

Conceptnota hervorming van het PWA-stelsel: naar een nieuw instrument “Wijk-werken” binnen het Vlaamse activeringsbeleid

1. Situering

In het kader van de 6^{de} staatshervorming heeft het Vlaams gewest de bevoegdheid verworven over het PWA-stelsel. In het Vlaams regeerakkoord wordt reeds melding gemaakt van deze nieuwe bevoegdheid en de intentie die de Vlaamse regering heeft bij de effectieve overname van deze bevoegdheid:

“Maatregelen die focussen op gesubsidieerde tewerkstelling vormen we om naar tewerkstellingsinstrumenten in de private en publieke sector (waaronder ook het lokale niveau) die de instroom en doorstroom van werkzoekenden bevorderen. Hierbinnen voorzien we 1 systeem van tijdelijke werkervaring waarbij o.a. volgende maatregelen (gedeeltelijk) worden geïntegreerd: PWA, art 60§7 en artikel 61, GESCO en WEP+.

Als onderdeel van dit nieuwe tijdelijke werkervaringsprogramma wordt het PWA-stelsel drastisch hervormd. De focus ligt hierbij op het activeren van langdurig werkzoekenden door het aanbieden van tijdelijke werkervaring op lokaal niveau. Lokale besturen worden hier uiteraard bij betrokken. De huidige PWA-werknemers worden – waar mogelijk – geheroriënteerd naar bestaande instrumenten of het nieuwe werkervaringsprogramma, de anderen kunnen in het stelsel blijven tot vertrek of pensionering.

Zowel in het Federaal als Vlaams regeerakkoord wordt er melding gemaakt van gemeenschapsdienst voor langdurig werkzoekende. De federale regering is bevoegd om een collectief kader voor de gemeenschapsdienst te voorzien in de federale werkloosheidsreglementering. De krijtlijnen van dit kader zijn geschetst in het federaal regeerakkoord. Indien de federale regering uitvoering geeft aan een kader voor gemeenschapsdienst, bekijken we hoe dit geïntegreerd kan worden in het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid.

Vlaanderen kan binnen haar bevoegdheden op vlak van activering van werkzoekenden het PWA-stelsel drastisch hervormen. Dit nieuwe instrument past binnen het Vlaamse activeringsbeleid en kan voor bepaalde werkzoekenden ook uitvoering geven aan de krijtlijnen van het federale regeerakkoord inzake gemeenschapsdienst.

Deze nota gaat dieper in op de manier waarop de Vlaamse regering invulling wenst te geven aan de hervorming van het PWA-stelsel.

2. Visie

In de bovenvermelde passage van het Vlaams regeerakkoord staan twee belangrijke nieuwe elementen vermeld in functie van de uitbouw van het Vlaamse activeringsbeleid, namelijk een nieuw stelsel “tijdelijke werkervaring” en een hervorming van het PWA-stelsel.

Het regeerakkoord geeft aan dat de introductie van een nieuw stelsel “tijdelijke werkervaring” en de hervorming van het PWA-stelsel twee acties zijn die de Vlaamse regering op elkaar wil afstemmen. Aangezien er sprake is van een (gedeeltelijke) integratie van PWA in het nieuwe stelsel “tijdelijke werkervaring” vloeit hieruit voort dat ook de mijlpalen voor de uitvoering van deze acties goed op elkaar dienen afgestemd te worden.

1) Stelsel “tijdelijke werkervaring”

Op 30/10/2015 werd reeds een conceptnota “tijdelijke werkervaring” goedgekeurd door de Vlaamse regering. Met deze conceptnota zijn de eerste contouren vastgelegd voor het nieuwe Vlaamse stelsel “tijdelijke werkervaring”. De contouren van dit nieuwe stelsel zijn uitgetekend met als doelstelling bij te dragen tot de realisatie van het Vlaamse activeringsbeleid en het verhogen van de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen.

