bieden om stapsgewijs tot een duurzame baan te komen. Ten derde moet er tijdens het integratietraject een degelijk sociaal statuut worden gewaarborgd zodat de gebruiker zijn parcours kan volhouden<sup>296</sup>.

Er werd heel wat discussie gevoerd over de instapstages. De verenigingen waar armen het

woord nemen klagen over slechte arbeidsvoorwaarden en zeer flexibele uurroosters. Daarbij komt dat jongeren die worden tewerkgesteld in het kader van de Jongerengarantie een maandelijkse vergoeding hebben van 698 euro betaald door de RVA en 200 euro netto door de werkgever. Deelnemers aan het overleg hebben benadrukt dat dit geen volwaardig loon is en dat dit een aanzienlijke druk creëert voor de andere werknemers. Kan men, zoals in het AVA reeds werd aangehaald voor vergelijkbare maatregelen, zeggen dat de Jongerengarantie als pervers effect een verscherpte concurrentieslag tussen de meest kansarme werkzoekenden heeft<sup>297</sup>?

Het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid heeft een longitudinale analyse gemaakt betreffende de werkzoekenden die een instapstage in een onderneming hadden om te kijken naar de tewerkstellingsgraad en in welke mate de stages succesvol konden beëindigd worden. Het blijkt dat 30 % van de jongeren na drie maanden een job hebben gevonden, dit percentage stijgt tot 45,8 % voor de jongeren die een stage van zes maanden hebben gedaan. Er is dus een stijging van de doorstroming naar werk naargelang de duur van de stage. Hoewel deze gerichte studie ons interessante informatie kan bieden over de socioprofessionele inschakeling van de stagiairs, zijn er enkele limieten die het Observatorium zelf aanstipt:

- de doorstromingscijfers naar werk betreffen het geheel van jobs, wat de duur van het werk ook is (zelfs één dag is in rekening genomen);
- er is een steekproefprobleem omdat de beste kandidaten met gelijkaardige profielen in de steekproef zijn weerhouden;
- deze analyse heeft het niet mogelijk gemaakt om de verbetering van de competenties van de stagiairs op het einde van de stage te evalueren;

<sup>295</sup> ATD Quart Monde (2014). *Penser et bâtir ensemble une Europe sans pauvreté ni exclusion*, p. 4, <http://atd-quartmonde.org/penser-et-batir-ensemble-une3738>

<sup>296</sup> Nicaise, Ides (maart 2015), “Europa wil geen enkele jongere laten verkommen”, *Vierde Wereldblad*, nr. 190, p. 9-10, [http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/vierde\\_wereldblad\\_maart\\_2015\\_lr.pdf](http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/vierde_wereldblad_maart_2015_lr.pdf)

<sup>297</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 177.

- de analyse heeft het ook niet mogelijk gemaakt om substitutie te onderzoeken<sup>298</sup>.

Het is noodzakelijk om een diepgaander evaluatie van deze maatregel uit te voeren, daarbij ook steunend op de vragen die het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid naar voren schuift.

Substitutie- of 'deadweight'-effecten (de maatregel levert jobs op die zonder de maatregel er ook zouden gekomen zijn), 'carousel'-banen (de werkzoekende komt terecht in een opeenvolging van tijdelijke jobs) en bestaansonzekerheid (lage lonen) lijken risico's te zijn van deze maatregel, terwijl deze door de initiatiefnemers ervan toch bedoeld was om de jongeren een stevige binding met de arbeidsmarkt te bieden.

Gelet op de uitdagingen die met deze maatregel zijn verbonden, is de invoering ervan een hele opgave voor de gewesten. Daar komt – als gevolg van de zesde staatshervorming – nog een responsabiliseringsmechanisme voor de Gewesten<sup>299</sup> bovenop dat bepaalt dat wanneer in een Gewest, in de loop van een jaar, het aantal vrijgestelde dagen om redenen van opleiding, studies of stage ten opzichte van het aantal dagen van volledig vergoede werkloosheid van hetzelfde jaar meer bedraagt dan 12 %, dat Gewest een compensatie aan de federale overheid moet betalen.

- *Vertrouwensrelatie*

Volgens de deelnemers aan het overleg is vertrouwen essentieel voor de begeleiding. Dat vertrouwen komt echter niet vanzelf. Verenigingen waar armen het woord nemen wijzen op de angst om te vertrouwen na eerdere negatieve

ervaringen. Dit vergt tijd. De verschillende diensten weten dat ze de nodige tijd moeten nemen, maar we kunnen ons de vraag stellen of de maatregelen in verband met werkloosheid en vooral die over de versterkte degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen, het net niet moeilijker maken om die doelstelling te verwezenlijken.

Bovendien wordt het vertrouwen ook geschaad wanneer de consulent of de maatschappelijke werker zelf betrokken zijn bij de controle van het activerings- of inschakelingstraject. Dit kan bijvoorbeeld wanneer ze informatie doorgeven op basis waarvan sancties kunnen worden toegepast. De gewestelijke tewerkstellingsdiensten zijn zich van dit probleem bewust en hebben daarom - naar aanleiding van de zesde staatshervorming - beslist om de controletaak aan een andere afdeling toe te vertrouwen. Eerder verwezen we echter al naar de grote ongerustheid die op het terrein leeft over mogelijke linken tussen de bemiddeling en de controle binnen een gewestelijke tewerkstellingsdienst.

- *Gepersonaliseerde begeleiding*

Tijdens het overleg hebben de tewerkstellingsdiensten en de OCMW's benadrukt dat ze een individueel begeleidingstraject uitstippelen dat op de behoeften van de werkzoekende is afgestemd, zowel wat de voorgestelde acties als de benodigde tijd betreft. Toch zijn volgens sommigen de voorgestelde acties te uniform en hebben de consultants een te hoge dossierlast waardoor ze te weinig tijd kunnen besteden aan de begeleiding van de verschillende werkzoekenden.

Bij een gepersonaliseerde en multidisciplinaire begeleiding moeten meer partijen worden betrokken. We stellen vast dat de 'klassieke' instanties (VDAB, Forem, Actiris, ADG) en andere actoren steeds vaker samenwerken. De informatie-uitwisseling die soms wordt gevraagd in het kader van deze samenwerking roept echter ook vragen op en leidt tot ongerustheid. Deze partnerorganisaties vrezen dat de informatie wordt gebruikt in het kader van andere doelstellingen – dan deze inzake begeleiding - en

<sup>298</sup> Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (2015). *Analyse longitudinale des stagiaires STE*, februari 2015, <http://asbl-csce.be/documents/analyseSTE.pdf>

<sup>299</sup> Artikel 35 nonies §2 van de Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014.

dat dit de vrijwillige vertrouwensband met hun 'klanten' kan schaden.

De diversiteit en specialisatie van de actoren voor sociaal-professionele integratie kunnen positief gezien worden: de begeleiding kan zo immers beter op de specifieke situatie van de werkzoekende worden afgestemd. Voor de meest kwetsbare personen is het soms echter moeilijk om te begrijpen waar iedere partner precies voor staat en om een onderscheid tussen hun opdrachten te maken.

Verskillende deelnemers aan het overleg hebben verwezen naar de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' in Vlaanderen. Deze vorm van gepersonaliseerde begeleiding ontstond vanuit de vaststelling dat de klassieke dienstverlening niet genoeg op maat was en vaak niet resulteerde in een duurzame job en dat er een nood was aan specifieke trajecten voor mensen in armoede. Aan de grondslag ervan ligt het 'WAW-traject' ('een geïntegreerde aanpak van Werk, Armoede en Welzijn'), een project dat door de Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen met steun van het Europees Sociaal Fonds in de gemeente Aalst werd opgestart. In het project werd een nieuwe begeleidingsmethodiek uitgewerkt om mensen die in armoede leven op een duurzame manier te integreren in de arbeidsmarkt. Het begeleidingswerk kadert in een ruimer emancipatieproces. Er wordt gefocust op drie terreinen: arbeid, armoede en welzijn. De betrokkene wordt gedurende een bepaalde tijd op deze drie terreinen gevolgd, in een multidisciplinaire aanpak. Bij het project werden diverse partners betrokken<sup>300</sup>. Tegelijkertijd werd dit W<sup>2</sup>-concept ook onderzoeksmatig onderbouwd door HIVA<sup>301</sup>. Op basis van dit werk – en na veelvoudig overleg met het Netwerk tegen Armoede – ontwikkelde de VDAB 'geïntegreerde

werk-welzijnstrajecten' voor mensen in armoede, met als specifieke elementen: opvolging door één anker-figuur, beperkte case-load, specifiek voor mensen in armoede, oog voor werk- en welzijnsaspecten, integrale en gestructureerde aanpak, gericht op competentieversterking en/of tewerkstelling, combinatie met emotioneel-expressieve ondersteuning. In 2014 realiseerde de VDAB 944 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten'<sup>302</sup>. Het nieuwe Vlaamse decreet 'zorg- en welzijns-trajecten' zou deze begeleidingsaanpak voor mensen in armoede structureel verankeren maar het Netwerk in Armoede wijst op fundamentele verschillen tussen de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' en wat in het decreet is voorzien. Het besluit dat de structurele verankering van de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' voor mensen in armoede met dit werk- en zorgdecreet niet wordt waargemaakt<sup>303</sup>.

In Brussel loopt van 2014 tot halverwege 2015 een pilotproject, uitgevoerd door een netwerk van Nederlandstalige organisaties, dat op het WAW-traject geïnspireerd is.

*“De meeste bezoekers in onze verenigingen zitten vast in een web van problemen, uitsluiting, en achterstelling op verschillende maatschappelijke domeinen. Deze problemen zijn meestal onvoorspelbaar en lokken elkaar vaak uit en versterken elkaar. Mensen in armoede leven daardoor in een constante overlevingsmodus. Hun precaire situatie dwingt hen voortdurend kleine brandjes te blussen of grote crisissen op te lossen, het korte-termijnperspectief overheerst hierdoor. Mensen in armoede hebben nood aan iemand die het korte-termijndenken helpt doorbreken, die mee aan het stuur zit en die het lange termijnperspectief en duurzame oplossingen in beeld brengt. Wat de ervaringen met werk betreft,*

<sup>300</sup> <http://www.netwerktegenarmoede.be/vereniging-in-beeld/vierdewereldgroep-mensen-voor-mensen>

<sup>301</sup> Steensens, K., Sannen, L., Ory, G en Ides Nicaise (2008). *W<sup>2</sup>: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Hoger instituut voor de arbeid, p. 127-140, [http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/Eindversie\\_Integrale\\_Trajecten.pdf](http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/Eindversie_Integrale_Trajecten.pdf)

<sup>302</sup> VDAB (2015). *Samen sterk voor werk. Jaarverslag 2014*, VDAB, p. 37, <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/trends/VDABjaarverslag2014.pdf>

<sup>303</sup> Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12 maart 2014, 6 p., <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140312-commissie-economie-VP.pdf>

*vinden we in onze verenigingen heel wat mensen in armoede, die ongediplomeerd of laaggeschoold zijn, die een moeilijke zoektocht ondervinden naar werk, en/of veelal in preciaire jobs terechtkomen. Vaak heeft dit ook een emotionele weerslag. Ze zijn gefrustreerd, onzeker, moedeloos, boos...*<sup>304</sup>

- **Gebrek aan werk**

*"Er is een groot verschil tussen werk zoeken en werk vinden."*

Tijdens het overleg wezen een aantal deelnemers erop dat personen niet tegen elkaar mogen worden opgezet. Medewerkers van tewerkstellingsdiensten en van de OCMW's stellen alles in het werk om werkzoekenden te helpen. Soms staan ze echter machteloos omdat er onvoldoende kwaliteitsvolle banen beschikbaar zijn. Begeleiding werpt pas vruchten af wanneer ze tot werk leidt. Anders heeft het proces voor de maatschappelijke werker en voor de werkzoekende weinig zin.

De kloof tussen de tewerkstellingsgraad van laaggeschoolde personen en de hogergeschoolden is groot. Deze kloof is nog groter geworden door de constante daling van de vraag naar laaggeschoolden<sup>305</sup>. Er bestaan wel degelijk werk-aanbiedingen voor personen zonder welbepaalde kwalificaties maar vaak bevatten deze vereisten betreffende een bepaalde studie, werkervaring, rijbewijs, getuigschrift of talenkennis. De werkgevers zoeken mensen die 'werkklaar' zijn: *"mensen die inzetbaar en polyvalent zijn en die in staat zijn zélf te leren"*<sup>306</sup>.

De deelnemers aan het overleg maken zich trouwens ongerust over de almaar hogere eisen die worden gesteld en die soms niet echt relevant zijn voor de aangeboden betrekkingen. Daarom is het ook belangrijk om de nodige competenties

goed te proberen bepalen. De tewerkstellingsdiensten proberen ook meer en meer hierover in gesprek te gaan met de werkgevers en instrumenten te ontwikkelen in functie van een juiste bepaling van de noodzakelijke competenties. Deelnemers aan het overleg vragen dat de werkgevers extra inspanningen zouden doen om ook het werk aan te passen aan de competenties van de betrokken werknemers.

### 3.2. Opleiding

Onderwijs, opleiding en werk zijn cruciale hefboomen in de strijd tegen armoede.

In 2011 was 19,8% van alle werknemers laaggeschoold. De tewerkstellingsgraad van deze laaggeschoolde personen bedroeg in datzelfde jaar 38,4%. Diezelfde groep was oververtegenwoordigd in de werkloosheidsstatistieken (41,7%) en in de inactieve populatie (52,9%). Het percentage personen dat opnieuw in het arbeidsproces stapte, lag ook lager bij laaggeschoolden. Onderzoek dat werd verricht bij de groep van niet-studerenden tussen 15 en 64 jaar, toont aan dat het scholingsniveau een bepalende factor is voor de toegang tot onderwijs en opleiding. De kans op toegang tot een opleiding (sociale promotie, ...) is driemaal lager voor laaggeschoolden dan voor hooggeschoolden<sup>307</sup>. Deelnemers aan het overleg wijzen er wel op dat de omschrijving van 'laaggeschoolde' niet altijd de competenties van de betrokkenen correct weergeeft. Soms hebben mensen heel wat beroepservaring opgedaan en is hun (ooit behaald) diploma geen goede weergave van hun vaardigheden. Er wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen enerzijds het onderwijsniveau dat het initiële opleidingsniveau (voor het begin van de professionele carrière) aangeeft en anderzijds het scholingsniveau (vakbekwaamheden) die de som zijn van verschillende beroepservaringen en opleidingen tijdens het geheel van de professionele carrière. In het overleg wordt opgemerkt dat er onvoldoende rekening wordt

<sup>304</sup> Netwerk tegen Armoede, *op.cit.*, p. 1.

<sup>305</sup> Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2013). *Verslag 2013. Laaggeschoolden op de arbeidsmarkt*, Brussel, Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, p. 11, <http://www.werk.belgie.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=39095>

<sup>306</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 106 en p. 150.

gehouden met dergelijke competenties, dat mensen steeds weer naar opleidingsprogramma's worden doorgestuurd en dat deze opleidingen niet leiden tot de creatie van de ontbrekende jobs.

### 3.2.1. Opleiding van werkzoekenden

Het komt steeds meer voor dat in het kader van de begeleiding van werkzoekenden of OCMW-cliënten, iemand een opleiding moet volgen. Om aan de verscheidenheid aan noden tegemoet te komen, hebben de publieke diensten het opleidingsaanbod ontwikkeld en gediversifieerd:

- alfabetisering biedt personen die niet kunnen lezen of schrijven, de mogelijkheid om basisvaardigheden te verwerven;
- de basisopleiding, inhaalopleiding of vooropleiding bieden reken- en andere cursussen aan die bedoeld zijn als voorbereiding op een beroepsopleiding of een baan;
- de kwalificerende opleiding is bedoeld om de nodige vaardigheden voor een baan te verwerven.

De organisaties die opleiding aanbieden zijn ook heel divers : de publieke instellingen voor tewerkstelling en opleiding, de OCMW's, de private non-profit en profitorganisaties. Verschillende organisaties zijn zich ook gaan specialiseren en zijn gaan samenwerken om beter op de verschillende behoeftes te kunnen antwoorden.

De acties van de OCMW's in het domein van de opleiding kunnen ook heel uitgebreid zijn en variëren van OCMW tot OCMW<sup>308</sup>: oriëntering naar andere operatoren, begeleiding van personen, financiering van opleidingen voor OCMW-cliënten bij andere operatoren, organisatie van eigen opleidingen. Er werden ook samenwerkingsconvenanten uitgewerkt tussen de gewestelijke tewerkstellingsdiensten en de

OCMW's om een grotere coherentie te krijgen in de begeleiding van de werkzoekenden.

### 3.2.2. Opleiding op de werkvloer

Opleiding op de werkvloer kan een echte meerwaarde bieden. Dit type opleiding maakt het op termijn mogelijk om toegang tot kwaliteitsvoller werk te krijgen. De belofte van de sociale partners om hun opleidingsinspanningen te verhogen, is vastgelegd in artikel 30 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, gewijzigd door de programmawet van 29 maart 2012. Die verplicht de particuliere sector om opleidingsinspanningen te leveren ter waarde van 1,9 procent van de totale loonmassa van de sector. Dit geldt voor formele, informele en initiële opleidingen<sup>309</sup>.

In haar Rapport 2013 stelt de Hoge Raad voor Werkgelegenheid dat het opleidingsniveau een sleutelement is voor de stabiliteit van de job<sup>310</sup>. De alfabetiseringsmodules, de vooropleiding, inhaalopleiding en opleiding op de werkvloer kunnen bijdragen in de verbetering van de scholingsgraad van de betrokkenen.

### 3.2.3. Alternerend leren

Leren en werken is een beroepsopleiding waarbij de leerling vaardigheden leert deels op de werkvloer en deels in de school. Dit laat jongeren - voor wie het traditioneel onderwijs niet past - toe om zich te vormen via een traject, met alternerend een leerproces in de school en een leerproces in het kader van een job. In de meeste gevallen volgen de jongeren twee dagen per week een algemene en beroepsgerichte vorming in een opleidingscentrum die ze combineren met drie dagen werkplekleren per week in een onderneming.

<sup>308</sup> Commission Consultative Formation Emploi Enseignement - CCFEE (2014). *Interventions des CPAS dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de l'insertion. Avis 117 adopté le 23 septembre 2014*, Brussel, CCFEE, p. 13, [http://ccfee.be/fr/component/k2/download/571\\_1c2017516bfd5546e3014b7d30151d18](http://ccfee.be/fr/component/k2/download/571_1c2017516bfd5546e3014b7d30151d18)

<sup>309</sup> Expertengroep "Concurrentievermogen en Werkgelegenheid" (EGCW) (juli 2013). *Verslag aan de Regering. Arbeidskosten, loonsubsidies, arbeidsproductiviteit en opleidingsinspanningen van ondernemingen*, [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/rapport\\_gece\\_verslag%20egcw\\_201301.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/rapport_gece_verslag%20egcw_201301.pdf)

<sup>310</sup> Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2013), *op.cit.*, p. 150.

Op federaal vlak hebben de sociale partners een advies uitgebracht met een definitie van alternerende opleidingen en de daarbij toepasselijke essentiële arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke elementen<sup>311</sup>. De federale regering heeft drie jaar later dit deels opgevolgd. Het Verbond van Belgische Ondernemingen vraagt om het advies integraal uit te voeren met als doel *“de duidelijkheid en aantrekkelijkheid voor de werkgevers, ouders en jongeren te verhogen zodat er in grotere mate een beroep op wordt gedaan”*<sup>312</sup>.