Nog even de krijtlijnen voor het nieuwe stelsel “tijdelijke werkervaring” op een rijtje:

- Doelgroep: werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij met name een gebrek aan (recente) werkervaring en juiste arbeidsattitudes ervoor zorgt dat ze niet onmiddellijk aan de slag kunnen in het normaal economisch circuit
- Doelstelling: het verwerven van werkervaring als methodiek om de transitie van werkloosheid naar werk in het normaal economisch circuit te faciliteren.
- Duidelijk te onderscheiden van de maatregelen en doelgroep binnen sociale economie: er is geen sprake van een (blijvende) arbeidsbeperking of (blijvende) nood aan een aangepaste werkomgeving en voortdurende ondersteuning en begeleiding op de werkvloer.
- Het traject dat een werkzoekende doorloopt binnen het stelsel tijdelijke werkervaring biedt de werkzoekende een ononderbroken begeleiding en inzet van één of meerdere werkplekleerinstrumenten (art 60§7, opleidingsstages, beroepsverkennde stages, IBO, ...)
- Het stelsel staat open voor alle werkgevers en alle werkzoekenden (ongeacht hun uitkeringsstatuut)

Vooropgestelde timing voor het opstarten van het nieuwe stelsel “tijdelijke werkervaring” is 1/1/2017. Als aanloop naar de hervorming van het PWA-stelsel werd beslist om dezelfde timing te hanteren voor:

- De overname van de PWA-beambten komen op de payroll van VDAB.
- De afschaffing van de mogelijkheid tot cumul tussen het uitvoeren van activiteiten voor PWA en de dienstencheque-afdeling die eventueel nog aanwezig is binnen de PWA-vzw.

2) Hervorming van het PWA-stelsel: naar een nieuw instrument "Wijk-werken"

Om de nadruk te leggen op het feit dat in Vlaanderen dit instrument zal ingezet worden om werkervaring op te doen, en daarbij de focus ligt op het uitvoeren van maatschappelijk relevante activiteiten op lokaal niveau, zal het nieuwe instrument geïntroduceerd worden onder de benaming "Wijk-werken".

Uit het regeerakkoord blijkt dat de Vlaamse regering de hervorming van het PWA-stelsel wil aangrijpen om werkzoekenden een extra instrument te bieden dat kan ingezet worden voor het verwerven van werkervaring, en dit (bij voorkeur) op werkplekken op lokaal niveau.

Uitgangspunt is in ieder geval dat het nieuwe instrument bepaalde (langdurig) werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in staat moet stellen om zo maximaal mogelijk betrokken te worden (of te blijven) bij de arbeidsmarkt en dus niet sociaal geïsoleerd te raken. Het is de bedoeling dat de werkzoekende de competenties waarover hij beschikt in ieder geval niet verliest en dus nog verder van de arbeidsmarkt af komt te staan.

Om dit instrument een zo groot mogelijke meerwaarde te laten opleveren in het kader van de activering van de werkzoekende zal "Wijk-werken" enkel in het kader van een traject naar werk kunnen worden aangewend. Wat betekent dat een werkzoekende bij instap in "Wijk-werken" steeds kan rekenen op (traject)begeleiding door een bemiddelaar / consultant. Op die manier draagt dit instrument optimaal bij aan de activering van de werkzoekende en dus de realisatie van het activeringsbeleid in Vlaanderen.

3. Krijtlijnen van het nieuwe instrument "Wijk-werken"

1) toeleiding naar "Wijk-werken": enkel indien geen ander instrument geschikt is voor de werkzoekende om werkervaring op te doen in functie van een traject naar werk in het NEC.

- Feedback uit het werkveld leert ons dat voor een aantal werkzoekenden het aanvatten van een minimum halftijdse werkervaring (voorlopig) iets te hoog gegrepen is. Dit is evenwel niet te wijten aan een (blijvende) arbeidsbeperking of (blijvende) nood aan een aangepaste werkomgeving (inclusief begeleiding op de werkvloer). Andere instrumenten (IBO, opleidingsstages, Lokale Diensteneconomie, maatwerk,...) zijn dus niet aan de orde.

"Wijk-werken" kan een oplossing bieden voor werkzoekenden die:

- Nood hebben aan een meer geleidelijke opstap richting tewerkstelling in het normaal economisch circuit via een laagdrempelig instrument. Werkervaring in een laagdrempelige omgeving (bij particulieren, non-profit, ...) is voor hen op dat moment de ideale opstap.
- (voorlopig) niet meer aankunnen dan het presteren van een zeer beperkt aantal uren in een laagdrempelige werkomgeving. Een inschakeling in "Wijk-werken" is een dubbele "WIN" voor de maatschappij: enerzijds wordt het persoonlijk welzijn en zelfbeeld van de betrokken werkzoekende positief beïnvloed, anderzijds neemt hij taken op die maatschappelijk relevant zijn en worden de aanwezige competenties bij de persoon optimaal benut.