De Federatie Wallonië-Brussel heeft het kaderakkoord tot samenwerking betreffende de alternerende opleiding tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) in 2014 herzien om een gemeenschappelijke alternerende overeenkomst in te voeren<sup>313</sup>. Het aanhangsel voorziet in *“de harmonisering van het jongerenstatuut tussen aanbieders van beroepsopleidingen en onderwijsinstellingen door de invoering van een gemeenschappelijke alternerende overeenkomst in combinatie met een opleidingsplan”*<sup>314</sup>. De alternerende overeenkomst regelt de rechten en plichten van de leerling in alternerende opleiding en van de onderneming waar hij zijn praktische

opleiding volgt. De volgende overeenkomsten vallen onder de gemeenschappelijke alternerende overeenkomsten: de overeenkomst voor socio-professionele inschakeling, de leerovereenkomst middenstand in het Waals Gewest en de leerovereenkomst middenstand in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dankzij deze hervorming worden alle jongeren die een alternerende opleiding volgen, in het sociale zekerheidsstelsel op dezelfde manier behandeld. Voorheen had elke opleiding eigen typecontracten en een apart sociale zekerheidsstatuut<sup>315</sup>. Het aanhangsel is op 1 september 2015 in werking getreden.

In de Duitstalige Gemeenschap is het systeem van 'middenstandsopleiding' traditioneel sterk verankerd in het onderwijssysteem en het aandeel van jongeren in de Duitstalige Gemeenschap die dit onderwijstype volgt is heel wat hoger dan in de andere Gemeenschappen. Deze opleiding blijkt trouwens goede resultaten te hebben op de arbeidsmarkt met een gemiddeld doorstroomcijfer van meer dan 90 %.

### 3.2.4. Aandachtspunten

- ***Een opleidingsaanbod dat gericht is op de knelpuntberoepen***

Soms worden opleidingen aan mensen voorgesteld die niet beantwoorden aan hun verwachtingen of hun vaardigheden, maar die gericht zijn op knelpuntberoepen die door het gewest zijn vastgelegd. Elke tewerkstellingsdienst maakt jaarlijks een inventaris op van de knelpuntberoepen in het betrokken gewest. Het doel daarvan is om de gewestelijke tewerkstellingsdiensten en de instanties die instaan voor inschakeling en opleiding in staat te stellen om hun acties af te stemmen op deze behoeften.

Toch voelen sommigen zich niet gemakkelijk bij deze manier van werken omdat het moeilijk is om

<sup>311</sup> • Nationale Arbeidsraad en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (25 mei 2011). *Maatregelen ter bevordering van de inschakeling van recente schoolverlaters op de arbeidsmarkt – Opvolging van advies nr. 1.702 – Alternierend leren, Gemeenschappelijke raadszitting*, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1770.pdf>

• Zie ook de werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede rond deeltijds leren en werken in het tweejaarlijkse Verslag 2010-2011, [http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag6/V\\_deeltijdsleren.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag6/V_deeltijdsleren.pdf)

<sup>312</sup> <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Arbeidsmarkt-en-werkgelegenheid/Vorming---Opleiding---Onderwijs/Creatie-federale-sokkel-alternerend-leren/>

<sup>313</sup> Decreet van 28 april 2014 houdende instemming met het aanhangsel van 27 maart 2014 bij het kaderakkoord tot samenwerking betreffende de alternerende opleiding, gesloten te Brussel op 24 oktober 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad*, 30 juli 2014.

<sup>314</sup> Morreale Christie (2015). *Rapport présenté au nom de la commission de l'Education, Parlement de la Communauté Française*, Doc. n°79 (2014-2015) n°2, <http://archive.pfwb.be/10000000200a023>

<sup>315</sup> UCM (2015). *Un nouveau contrat de formation en alternance voit le jour ce 1er septembre 2015*, <http://www.ucm.be/Actualites/Un-nouveau-contrat-de-formation-en-alternance-voit-le-jour-ce-1er-septembre-2015>

een werkzoekende, in het kader van een globale begeleiding met respect voor het individu, in de richting te duwen van een opleiding die gericht is op een knelpuntberoep wanneer de werkzoekende deze opleiding niet wil volgen of wanneer die niet aansluit bij zijn kwalificaties of basisopleiding.

De problematiek van de knelpuntberoepen wordt systematisch als een probleem aanzien voor wat de opleiding en de competenties van werkzoekenden betreft. Uit onderzoek blijkt nochtans dat de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden (de zwaarte van het werk, de lage verloning, enzovoort) mee bepaalt dat sommige banen een knelpuntberoep worden. Volgens sommigen is het probleem ook een gevolg van organisatorische moeilijkheden op het vlak van behoud van werkgelegenheid en loopbaanontwikkeling. De overheid lijkt *“geen vragen te willen stellen bij de arbeidsorganisatie en de regelgeving van zogenaamde knelpuntsectoren; ze beschouwt dit als niet te veranderen variabelen, als vaststaande gegevens die niet kunnen worden bijgestuurd”*<sup>316</sup>.

Opvallend in een onderzoek van HIVA bij ex-cursisten is dat enerzijds het beroep en de jobvoorwaarden voor een aantal personen niet beantwoorden aan de verwachtingen en dat anderzijds werkgevers competenties en werkervaringen van een aantal ex-cursisten onvoldoende vinden. Er wordt ook gewezen op het gebrek aan duurzaamheid van tewerkstelling na de opleiding: een niet gering aandeel van de bevroegde ex-cursisten bleek gewerkt te hebben in de eerste zes maanden na de opleiding, maar toch behield geen van hen die job. Op basis van deze vaststelling pleit HIVA voor een langere opvolging en ondersteuning, ook na aanwerving<sup>317</sup>.

- *Toegang tot opleiding*

Soms is het voor mensen in armoede moeilijk om een opleiding te volgen omdat ze in hun dagelijkse leven het hoofd moeten bieden aan ernstige financiële problemen of aan moeilijke levensomstandigheden. Heel wat mensen in opleiding vinden bovendien dat het vereiste niveau voor meer technische opleidingen, te hoog is. Bepaalde opleidingen lijken ook vooral gericht op 'inzetbaarheid'. Een aantal deelnemers aan het overleg hebben erop gewezen dat het personeel van de opleidingsinstanties niet altijd voldoende gevormd zijn om de personen die in armoede leven of ver van de arbeidsmarkt staan te ontvangen.

Er wordt ook vastgesteld dat de laaggeschoolde personen minder toegang hebben tot opleidingen in het kader van het werk dan hogergeschoolden. Wanneer hen opleidingen worden voorgesteld, zijn deze vaak beperkt tot de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de job die ze uitoefenen, maar niet in het perspectief van doorgroei naar andere jobs.

Deelnemers aan het overleg menen dat opleidingen niet systematisch voorzien moeten worden voor de overstap naar werk; opleidingen kunnen ook binnen het kader van het werk aangeboden worden. Maar voor sommige personen is het noodzakelijk dat ze verschillende opleidingsfases kunnen doorlopen vooraleer ze aan het werk kunnen. Verschillende deelnemers aan het overleg verwijzen naar mislukkingen wanneer bepaalde fases worden overgeslagen.

- *Een gebrek aan (aangepaste) plaatsen*

Tijdens het overleg werd gewezen op het feit dat men werkzoekenden te allen prijze naar opleidingen wil doorverwijzen, terwijl het gebrek aan plaatsen voor opleiding werkelijk problematisch is. Er zijn verschillende redenen voor het gebrek aan opleidingsplaatsen. Zo

<sup>316</sup> Zune, Marc (2014). "Editorial : De quoi les pénuries de main-d'œuvre sont-elles le nom?", *Revue Française de Socio-Economie*, 2014/2, nr. 14, p. 5-14, <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2014-2-page-5.htm>

<sup>317</sup> De Rick, K. et al. (2014). *Geen werk na een opleiding voor een knelpuntberoep? Een analyse van hefboomen voor tewerkstelling bij wie niet doorstroomt naar werk*, Leuven, KU Leuven – HIVA, p. 54-55, p. 76,

worden er meer mensen aangespoord om een opleiding te volgen, vooral in het kader van de Jongerengarantie. Daarnaast is er ook een vrij grote groep jongeren die de school voortijdig verlaten. In 2014 had 12 % van de jongeren tussen 25 en 24 jaar in België volledig afgehaakt<sup>318</sup>: ze volgden geen onderwijs of een opleiding en hadden geen werk (Brussel: 15,8 %; Wallonië : 14,7 %; Vlaanderen: 9,8 %<sup>319</sup>). Het gaat hier niet alleen om personen die in armoede leven.

We stellen vast dat de vraag het aanbod ruim overstijgt met soms wachtlijsten van meerdere maanden als gevolg. Hierdoor schrijven kandidaten voor deze opleidingen zich bij meerdere opleidingsinstanties in, waardoor het probleem nog acuter wordt.

Voor een aantal opleidingsorganisaties is het in deze omstandigheden moeilijk om hun opdracht te vervullen. De vraag neemt toe en de eisen die de overheden aan de mensen in opleiding opleggen, scheppen niet altijd een klimaat dat aanzet tot leren.

#### • *De rol van opleiding in transitie-momenten*

We moeten ook rekening houden met de problemen die gepaard gaan met het verlaten van de school en met de overstap van school naar werk. Tal van maatregelen proberen deze overstap van het onderwijs naar het actieve beroepsleven zo vlot mogelijk te laten verlopen. De deelnemers aan het overleg benadrukten het belang van een multifactoriële aanpak om de overstap beter te laten verlopen. Het mag niet louter gaan om een verbetering van de 'inzetbaarheid' van jongeren.

Enkele deelnemers wijzen op het feit dat niet uit het oog mag worden verloren dat het onderwijs en opleiding in de eerste plaats moeten focussen op emancipatie en iedereen de middelen moet aanreiken om te denken en te doen.

De alternerende opleiding kan in dit verband interessant zijn. Een jongere kan om uiteenlopende redenen voor een alternerende opleiding kiezen. De meeste jongeren doen dit na een aantal negatieve ervaringen. Voor hen is het vaak de laatste kans. Volgens de deelnemers – en studies bevestigen dit – kiezen jongeren echter steeds vaker om positieve redenen voor deze concrete opleidingsvorm en doen ze dat niet omdat de school hen niet langer interesseert. Wie niet afhaakt, gaat voor dit systeem omdat hun werk naar waarde wordt geschat en ze een loon verdienen. Ze ervaren het alternerend leren als een uitgestoken hand, wat niet langer het geval was in het voltijds onderwijs. Uit het overleg en uit de studies blijkt echter ook dat de sociale situatie van de jongeren een doorslaggevende factor kan zijn. Dit is een negatief gevolg van het systeem. Sommige kansarme jongeren kiezen niet voor een alternerende opleiding omwille van de voldoening die ze uit de stage kunnen halen of om toekomstprojecten te realiseren, maar net omdat ze kansarm zijn: de alternerende opleiding levert hen en hun familie een inkomen op<sup>320</sup>.

Heel wat jongeren belanden in een alternerende opleiding met heel wat negatieve bagage: ze hebben geen getuigschrift van de lagere school en van het lager secundair onderwijs. Soms beheersen ze de onderwijstaal ook onvoldoende, of kunnen ze maar met moeite lezen of schrijven. Net daarom zijn taallessen in de theoretische opleiding uitermate belangrijk.

<sup>318</sup> Vaak gebruikt men hier de benaming 'NEET's' ('Not in Education, Employment or Training'). Het is een benaming die van de Europese instellingen komt; verenigingen waar armen het woord nemen zien deze benaming echter als stigmatiserend en enkele vragen om deze terminologie te veranderen.

<sup>319</sup> De Europese Commissie en de Belgische tewerkstellingsdiensten verenigen hun krachten voor de jongeren in moeilijkheden die geen werk of opleiding hebben (NEETs), [https://www.leforem.be/MungoBlobs/212/738/CP\\_NEET\\_%288AC%29.pdf](https://www.leforem.be/MungoBlobs/212/738/CP_NEET_%288AC%29.pdf)

<sup>320</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011). "Jongeren en armoede en het deeltijds leren en werken", in *Strijd tegen armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2010-2011*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 87-128, [http://www.armoede-bestrijding.be/publications/verslag6/V\\_deeltijdsleren.pdf](http://www.armoede-bestrijding.be/publications/verslag6/V_deeltijdsleren.pdf)

De OCMW's spelen ook een belangrijke rol bij overgangsmomenten die zich gedurende het hele leven kunnen voordoen (na de school, na een periode van werkloosheid enzovoort). De stap of de terugkeer naar de arbeidsmarkt kan niet altijd snel worden gezet. Vaak moet er in het voortraject actie worden ondernomen: opleidingen zijn steeds vaker een noodzakelijke stap naar een professioneel project.

### 3.3. Tewerkstellingsmaatregelen

Voor personen die heel ver van de arbeidsmarkt af staan, werden bepaalde specifieke maatregelen voorzien. We bekijken er slechts enkele van dichterbij zoals 'arbeidszorg', de Plaatselijke WerkgelegenheidsAgentschappen (PWA's) en 'artikel 60'. De analyse van deze maatregelen is complex en moet genuanceerd gevoerd worden. Volgens sommigen zorgen ze ervoor dat mensen die wellicht nooit werk zullen vinden op de reguliere arbeidsmarkt, interessante ervaringen kunnen opdoen en vertrouwen kunnen herwinnen. Volgens anderen zijn het gedereguleerde vormen van tewerkstelling via contracten met minder gunstige arbeidsvoorwaarden en lonen. Het ziet ernaar uit dat mensen in bestaansonzekerheid vaker het slachtoffer van een tewerkstellingscarrousel worden: ze gaan van het ene statuut over in het andere, wisselen periodes van werk af met periodes van inactiviteit, komen van de werkloosheid terecht bij het OCMW enzovoort. Lutte Solidarité Travail (LST) wees er in dit verband in het AVA al op dat: *“Door zo'n onzekere contracten maakt men dat de beschikbare arbeidsplaatsen, de beschikbare arbeidstijd, ten nadele van de armste werknemers worden verdeeld. De overheid slaagt er immers niet in daarover omvattende wetten op te stellen...”*<sup>321</sup>

Naast deze maatregelen zijn er nog de verminderingen van patronale bijdragen. Sommige van deze verminderingen zijn bedoeld om de

aanwerving te stimuleren van werkzoekenden die deel uitmaken van doelgroepen die de overheid in kaart heeft gebracht.

#### 3.3.1. Arbeidszorg

In Vlaanderen bestaat er al meer dan twintig jaar een systeem dat de naam 'Arbeidszorg' draagt. Via dit systeem kunnen mensen die niet, niet meer of nog niet in staat zijn om betaald werk uit te voeren, onbetaald vrijwilligerswerk uitoefenen, aangevuld met een specifieke begeleiding. Het gaat enkel om personen die met name mentale of psychiatrische problemen hebben maar die toch een zeker rendement hebben, die dus in beperkte mate 'inzetbaar' zijn. Dit systeem is in de loop van de legislatuur 2009-2014 veranderd met het decreet houdende de werk- en zorgtrajecten<sup>322</sup>. Met dit nieuwe systeem krijgen de mensen die in het vroegere 'arbeidszorg'-systeem zitten een bijkomende activeringsbegeleiding (verzorging, empowerment, stage...) die hen in staat moet stellen om naar het normale economische circuit door te stromen. Zoals reeds eerder aangegeven, komt deze nieuwe beleidsontwikkeling echter niet tegemoet aan de vraag van de verenigingen waar armen het woord nemen om in een verankering te voorzien van de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' die door de VDAB in 2010 werden ontwikkeld – na enkele proefprojecten en in overleg met het Netwerk tegen Armoede – en specifiek naar mensen in armoede zijn gericht<sup>323</sup>.

#### 3.3.2. PWA<sup>324</sup>

Tijdens het overleg hebben de deelnemers de aandacht gevestigd op het bijzondere statuut van de PWA's. De PWA's zijn plaatselijke

<sup>321</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 180.

<sup>322</sup> Decreet houdende de werk- en zorgtrajecten van 25 april 2014, *Belgisch Staatsblad*, 14 augustus 2014.

<sup>323</sup> Voor een analyse van deze maatregelen, zie: Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12 maart 2014, p. 6. <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140312-commissie-economie-VP.pdf>

<sup>324</sup> Artikel 8 van de Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid der arbeiders, ingevoegd door de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 31 maart 1994.

werkgelegheidsagentschappen die door de gemeente worden ingericht.

Deze PWA's hebben een dubbele doelstelling: enerzijds willen ze activiteiten aanbieden die niet in het normale arbeidscircuit te vinden zijn en lokale diensten en tewerkstelling aanbieden, anderzijds willen ze langdurig werklozen, leefloners en bijstandsontvangers weer in de arbeidsmarkt integreren. De agentschappen hebben de vorm van een vzw die paritair is samengesteld uit leden die door de gemeenteraad worden aangesteld en vertegenwoordigers van de organisaties die in de Nationale Arbeidsraad zetelen.

De langdurige werkloze ontvangt een globaal maandinkomen dat gelijk is aan het bedrag van zijn werkloosheidsuitkering, vermeerderd met een belastingvrij bedrag van 4,10 euro per gepresteerd uur. Dit betekent een bijkomend inkomen van 184,50 euro per maand, voor 45 gepresterde werkuren (en 287 euro voor 70 gepresterde werkuren). De uitkering van leefloners en personen die financiële sociale steun ontvangen, wordt op dezelfde wijze vermeerderd.

Er worden verschillende activiteiten (huishoudhulp, tuinonderhoud, kinderopvang, preventie- en veiligheidsassistent, het regelen van het verkeer aan de uitgang van scholen,...) toegelaten bij diverse werkgevers, waaronder bijvoorbeeld privé-personen, lokale overheden of andere verenigingen, ... De privépersonen die gebruik maken van het PWA-systeem hebben een ander profiel dan deze van het dienstencheque-systeem (gegevens voor Vlaanderen): meer dan de helft is gepensioneerd of inactief (tegenover 1/3 bij de dienstencheques) en ongeveer 42 % heeft een lager gezinsinkomen dan 24.000 euro (31 % bij dienstencheques)<sup>325</sup>.

Maar de tewerkstelling vanuit deze agentschappen vermindert: zo stelden de plaatselijke werk-

gelegheidsagentschappen in Brussel bij het begin van de jaren 2000 ongeveer 40.000 mensen te werk, terwijl dat er in 2013 maar zo'n 15.000 meer waren<sup>326</sup>.

In het kader van de zesde staatshervorming die bepaalt dat de PWA-bevoegdheid aan de Gewesten wordt overgedragen, moet er aandacht worden besteed aan de toekomst van deze agentschappen, maar ook aan het responsabiliseringsmechanisme voor de Gewesten dat in de bijzondere financieringswet is opgenomen<sup>327</sup>. Die wet voorziet immers in een compensatie van de gewesten aan de federale overheid wanneer het aantal personen dat in het PWA-systeem is tewerkgesteld, gemiddeld over het hele jaar hoger ligt dan het aantal dat in 2012 voor de Gewesten werd vastgelegd. Dit mechanisme laat toe om *“te garanderen dat indien de Gewesten beslissen om een PWA-voorziening te behouden, de federale overheid de financiering van de werkloosheidsuitkeringen van de PWA-werknemers zal voortzetten, maar dat die het bedrag recupereert dat overeenkomt met de werkloosheidsuitkeringen van het aantal PWA-werknemers dat boven het huidige aantal begunstigden uitstijgt”*<sup>328</sup>. Deze responsabiliseringsregel heeft ongetwijfeld een impact op het beleid dat de Gewesten zullen voeren.