Een belangrijke premisse hierbij is dat de werkzoekenden in staat moeten zijn om zich zelfstandig naar de leerwerkplek te begeven en daar de taken zelfstandig uit te voeren. Belangrijk om te vermelden is ook dat er in principe geen sprake is van een vaste leerwerkplek (het gaat dus om de uitvoering van occasionele activiteiten / taken) waar iemand bv gedurende 3 maanden aan de slag kan. Dit laatste zorgt er tevens voor dat er geen permanente begeleiding op de werkvloer kan voorzien worden.

Voor werkzoekenden die voldoen aan deze premisse kan deze tewerkstelling onderdeel zijn van een activeringstraject zoals beschreven in het Werk-Zorg decreet.

2) "Wijk-werken" is geen werkloosheidsval: de werkzoekende blijft beschikbaar voor de arbeidsmarkt

Bij de uitwerking van "Wijk-werken" dienen de nodige garanties te worden ingebouwd zodanig dat "Wijk-werken" niet kan leiden tot een werkloosheidsval of het "settelen" van werkzoekenden in het systeem omdat het financieel interessant is.

"Wijk-werken" is een instrument dat tijdelijk kan ingezet worden in het kader van een traject naar werk. De aard van de taken, de intensiteit en de duurtijd (hoeveel uren per week en voor hoelang) is afhankelijk van de capaciteiten waarover de werkzoekende op dat moment beschikt en het traject dat de bemiddelaar inschat dat de werkzoekende nog dient af te leggen naar werk in het NEC. Van zodra mogelijk moet voor de werkzoekende in ieder geval over gestapt worden naar andere werkplekleerinstrumenten / opleiding,... om zo snel mogelijk effectief aan de slag te kunnen gaan in het NEC. Bijkomend verworven competenties n.a.v. de uitvoering van "Wijk-werken" worden geregistreerd in het dossier /POP van de werkzoekende, wat een vlotte overstap naar een volgende fase in het traject naar werk mee mogelijk maakt.

Wijk-werken kadert in een traject naar werk (bijvoorbeeld in een traject tijdelijke werkervaring van één à twee jaar), vandaar dat de maximale duurtijd dat een werkzoekende kan gebruik maken van "Wijk-werken" 6 maanden is.

Deze termijn kan maximaal één keer verlengd worden met zes maanden, na evaluatie door de VDAB.

Bij ziekte, zwangerschap of andere situaties van overmacht wordt het traject van "Wijk-werken", net zoals bij andere trajecten, geschorst. Een uitzondering hierop zal voorzien worden voor de huidige PWA-werknemers (zie pg. 11). De huidige PWA-werknemers worden – waar mogelijk – geheroënteerd naar bestaande instrumenten of het nieuwe instrument van tijdelijke werkervaring, de anderen kunnen in het hervormde PWA blijven tot vertrek of pensionering.

Een werkzoekende die "Wijk-werken" verricht wordt blijvend opgevolgd en begeleid door VDAB of haar partners. Een tijdelijk gebruik van "Wijk-werken" in het kader van zijn traject naar werk stelt de werkzoekende niet vrij van het meewerken aan de uitvoering van andere / nieuwe acties / stappen die de bemiddelaar voorstelt in het kader van zijn traject naar werk. Indien de werkzoekende "Wijk-werken" inroept als reden om niet mee te werken aan verdere acties dan kan de werkzoekende door VDAB gesanctioneerd worden omwille van het "niet meewerken aan de uitvoering van een actieplan / trajectovereenkomst".

De werkzoekende ontvangt een minimale vergoeding voor de geleverde prestaties in het kader van "Wijk-werken". Werkzoekenden die een werkloosheidsuitkering ontvangen kunnen deze ook behouden. De incentive voor de werkzoekende wordt gefinancierd door de gebruiker. De vergoeding

blijft beperkt. Wat betekent dat een tewerkstelling in het NEC nog altijd de beste perspectieven biedt op financieel vlak voor de werkzoekende.

3) "Wijk-werken": geen verdringing van reguliere arbeid in het Normaal Economisch circuit of Sociale Economie

Een afbakening van de activiteiten / taken die een werkzoekende kan uitvoeren in het kader van "Wijk-werken" is noodzakelijk. Er mag immers geen verdringingseffect optreden ten opzichte van reguliere arbeid in het Normaal Economisch Circuit of Sociale Economie.