<sup>325</sup> Idea Consult (2015). *Het PWA-stelsel in kaart gebracht. Eindrapport*, 30 juni 2015, p. 29, <http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/2012-2015/eindrapportviona-onderzoek-pwa-stelsel-30062015.pdf>

<sup>326</sup> RVA (2014). *De RVA in 2013. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2014, p. 154 en p. 161, [http://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2013/2013\\_2NL.pdf](http://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2013/2013_2NL.pdf)

<sup>327</sup> Artikel 35 nonies §3 van de Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014.

<sup>328</sup> Bayenet, Benoît (2014). *Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6ème réforme de l'Etat et les accords intra francophones de la Sainte Emilie*, Collection Etat de question, Bruxelles, Institut Emile Vandeveld, p. 48, <http://www.iev.be/getattachment/9624719e-522a-47da-92f9-ed6f6435ca7f/Les-nouveaux-mecanismes-de-financement-des-entites.aspx>

### 3.3.3. Artikel 60§7

Artikel 60, § 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat *“wanneer een persoon het bewijs moet leveren van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen om hem een (...) betrekking te bezorgen. In voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening zelf door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden. De periode van de tewerkstelling bedoeld in vorig lid, mag niet langer zijn dan de periode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen”*<sup>329</sup>.

Dit type van arbeidscontract 'artikel 60' vertegenwoordigt het belangrijkste tewerkstellingsinstrument voor bijstandsgerechtigden. Het laat toe om (tijdelijk) over een hoger inkomen te beschikken en werkervaring te verwerven. Deze contracten hebben een bepaalde duur of onbepaalde duur maar er wordt een einde aan gesteld op het moment dat de betrokkene (opnieuw) recht heeft op een volledige werkloosheidsuitkering. Dit contracttype vertegenwoordigt ook een belangrijk aantal jobs waarmee bepaalde diensten worden gerealiseerd en uitgebreid binnen de OCMW's.

In het kader van de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid voor de artikel 60-tewerkstelling overgedragen. Deze overdracht naar de Gewesten verloopt via de bevoegdheid voor werkgelegenheid; sommigen zijn ongerust over deze visie omdat ze van oordeel zijn dat de artikel 60-tewerkstelling niet enkel een plaatsingsmaatregel was maar vooral een maatregel die kadert binnen het maatschappelijk werk van de OCMW's; men kan zich dus afvragen of de overdracht van deze bevoegdheid binnen het

werkgelegenheidsbeleid gevolgen gaat hebben voor de organisatie van deze maatregel. Men kan zich ook afvragen of het niet nuttig zou zijn om van deze overdracht gebruik te maken om de maatregel opnieuw te bekijken en te verbeteren, daar waar nodig.

### 3.3.4. Maatregelen voor vermindering van de patronale bijdragen en loonsubsidies

Er zijn twee soorten verminderingen van patronale bijdragen: verminderingen die voor iedereen gelden en verminderingen voor personen die tot een bepaalde doelgroep behoren en die werkgevers tegen een lagere kost in dienst kunnen nemen (doorstromingsprogramma voor langdurig werklozen, SINE-maatregel (sociale inschakelings-economie), Activa-plan, enzovoort).

Er bestaan ook steunmaatregelen voor risicogroepen: het gaat om maatregelen waarbij onder de vorm van een sociale bijdrage 0,10 % van de loonmassa wordt ingehouden om banen te creëren, om opleidingen te organiseren en om risicogroepen in het arbeidsproces in te schakelen.

In totaal gaat het om meer dan honderd maatregelen die afhangen van criteria die verband houden met de werkzoekende (leeftijd, diploma's, beroepservaring) en met de werkgever (KMO, non-profit, sociale economie, ...) <sup>330</sup>.

In het kader van de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid over de vermindering van patronale bijdragen die wordt toegekend op basis van specifieke kenmerken van werknemers, aan de Gewesten overgedragen. Ook de loonsubsidies zoals de dienstencheques zijn in het kader van de zesde staatshervorming naar de Gewesten overgeheveld.

De Vlaamse regering wil de vermindering van de patronale bijdragen beperken tot drie doelgroepen: jongeren (-25 jaar), 55-plussers en personen met een arbeidshandicap. Hiermee vallen echter andere groepen uit de boot, zoals

<sup>329</sup> Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 1976.

<sup>330</sup> Zie de website 'Aan de slag', <http://www.autravail.be/web4/fot2web/userProfile.do?method=load&language=nl&viewPoint=employee>

bijvoorbeeld de langdurig werklozen tussen 25 en 55 jaar. De sociale partners vinden het vereenvoudigen en transparanter maken van de doelgroepenkorting positief maar vragen een bijkomende korting voor laaggeschoolde jongeren én een maatregel voor de groep langdurig werklozen tussen 25 en 55 jaar<sup>331</sup>.

### 3.3.5. Aandachtspunten

- **Het statuut van de werknemers in deze contracten**

Het specifieke statuut van de beschreven contracten is complex en voer voor debat.

Er zijn positieve elementen bij dergelijk type van contract: het levert de werknemers een extra inkomen op en dankzij de soepele arbeidsvoorwaarden kan men rekening houden met de situatie van de persoon. Sommige van deze contracten maken de heropening van het recht op werkloosheidsuitkering mogelijk (artikel 60-contracten). Velen benadrukken dat dit toelaat toegang te krijgen tot een verrijkende ervaring welke des te meer voldoening schenkt als iemand zich nuttig voelt. *“Of een bepaald werk nut heeft, hangt af van de mate waarin men een zekere waardigheid voelt bij het uitvoeren ervan; het werk moet waarde hebben, voor zichzelf, en voor de andere.”*<sup>332</sup>

De preciaire arbeidsvoorwaarden die in sommige van deze contracten te vinden zijn, stemmen echter ook tot nadenken. Sommige verenigingen waar armen het woord nemen, zijn van mening dat het niet om een job gaat maar om een aalmoes, en om het legaliseren van de informele sector.

Daarnaast worden nog een aantal vragen gesteld bij deze contracten:

- wat PWA betreft: de personen werken enkele uren, voelen zich soms nuttig en verwerven een beperkt extra inkomen maar dit leidt maar zelden tot een echt arbeidscontract. Er zijn tijdens het overleg twijfels geuit over de doelstelling van de PWA-maatregel over de doorstroming van langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt. Deze contracten moeten gekoppeld worden aan het streven naar een kwaliteitsvolle jobcreatie en aan een goede samenwerking met gewestelijke diensten, met vzw's en ondernemingen in functie van een duurzame transitie en reële toekomstperspectieven. Zo niet riskeren ze slechts een fase te zijn in de vicieuze cirkel 'precaire tewerkstelling-inactiviteit' die op termijn de betrokkenen ontmoedigt.
- wat artikel 60 betreft: bij het einde van een artikel 60 is er vaak een gevoel van ontgoocheling, zeker wanneer alles goed is gegaan. Het stopzetten van het contract ligt psychologisch vaak moeilijk: de persoon heeft zich op zijn werk toegelegd, is gehecht geraakt aan collega's maar belandt opnieuw in de werkloosheid. Daarom is het belangrijk om de transitie tussen het aflopen van het artikel 60-contract en eventuele werkloosheid goed voor te bereiden met het OCMW en de publieke tewerkstellingsdienst. Actiris heeft hiertoe een dienst 'link' ontwikkeld om bij het einde van het artikel 60 contract met een specifieke begeleiding te zorgen voor de overgang naar de arbeidsmarkt.

Deelnemers aan het overleg hebben ook de aandacht gevestigd op het probleem dat sommige PWA-werknemers ondervinden met de toepassing van de federale maatregelen die de inschakelingsuitkeringen in de tijd beperken. Deze maatregelen hebben namelijk tot gevolg dat wie zijn inschakelingsuitkering is verloren, het recht verliest om voor een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap te werken. Degenen die hun recht op leefloon hebben kunnen openen, kunnen wel opnieuw in een PWA te werken. Men mag evenwel niet de situatie van heel wat samenwonenden uit het oog verliezen die mogelijk geen recht hebben

<sup>331</sup> SERV (2015). *Banenpact. Akkoord Vlaamse sociale partners*, 21 oktober 2015, [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20151021\\_Banenpact.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20151021_Banenpact.pdf)

<sup>332</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 171.

gekregen op een leefloon. Volgens de verenigingen waar armen het woord nemen is deze situatie rampzalig voor de betrokkenen; ze hebben niet langer recht op een inschakelingsuitkering maar hebben evenmin het recht zich nuttig te maken voor de gemeenschap. De ADG heeft een specifieke begeleiding uitgewerkt voor personen die op het einde zijn van hun 'artikel 60' contract.

- ***De complexiteit van het systeem***

Sommige deelnemers aan het overleg benadrukken dat zowel werkzoekenden en OCMW-cliënten als maatschappelijke werkers soms niet langer het bos door de bomen zien omdat er zo veel maatregelen zijn en het systeem uiterst complex is geworden. Dit is absoluut niet bevorderlijk voor een kwaliteitsvolle begeleiding.

- ***Substitutie-effecten***

De tewerkstellingsmaatregelen zijn bedoeld om meer banen te creëren. Er zijn echter weinig of geen voorwaarden met deze maatregel verbonden om de creatie van duurzame en kwalitatieve banen te garanderen en dat roept vragen op. Dit was tijdens het overleg stof voor discussie: sommige deelnemers vroegen zich af of deze maatregelen echt bedoeld waren om banen te creëren. Anderen wezen erop dat sommige werkgevers zonder deze maatregelen nooit mensen in dienst konden nemen. Betreffende dit benadrukte de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid in 2014 het volgende: *“De groei van de gesalarieerde werkgelegenheid tijdens de periode 2008-2013 was uitsluitend te danken aan rechtstreeks door de overheid gefinancierde of sterk gesubsidieerde branches, aangezien het aantal werknemers in de conjunctuurgevoelige bedrijfstakken met 33.000 personen terugliep.”*<sup>333</sup>

In het AVA werd reeds gesteld dat tewerkstellingsmaatregelen nefaste gevolgen kunnen hebben voor mensen in armoede. Zo lezen we: *“Niet alleen worden vacatures massaal aan de*

*beoogde doelgroepen voorbehouden, maar bovendien worden werknemers zelfs afgedankt en vervangen door personen uit dezelfde doelgroep waarvoor de werkgever recht heeft op een RSZ-vermindering.”*<sup>334</sup>

Dit debat kwam opnieuw op gang toen de federale regering in juli 2015 begrotingsmaatregelen goedkeurde. De regering wil de lasten op arbeid van 33 % naar 25 % verlagen. Omdat deze maatregel lineair is, vinden sommige personen hem minder interessant voor banen met de laagste lonen, die vaak door de laagst geschoolde personen worden ingevuld<sup>335</sup>.

Het is ook belangrijk om ondersteuningsmaatregelen te voorzien voor de verschillende groepen die het moeilijk hebben om aan de slag te kunnen gaan. In Vlaanderen bijvoorbeeld is met het verdwijnen van de 'Wep+-maatregel' een belangrijke ondersteuning voor de groep van langdurig werklozen weggefallen. Deelnemers aan het overleg gebruiken het beeld van een trap, waarbij echter geen trede mag ontbreken. Er moet gezocht worden naar ondersteuning voor iedereen, op maat. Daarbij is het belangrijk om het geheel van de arbeidsmarkt en werkzoekendenpopulatie in ogenschouw te nemen en blijvend te streven naar de creatie van kwaliteitsvolle jobs.

## 4. Voorwaarden waaronder maatregelen kunnen functioneren

Verschillende deelnemers aan het overleg hebben benadrukt dat het jobs zijn die ontbreken en niet werk op zich. Nochtans moeten we vaststellen dat de overheden heel wat inspanningen doen ten aanzien van het werkloosheidsprobleem door een veelheid aan maatregelen te voorzien om de tewerkstelling te ondersteunen van mensen die

<sup>333</sup> Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2014). *Verslag 2014*, p. 9.

<sup>334</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 183.

<sup>335</sup> Dejemeppe, Muriel en Bruno VanderLinden (2015). “Réduction des cotisations patronales: tout miser sur les bas salaires!”, *Regards économiques*, oktober 2015, nr. 118, p. 1-15.

laaggeschoold zijn of verder verwijderd zijn van de arbeidsmarkt (zie punt 2). Op basis van de vorige twee punten in dit hoofdstuk en de uitwisseling errond in de overleggroep kunnen een aantal voorwaarden geformuleerd worden opdat deze maatregelen werkelijk kunnen bijdragen in het realiseren van het recht op werk voor iedereen.

#### 4.1. Een evenwichtige en participatieve relatie tussen werkzoekenden en beroepskrachten

Een relatie die berust op een wederzijds vertrouwen, die niet bezwaard wordt door een gevoel gecontroleerd te worden of een sanctie te riskeren, is een fundamentele basis voor elk socioprofessionele inschakelingsproces. De scheiding tussen de opdrachten inzake controle en begeleiding laat toe om een dergelijke vertrouwensrelatie te ontwikkelen. Het inschakelingstraject dient dan ook met de persoon samen ontwikkeld worden, zijn ritme respecterend, en zeker niet door per definitie tewerkstelling op korte termijn te beogen<sup>336</sup>. Dit participatief werk past ook in het proces van het (her)winnen van zelfvertrouwen, wat een essentiële voorwaarde is voor een geslaagde inschakeling op de arbeidsmarkt.

#### 4.2. Een aanpak op maat

In het overleg werd benadrukt dat de maatregelen inzake begeleiding en opleiding voor mensen die ver van de arbeidsmarkt staan hun vruchten droegen indien ze op maat gebeuren en indien ze rekening houden met de verschillende levensdomeinen. Huisvesting en gezondheid zijn bijvoorbeeld fundamentele elementen die prioritair dienen behandeld te worden alvorens men zich kan lanceren in een opleiding of in een actieve zoektocht naar werk. De analyse van het

geheel van de situatie van de persoon wordt dan ook gezien als een eerste fase die moet uitgevoerd worden. Op basis van deze analyse kunnen de verschillende stappen in het traject van de persoon ontwikkeld worden.

*"Personen die laaggeschoold zijn hebben vaak moeilijkheden in het volgen van de opleidingen, ook bijvoorbeeld diegenen die uit het buitengewoon onderwijs komen. De opleidingen moeten ook aangepast worden aan hun situatie."*

Deze uitspraak van een deelnemer aan het overleg toont dat de aanpak op maat niet alleen van toepassing is op de ontwikkeling van de te volgen stappen maar ook op het opleidingsaanbod en op de begeleidingsmaatregelen in de zoektocht naar werk.

Voor een dergelijke aanpak – op maat en multi-dimensioneel – dringt zich een samenwerking op met de organisaties die op de verschillende domeinen actief zijn en elk een expertise hebben opgebouwd in de begeleiding en ondersteuning van mensen in armoede.

#### 4.3. Voorwaarden betreffende andere domeinen

##### 4.3.1. Mobiliteit

Mobiliteit - het bezit van een vervoermiddel of een toereikend aanbod aan openbaar vervoer – is een belangrijke schakel in het vinden of uitvoeren van een duurzame job. Volgens een studie van Mobiel 21 en het Netwerk tegen Armoede zou voor 67 procent van de personen die in armoede leven mobiliteit een hinderpaal zijn in het vinden van een job<sup>337</sup>. Vooral in rurale gebieden en de provincie Luxemburg is er onvoldoende openbaar vervoer<sup>338</sup>.

<sup>336</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een bijdrage tot evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 45, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/evaluatie/ocmwn.pdf>

<sup>337</sup> Mobiel 21 en het Netwerk tegen Armoede (2013), *MOBIKANSEN – Duurzame mobiliteit voor mensen in armoede*, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

<sup>338</sup> • Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (2008). *Accès et exercice des droits à la santé, au logement, et à l'emploi: Constats et propositions aux pouvoirs publics*, p. 62.

Het is belangrijk om het mobiliteitsbeleid te evalueren in functie van de tewerkstellingsmogelijkheden van mensen in armoede en bestaansonzekerheid. Op het terrein gebeuren ook interessante initiatieven. In Houthalen-Helchteren (Limburg) werkten de armoedevereniging Warm hart en de seniorenraad samen in functie van een betere kennis en gebruik van de vervoersmogelijkheden met onder andere de uitwerking van een bereikbaarheidskaart. Ze keken hierbij ook naar duurzame oplossingen voor afgelegen bedrijventerreinen (lokale deelfietsen, de inzet van gemeentebusjes,...)<sup>339</sup>.

In dit kader moet er ook verwezen worden naar de wijzigingen in de criteria voor een passende dienstbetrekking. Deze criteria dienen voor de bescherming van de werknemer tegen preciaire jobs. Ze bepalen wanneer iemand een job kan weigeren zonder zijn uitkering te verliezen. Eén van de criteria betreft de afstand tussen woonplaats en tewerkstellingsplaats en werd door de vorige federale regering opgetrokken van 25 km naar 60 km, onafhankelijk van de duur van de verplaatsing. Het huidige regeerakkoord voorziet om de definitie van 'passende dienstbetrekking' na evaluatie te herzien om de arbeidsmobiliteit aan te moedigen<sup>340</sup>. De (verdere) verhoging van het aantal kilometers kan echter heel problematisch zijn voor mensen in armoede. Zij zijn vaker aangewezen op het openbaar vervoer, terwijl werkplaatsen niet altijd bereikbaar zijn met het openbaar vervoer of een erg lange verplaatsingsduur inhouden.

#### 4.3.2. Kinderopvang

Voor vele personen is kinderopvang een belangrijke voorwaarde om te kunnen gaan werken, een opleiding te volgen of werk- en

gezinsleven met elkaar te combineren. De toegang tot kinderopvang is echter niet voor iedereen gelijk. Er is niet alleen een algemeen tekort aan opvang, maar vooral aan kwaliteitsvolle opvang op maat van de behoeften van gezinnen die er een beroep op willen doen. Zo is er bijvoorbeeld een tekort aan flexibele en occasionele opvang voor mensen wiens tewerkstellingssituatie afwijkt van de gangbare werktijden of die afhankelijk zijn van interimwerk. In het hoofdstuk over kinderopvang gaan we in op verschillende elementen die de doeltreffendheid van het recht op kinderopvang voor gezinnen in armoede in gevaar brengen en op verscheidene voorwaarden die moeten vervuld zijn om het recht voor iedereen te realiseren.

#### 4.4. Nodige tijd

Voor een aantal personen is het belangrijk om te werken per fase; een te snelle 'tewerkstelling' van bepaalde personen zonder hierbij de nodige stappen te voorzien, eindigt vaak in een mislukking en teleurstelling. Soms is het noodzakelijk om te werken op andere levensaspecten van de werkzoekende alvorens een (her)integratie op de arbeidsmarkt te voorzien: huisvesting, gezondheid, ...

*"Opleiding is zoals een trap; men moet alle treden gebruiken vooraleer tot een job te kunnen komen."*

Deze begeleiding per fase is ook belangrijk in het kader van vorming. Sommigen wijzen wel op de groep van jongeren die schoolmoe zijn en die verkiezen om te leren binnen het kader van een job, eerder dan nog vormingen te volgen.

Werkzoekenden die een lange tijd uit het arbeidscircuit waren hebben vaak ondersteuning gedurende een voldoende lange periode nodig om toegang te hebben tot een kwaliteitsvolle job.

De versterkte degressiviteit in de werkloosheidsverzekering kan deze voorwaarde van voldoende tijd voor het begeleidingsproces onder druk zetten.