In het kader van "Wijk-werken" dienen twee partijen van elkaar onderscheiden te worden:

- De gebruiker: is loutere opdrachtgever. Zij stellen een leerwerkplek ter beschikking maar gaan geen contractuele verbintenis met de werkzoekende aan. Zij sluiten wel een overeenkomst af met de organisatie / instelling die als organisator van "Wijk-werken" optreedt.
- De organisator van het "Wijk-werken": de organisatie / instelling waarmee de werkzoekende een overeenkomst afsluit om het verrichten van prestaties op die leerwerkplek mogelijk te maken.

De taken / activiteiten die momenteel nog binnen het huidige PWA-stelsel worden uitgevoerd geven een idee van welke taken / activiteiten mogelijks in aanmerking kunnen komen in het kader van "Wijk-werken". Uitzuivering en een update van deze taken is evenwel aan de orde om tot een afbakening van activiteiten te komen die is afgestemd op de huidige arbeidsmarkt.

Deze oefening zal resulteren in een Vlaams regelgevend kader dat richtlijnen geeft over het feit of activiteiten in aanmerking kunnen komen voor "Wijk-werken". Rekening houdende met de lokale maatschappelijke behoeften en het lokale aanbod vanuit het normaal economisch circuit / sociale economie circuit kan de lijst met toegelaten activiteiten aangevuld worden, mits respect voor het huidige Vlaamse kader.

Het systeem "Wijk-werken" staat open voor alle gebruikers die momenteel zijn toegelaten in het PWA-systeem.

"Wijk-werken" is niet gebonden aan een minimum aantal uren / week dat dient gepresteerd te worden. Aangezien een belangrijk instroomcriterium is dat een werkzoekende (tijdelijk) nog geen halftijdse werkervaring aan kan zal het aantal uren / week dat kan gepresteerd worden binnen "Wijk-werken" zich in concreto situeren tussen 1 uur/ dag tot maximaal 60 uren / maand.

4) "Wijk-werken": werkervaring op een reële (laagdrempelige) leerwerkplek met een beperkte incentive voor de werkzoekende en een beperkte bijdrage van de gebruiker voor de geleverde prestaties.

"Wijk-werken" dient bij te dragen aan een traject naar werk in het normaal economisch circuit. De taken / activiteiten die binnen "Wijk-werken" zullen kunnen uitgevoerd worden situeren zich weliswaar niet op een productievloer (industriële of dienstverlenend) maar zijn wel degelijk reële leerwerkplekken. Door de aard van de activiteiten / taken / leerwerkplekken kunnen we hier wel spreken van laagdrempelige leerwerkplekken die de werkzoekende de mogelijkheid bieden om prestaties te leveren die qua werktempo en vereist niveau aanvaardbaar en haalbaar zijn voor hem.

Zonder dat evenwel sprake is van een arbeidspostanalyse, een aangepaste werkomgeving of voortdurende begeleiding en ondersteuning op de werkvloer.

De organisatie / instelling die deze werkzoekenden tijdelijk onder zijn vleugels neemt als organisator van het "Wijk-werken" heeft de uitdrukkelijke taak om gebruikers te sensibiliseren en duidelijk te maken dat enkel indien de gebruiker realistische verwachtingen stelt er sprake kan zijn van een "leerwerkplek in het kader van "Wijk-werken".

De werkzoekende krijgt zoals eerder in deze nota gesteld een beperkte incentive voor de geleverde prestaties. De gebruiker draagt op zijn beurt bij aan het financieren van deze incentive en enkele onkosten (vervoersvergoeding, eventueel werkkledij, verzekeringen).

5) Organisatie van "Wijk-werken": afstemming op organisatiestructuren voor arbeidsmarktinitiatieven

Toeleiding:

Zeker het eerste jaar na opstart blijft de toegankelijkheid tot "Wijk-werken" beperkt tot verplicht ingeschreven werkzoekenden én werkzoekenden die noch een werkloosheidsuitkering noch een leefloon ontvangen. Op termijn wordt bekeken of het instrument van "Wijk-werken" toegankelijk kan gemaakt worden voor werkzoekenden met een ander statuut (vb. leefloongerechtigden). In concreto betekent dit dat de toeleiding naar "Wijk-werken" wordt opgenomen door VDAB. Deze toeleiding zal gebaseerd zijn op louter kwalitatieve criteria en enkel gebeuren indien er geen alternatieve instrumenten geschikt zijn om de werkzoekende werkervaring te laten opdoen.