• Zie ook: Pans Michèle (2009). *Note documentaire : La mobilité géographique de la main-d'oeuvre*, Conseil Central de l'Economie (CCE).

<sup>339</sup> Zie het Actieprogramma 'Mobikansen – Duurzame ontwikkeling voor mensen in armoede', een project van Mobiel 21 samen met het Netwerk tegen Armoede en Welzijnsschakels, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

<sup>340</sup> Zie federaal Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 5.

#### 4.5. Devrijekeuze

Inspraak van de betrokkenen in de verschillende stappen en in de vorm van zijn of haar traject naar werk blijkt een cruciale factor te zijn voor het welslagen van de trajecten.

Dit element van vrije keuze is ook belangrijk betreffende de kenmerken van de beoogde job. Een deeltijds contract is niet per definitie negatief: voor bepaalde personen kan een dergelijk contracttype voortvloeien uit een wens die overeenkomt met keuzes in het leven: opvoeden van kinderen of bijvoorbeeld de wens om een andere activiteit te ontwikkelen. Maar voor een belangrijk deel van de werkenden die een dergelijk contract hebben – en het gaat hier vaak om laaggeschoolden – is het geen keuze. In de praktijk komen deeltijdse werkneemsters (het overgrote merendeel in dit type jobs zijn namelijk vrouwen) vaak in beroepen (bijvoorbeeld grootwarenhuizen) terecht waar het presteren van meer uren niet mogelijk is. Het opnemen van een tweede deeltijdse job is omwille van mobiliteitsredenen, uurregelingen of afstemming tussen gezins- en beroepsleven ook zelden evident. Daarnaast mag men niet uit het oog verliezen dat de taakverdeling binnen het gezin vrouwen nog altijd vaak ertoe dwingt om te werken dichtbij de familiale omgeving, wat het aantal tewerkstellingsmogelijkheden verkleint. Deze situatie heeft een negatieve impact op de bestaanszekerheid van de betrokkenen en hun beroepsloopbaan.

#### 4.6. Dezin van het traject

Mensen stellen soms de vraag naar de zin van de begeleiding die ze krijgen of van de opleidingen die ze volgen, of met andere woorden welke finaliteit deze activiteiten hebben: *"Ik weet niet hoeveel opleidingen ik al gevolgd heb, maar geen enkele heeft tot werk geleid."*

Indien de maatregelen –begeleiding, opleidingen of tewerkstellingsmaatregel – niet leiden tot een kwaliteitsvolle job, kunnen de betrokkenen ontgoocheld geraken en hun motivatie verliezen.

De uitkomst van een dergelijk traject kan hen ertoe brengen zich buiten de maatschappij te plaatsen. Dit noemt men het *'Sherwoodisation-fenomeen'*. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar de groep die werd uitgesloten uit het werkloosheidsstelsel maar vervolgens niet de weg vond naar het OCMW<sup>341</sup>.

#### 4.7. Kwaliteit van werk

Werk is een bijzonder belangrijke hefboom om te strijden tegen armoede. Toch gaat de verhoging van de tewerkstellingsgraad – en de vermindering van de werkloosheid – niet altijd samen met een vermindering van de armoede. Een job brengt niet altijd een verbetering van de levensomstandigheden met zich mee. Het is de kwaliteit van de job die deze toelaat om een reëel middel te zijn in de strijd tegen armoede.

Hoewel de kwestie van de kwaliteit van werk op de agenda stond van het Europees beleid in het begin van de jaren 2000 (in het bijzonder tijdens het Belgisch voorzitterschap van 2001 en de uitwerking van de indicatoren van Laken) heeft het debat zich de laatste jaren – met de crisis vanaf 2008 - geheroriënteerd naar het aantal jobs. Het concept van *'flexicurity'* kreeg meer belang ; dit concept wil flexibiliteit en zekerheid combineren op basis van drie elementen: flexibiliteit van de arbeidsmarkt, een genereus systeem van werkloosheidsuitkeringen, een activerend tewerkstellingsbeleid. Dit systeem berust op een sterke sociale dialoog.

Het VN-comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten onderstreept in zijn General Observation nr. 18 dat *"de specifieke maatregelen die werden genomen om de flexibiliteit van de arbeidsmarkten te verhogen mogen niet als effect*

<sup>341</sup> Cherenti, Ricardo (2015). *Les sanctions Onem et les fins de droits aux allocations d'insertion. Etude 2015*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, p. 39-40, [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf)

*de precarisering van het werk en de vermindering van de bescherming van de werkende hebben.*<sup>342</sup>

Kan men zeggen dat de 'flexicurity' in België heeft geleid tot een grotere precarisering en fragilisering van de werkenden? Sommigen vinden inderdaad dat in de toepassing van het concept van 'flexicurity' de flexibiliteitslogica de overhand heeft genomen op de andere elementen. Dit zou mee geleid hebben tot een toename van tijdelijke en deeltijdse jobs<sup>343</sup>.

Een kwaliteitsvolle job is een job die moet toelaten op een duurzame wijze de levensvoorwaarden van mensen te verbeteren. Zoals hierboven vermeld waren de werkzaamheden in het kader van de Laken-indicatoren belangrijk voor de uitwerking en promotie van de kwaliteit van de arbeid op Europees vlak. Deze 31 indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid werden in 2001 door de Raad 'Werkgelegenheid' (de Raad waarin de Ministers van Werk van de Europese Unie vertegenwoordigd zijn), onder het Belgische voorzitterschap, goedgekeurd. Aan de hand van deze indicatoren worden de inspanningen opgemeten die de Lidstaten leveren op gebied van kwaliteit van de arbeid, in het kader van de tenuitvoerlegging van de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

De indicatoren bestrijken de tien dimensies van de kwaliteit van de arbeid<sup>344</sup>:

1. intrinsieke kwaliteit van de arbeid
2. kwalificaties en levenslang leren en opbouw van de loopbaan
3. gelijke kansen voor mannen en vrouwen
4. veiligheid en gezondheid
5. flexibiliteit en zekerheid

6. inschakeling en toegang tot de arbeidsmarkt
7. organisatie van het werk en evenwicht tussen beroeps- en gezinsleven
8. sociale dialoog en deelname van de werknemers
9. verscheidenheid en non-discriminatie
10. algemene economische prestaties en productiviteit

Het Steunpunt heeft de voorbije jaren ook gewerkt op de kwestie van de kwaliteit van arbeid. Op basis van deze werkzaamheden vernoemen we hier een aantal criteria die het mogelijk maken om deze doelstelling van kwaliteit van arbeid te bereiken<sup>345</sup>.

- ***Een normaal arbeidsstatuut***

Elke baan moet geregeld worden door een overeenkomst die op duidelijke wijze de rechten en plichten van iedere betrokkene regelt. Voorwaarde om te kunnen spreken over een normaal arbeidsstatuut is het respect voor de bepalingen inzake arbeidsovereenkomst (wettelijke bepalingen en bepalingen inzake collectieve arbeidsovereenkomsten).

- ***Een baan die de sociale zekerheidsrechten opent***

De baan moet de toegang tot de sociale zekerheid en tot het geheel van de rechten van werknemers waarborgen.

- ***Een behoorlijk inkomen uit arbeid***

Een baan moet degelijk vergoed worden. Samen met andere inkomsten (bijvoorbeeld kindergeld) moet het loon van de werkende hemzelf en zijn

<sup>342</sup> General Comment No. 18, aanvaard op 24 november 2005 door het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten, betreffende artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

<sup>343</sup> ETUI (2011). *Les syndicats et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Guide pédagogique*, Bruxelles, ETUI, p. 64, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Guides/Les-syndicats-et-la-lutte-contre-la-pauvrete-et-l-exclusion-sociale>

<sup>344</sup> FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Indicatoren Kwaliteit van de Arbeid, <http://www.werk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=23800>

<sup>345</sup> • Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-activorming*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 86-88, <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntindicatoren.htm>;

• Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Debat Opener. 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, <http://www.armoedebestrijding.be/debat10jaarAVA.htm>

gezin in staat stellen waardig te leven. Dit criterium is belangrijk in het licht van de problematiek van arme werkenden. In vergelijking met andere landen van de Europese Unie scoort België laag op de betreffende indicator (*in-work at-risk-of-poverty rate*), met name 4,8 %<sup>346</sup>. Men moet dit eerder laag percentage echter nuanceren. In absolute cijfers is de groep van werkenden met een armoederisico vrij groot, namelijk 209.000 personen<sup>347</sup>. Sociale diensten en organisaties rapporteren ook een grotere kwetsbaarheid en armoede bij mensen die werken.

- *Stabiliteit en flexibiliteit in functie van meer levenskwaliteit*

Het is belangrijk dat een job de betrokkene een zekere stabiliteit kan bieden in functie van de uitbouw van een loopbaan en een kwalitatief levenstraject. Flexibiliteit kan – indien deze in overleg met de werknemer wordt bepaald - dan weer ook positieve gevolgen hebben voor zijn of haar levenskwaliteit.

- *Participatie en vorming op de werkvloer*

De mate waarin een werknemer participeert in de arbeidsorganisatie en inspraak heeft bij het uitoefenen van de job kan zowel gevolgen hebben voor zijn verdere tewerkstellingskansen als voor zijn participatie op andere maatschappelijke domeinen. De vorming die men binnen de organisatie krijgt, bepaalt voor werknemers – net als voor werkzoekenden - in belangrijke mate de doorgroeikansen van de betrokkene.

## Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

De aanbevelingen hieronder betreffen de voorwaarden waarbinnen de maatregelen van de publieke diensten optimaal kunnen zijn. Deze maatregelen kunnen echter niet worden geïsoleerd van hun context, die immers sterk hun impact kunnen beïnvloeden.

### 1. Verzekeren van een evenwichtige en participatieve relatie tussen de werkzoekenden en de diensten

#### 1.1. Scheiden van de opdrachten inzake controle en begeleiding om een begeleiding, gebaseerd op vertrouwen te garanderen

Organiseren van deze scheiding op zo'n manier dat de vertrouwensrelatie tussen de begeleider en de werkzoekende niet bemoeilijkt wordt.

#### 1.2. Verzekeren van het beroepsgeheim en de discretieplicht

- Garanderen dat in het kader van het sociaal elektronisch rapport de gegevens enkel aan een ander OCMW worden doorgegeven en niet aan andere instellingen.
- Respecteren van deontologische voorwaarden bij de transmissie van gegevens van het sociaal elektronisch rapport: het moet gebeuren tussen personen die aan het beroepsgeheim gebonden zijn; de instellingen waartoe ze behoren dienen dezelfde finaliteiten te hebben; de transmissie moet gebeuren in het belang van de gebruiker die voorafgaand dient geïnformeerd te zijn en zijn akkoord moet gegeven hebben; de transmissie kan enkel betrekking hebben op noodzakelijke en nuttige gegevens.
- Respecteren van de discretieplicht voor de personen die niet gebonden zijn aan het beroepsgeheim.

<sup>346</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tesov110&plugin=1>

<sup>347</sup> Bron: Statistics Belgium, op basis van SILC 2014.

### 1.3. *Omvormen van het contract in een evenwichtig begeleidingsplan*

- Voorzien van een begeleidingsplan (met de verschillende fasen van de begeleiding) dat door de begeleider en de betrokken werkzoekende samen wordt opgemaakt, zonder dat dit de vorm van een contract aanneemt omdat een contractuele relatie een vertrouwensrelatie tussen de partijen in de weg kan staan.
- Voorzien dat het plan door de begeleider en de werkzoekende kan worden herbekeken in functie van behoeften en moeilijkheden.
- Aan het begeleidingsplan geen sancties koppelen.

## 2. *Verzekeren van een aanpak op maat*

### 2.1. *Personaliseren van de begeleiding*

- Vervolgen van het werk met een 'unieke' consulent of bemiddelaar zoals het momenteel het geval is in de gewestelijke tewerkstellingsdiensten om op die manier de ontwikkeling van een vertrouwensrelatie mogelijk te maken en versoepelen van de mogelijkheden voor verandering van consulent indien men niet tot een vertrouwensrelatie komt.
- Verbeteren van de coördinatie tussen de verschillende initiatieven die genomen worden rond de problemen waarmee de persoon wordt geconfronteerd (levensomstandigheden, gezondheid, opleidingsniveau, competenties,...), met sterke betrokkenheid van de werkzoekende. Men kan zich hierbij inspireren op de kenmerkende elementen van het WAW-project.
- Sensibiliseren van de beroepskrachten die de werkzoekenden onthalen en begeleiden over wat het betekent om in armoede te leven en dit element integreren in hun vorming.
- In de begeleiding van – in het bijzonder - doelgroepen die ver van de arbeidsmarkt staan, inzetten op partnerschappen tussen de gewestelijke diensten en organisaties in plaats van openbare aanbestedingen ('tendering').

### 2.2. *Voldoende tijd voor een begeleiding*

- De betrokkenen systematisch en voorafgaandelijk informeren over de regelgeving betreffende het recht op een werkloosheidsuitkering, in het bijzonder de jongeren aangaande het recht op een inschakelingsuitkering.
- Informeren van de werkzoekenden vóór een uitsluiting van de werkloosheid over de gevolgen ervan en hen voorstellen om de begeleiding te vervolgen bij de publieke tewerkstellingsdiensten.
- Verderzetten van de begeleiding na de aanwerving, indien de werkende dit wenst, onder meer op het vlak van de organisatie van het dagelijks leven, in de dialoog met de werkgever.

### 2.3. *Ondersteunen van de werkzoekenden in de begeleiding en de opleidingen*

- In rekening nemen van de kosten van de stappen die werkzoekenden moeten nemen.
- Ondersteunen van de werkzoekende in de mobiliteitsaspecten van een nieuwe job: uitzoeken van mobiliteitsmogelijkheden, uitwerken van een creatieve oplossingen, ...
- Verzekeren van adequate, toegankelijke en kwalitatieve opvang voor kinderen en andere personen ten laste.
- Investeren in het basis- en secundair onderwijs: zowel in deeltijds leren en werken-opleidingen als in andere types opleidingen hebben leerlingen vaak een belangrijke schoolachterstand en een afkeer van school ten gevolge van opeenvolgende negatieve ervaringen.

### 2.4. *Valideren van de competenties en valoriseren van de gevolgde opleidingen*

- Valideren van competenties, opgedaan tijdens verschillende beroepservaringen en opleidingen tijdens de loopbaan.

- Certificeren van de verschillende opleidingen en vormingen en laten doorwerken in de rechten van de betrokkenen.

### 3. Voorzien van de nodige tijd

#### 3.1. Verhogen van het aantal consulenten in publieke tewerkstellingsdiensten

Voorzien van voldoende personeel voor de personen die het verst van de arbeidsmarkt staan, wiens begeleiding vaak meer tijd en specifieke instrumenten noodzaakt, om zo de druk te verminderen in het voordeel van de beroepskrachten en de werkzoekenden.

#### 3.2. Bescherming bieden tijdens het parcours van begeleiding en opleiding

- Herbekijken van de voorwaarden die betrekking hebben op het opheffen van de controle van het zoekgedrag tijdens de periode van opleidingen, voorzien in het koninklijk besluit van 25 november 1991.
- Vergemakkelijken van de toekenning van de vrijstelling door de controledienst, in het bijzonder voor opleidingen van minder dan 20 uur.
- Voorzien van eenzelfde mogelijkheid voor bepaalde fasen in de begeleiding waarbij het wenselijk zou zijn de controle op te heffen opdat werkzoekenden deze specifieke begeleiding met vrucht kunnen beëindigen.

#### 3.3. Voldoende tijd aan de jongeren bieden om hun beroepstraject te ontwikkelen

Versterken en veralgemenen van de initiatieven die gericht zijn op de jongeren die meer tijd nodig hebben om hun beroepsproject te bepalen.

### 4. Respecteren van de vrije keuze

- Ondersteunen van de werkzoekenden die aan een vrijwilligersactiviteit wensen deel te nemen, vanuit een vrije keuze, en uitbreiden van de mogelijkheden voor vrijwilligerswerk.

### 5. Zin geven aan het traject

#### 5.1. Verhogen van het aantal plaatsen voor opleiding en kwaliteitsvolle stages

- Het opleidingsaanbod beter toegankelijk maken: bijzondere aandacht moet gegeven worden aan de financiële toegankelijkheid van opleidingen en aan het vereiste niveau (in het bijzonder voor diegenen die het buitengewoon onderwijs verlaten).
- Verhogen van het aantal opleidingsplaatsen en van het aanbod van opleiding op de werkvloer.
- Stimuleren van de werkgevers en de overheden om genoeg stageplaatsen te voorzien, in het bijzonder voor het deeltijds leren en werken.
- Verzekeren van de kwaliteit van de stages: de stagiaires dienen betaald te worden aan het barema van de functie die ze uitoefenen, de stageplaatsen dienen te worden onderhandeld in het kader van sociaal overleg om op die manier de bescherming van zowel stagiairs als werkenden te verzekeren.

#### 5.2. Creëren van tewerkstelling

- Ontwikkelen van stimulansen voor de werkgevers in de sociale en reguliere economie voor het creëren van kwalitatieve jobs, erover wakend dat deze geen substitutie- of draaideureffecten creëren.
- Toespitsen van loonlastverlagingen op de groepen met een laag loon en deze verbinden aan engagementen inzake creatie van jobs.
- Evalueren van de tewerkstellingsmaatregelen, waaronder de loonlastverlagingen, op een longitudinale wijze.
- Evalueren van de stages op longitudinale wijze, met onder meer de verderzetting van de evaluatie van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid voortgaande op hun voorstellen om de verbetering van de competenties van de stagiairs op het einde van de stage en eventuele draaideur-effecten te evalueren.

### 5.3. Longitudinaal opvolgen van de trajecten

- Voorzien van voldoende aandacht en ondersteuning, vroeg genoeg in het begeleidings- en opleidingsproces, voor de doorstroming na de begeleidings-, opleidings- of tewerkstellings-maatregel.
- Evalueren van het aanbod aan begeleiding, opleiding en tewerkstellingsmaatregelen, en meer inzetten op de longitudinale opvolging van de trajecten van werkzoekenden. De verschillende criteria en indicatoren inzake kwaliteitsvol werk kunnen hier ook als basis dienen.
- Toelaten aan personen die uitgesloten werden van het recht op een werkloosheidsuitkering om te kunnen blijven gebruik maken van de tewerkstellingsmaatregelen.
- Optimaliseren van de overgang tussen de periodes zonder werk en met werk.

### 6. Bewaken van de kwaliteit van jobs

- Verbinden van de tewerkstellingsmaatregelen met de vermelde criteria voor kwaliteitsvolle jobs.
- Promoten van de vermelde criteria voor kwaliteitsvol werk en het gebruik ervan stimuleren.

### 7. Verderzetten van de ontwikkeling van samenwerking op het terrein tussen de publieke tewerkstellingsdiensten en de werkgevers

- Ondersteunen van de werkgevers in hun aanwervingsproces.
- Verbeteren van de werkaanbiedingen door beter aan te duiden wat de reële vereisten zijn voor de job.

## Deelnemers aan het overleg

- Actiris
- Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) Openbare diensten
- Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst / Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FÉBisp)
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) / Office Nationale de l'Emploi (ONEM)
- Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)
- Sterpunt Inclusief Ondernemen (voorheen Steunpunt Lokale Netwerken)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSJ)
- Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB) / Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)
- Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)
- Vlaamse Ouderenraad vzw

### Bilaterale contacten

- Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- l'Interfédé – Partenaire pour l'insertion
- Netwerk tegen Armoede
- Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO)/ Fédération des Entreprises de Belgique (FEB)