De VDAB-bemiddelaar zal hiervoor gebruik maken van alle info voorhanden uit gesprekken, vroegere trajecten, ... De bemiddelaar kan tevens gebruik maken van een inschattingslijst om eventuele problemen te kunnen detecteren die een onmiddellijke tewerkstelling in het normaal economisch circuit verhinderen.

Organisatie van het "Wijk-werken":

VDAB zal beroep doen op partners om als organisator van het "Wijk-werken" op te treden. Lokale verankering en voldoende schaalgrootte van partners is hierbij cruciaal. We rekenen in eerste instantie erop dat lokale besturen hun expertise hiervoor zullen inzetten.

Wijk-werken is een unieke kans om de samenwerking tussen de VDAB en lokale besturen op het terrein structureel te versterken.

Het is niet enkel een instrument in het kader van het activeringsbeleid; het is ook een instrument in het kader van het lokaal tewerkstellingsbeleid, dat het lokaal bestuur kan inzetten in de creatie van lokale werkervaringsplaatsen. Lokale besturen zijn hiervoor goed geplaatst omdat zij ter plaatse zicht hebben op de noden die niet door de reguliere sector ingevuld worden.

VDAB zal dus na overleg en in nauwe samenwerking met de lokale besturen beroep doen op partners om als organisator op te treden. We moedigen samenwerkingsverbanden ter zake aan tussen lokale besturen en tussen lokale besturen en lokale actoren, waaronder bv. sociale economie-bedrijven.

Enkel in afwezigheid van lokale partners, kan VDAB deze rol zelf opnemen om in een gebiedsdekkende dienstverlening te voorzien ten aanzien van de werkzoekenden en gebruikers. Idealiter kan voor de organisatie van "Wijk-werken" aansluiting gevonden worden bij de organisatiestructuren die vrijwillig ontstaan onder andere in het kader van versterkt streekbeleid. Deze bieden de beste garantie op een instrument waarbij optimale afstemming kan bereikt worden met de lokale arbeidsmarkt en de spelers die zich op die arbeidsmarkt bewegen..

De organisatie van "Wijk-werken" behelst:

- Het rekruteren van de leerwerkplekken, waarbij de focus ligt op maatschappelijk relevante activiteiten op lokaal niveau
- Sensibiliseren van potentiële gebruikers op lokaal niveau
- Het matchen van doorverwezen werkzoekenden met beschikbare leerwerkplekken
- Administratieve taken voor de organisatie die een "overeenkomst" met de werkzoekende en met de gebruiker afsluit in het kader van "Wijk-werken"
-

4. Gebruik van PWA als "juridisch vehikel": nodig voor uitwerking van het nieuw Vlaams werkplekleerinstrument ""Wijk-werken""

In de conceptnota "tijdelijke werkervaring" werd reeds melding gemaakt van de hervorming van het PWA-stelsel:

"De hervorming van het PWA-stelsel zal - gezien de complexiteit van de materie - stapsgewijs gebeuren. Op korte termijn zal er aan de Vlaamse regering een voorstel voor de hervormde PWA worden voorgelegd, waarbij de organisatie van lokale activiteiten een belangrijk element uitmaakt".

De integratie van PWA in het TWE-stelsel houdt in eerste instantie in dat het PWA-stelsel in de huidige vorm zal uitdoven. Voor de PWA-werknemers die op 1/1/17 aan het werk zijn in het PWA-stelsel volgt ofwel een heroriëntering naar een andere bestaande maatregel (inclusief TWE die begin 2017 van start gaat) ofwel een "uitlooperperiode" tot de hervorming van PWA is gerealiseerd.

Het huidige federale PWA-stelsel vertoont volgende sterke en zwakke punten:

Sterktes	Zwaktes
Uitvoeren lokale taken – aanvullend op de markt die nuttige werkervaring kunnen bieden	Onbepaalde duurtijd in het systeem
Aanbod aan groep van kwetsbare individuen (ouderen, alleenstaanden,...)	Toeleiding louter op basis van kwantitatieve criteria (werkloosheidsduur)
"Beperkte" arbeidsprestaties mogelijk tegen beperkte vergoeding bovenop werkloosheidsuitkering	Geen trajectbegeleiding en mogelijkheid tot vrijstelling (impliceert niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en niet ingeschreven als werkzoekende)
Afstemming op lokale arbeidsmarkt	Geen competentieversterkend traject
Grote flexibiliteit voor occasionele taken	Geen onderdeel van het Vlaams activeringsbeleid (kadert niet in een traject naar werk)

Bovenstaande sterke punten willen we dan ook graag “transponeren” naar dit nieuwe instrument.

Een grondige hervorming van de bestaande PWA-regelgeving en operationele werking ervan is evenwel aan de orde om dit om te vormen naar een efficiënt, effectief en transparant instrument dat helemaal past in het Vlaamse activeringsbeleid.

In bijlage 1 is een overzicht terug te vinden van de belangrijkste gelijkenissen of verschillen tussen het huidige PWA-stelsel en het nieuwe werkplekleerinstrument “Wijk-werken”. Een uitgebreide beschrijving van de werking van het huidige PWA-stelsel is terug te vinden in bijlage 2.

Voordelen van het gebruik van PWA als juridische basis voor uitwerking van het nieuwe instrument “Wijk-werken”:

Enkele belangrijke krijtlijnen zoals hierboven geschetst voor “Wijk-werken” zijn enkel realiseerbaar mits gebruik van de juridische basis voor PWA:

- het voorzien in een beperkte vergoeding die voortkomt uit het leveren van prestaties in combinatie met een werkloosheidsuitkering kan enkel mits gebruik van de PWA-arbeidsovereenkomst. Het instrument “Wijk-werken” wordt ingezet voor het opdoen van werkervaring, maar kan niet als een stage of opleiding gezien worden. Er wordt niet vooropgesteld dat er technische competenties worden aangeleerd of dat er een instructeur of stagebegeleider aanwezig is op de werkvloer.
Bovendien is in het geval van “Wijk-werken” sprake van “gebruikers” die een (weliswaar beperkte) vergoeding betalen voor het leveren van prestaties. Door gebruik van de juridische basis voor PWA kan dus gebruik gemaakt worden van een bestaande uitzondering op de federale werkloosheidsreglementering.
In de Bijzondere Wet op de 6^{de} Staatshervorming staat het engagement vermeld dat men de werkloosheidsuitkeringen zal blijven betalen bij instandhouding van “een PWA-systeem”. Wel is er een responsabiliseringsmechanisme bepaald dat stelt dat er maar 7.291 PWA-werknemers gemiddeld over het jaar in een dergelijk systeem kunnen tewerkgesteld worden. Bij overschrijding van dit aantal is een responsabiliseringsbijdrage door het Gewest aan de federale staat verschuldigd.
- De PWA-arbeidsovereenkomst geeft ook de mogelijkheid om bv de prestatie te beperken tot 1 uur / dag. Dit is een uitzondering op het federale arbeidsrecht.
- De PWA-arbeidsovereenkomst is bovendien een bijzondere overeenkomst die als voordeel heeft dat die een arbeidsrechtelijk kader biedt aan de relatie werkzoekende / gebruiker / organisator van het “Wijk-werken”, evenwel zonder dat men gebonden is aan de dwingende voorwaarden van een arbeidsovereenkomst op vlak van (minimum)loon, beëindiging van de overeenkomst, ...
- Voor het betalen van een vergoeding door de gebruiker bestaat reeds een PWA-chequesysteem. De huidige gunning kan uiterlijk tot 31/12/2017 verlengd worden. Nadien kan een cheque-systeem nog steeds worden gebruikt, maar is wel een nieuwe gunning vereist.

- Gebruik van PWA als juridische basis betekent dat we opteren voor het behoud van “een PWA-systeem” juridisch gezien, wat het mogelijk maakt om voor een aantal specifieke (en financieel kwetsbare) gebruikers tegemoet te komen aan hun nood om in de uitvoering van een aantal taken / activiteiten te voorzien die niet zijn “gedekt” door werkgevers in het normaal economisch circuit en sociale economie

Aandachtspunten bij gebruik van PWA als juridische basis voor de uitwerking van het nieuwe instrument “Wijk-werken”:

Het gebruik van PWA als juridische basis brengt evenwel ook een aantal verplichtingen of extra aandachtspunten met zich mee:

- Federaal behoudt men het recht om te bepalen of de voorgestelde lijst aan activiteiten nog steeds voldoet aan hun definitie van “een PWA-systeem”. De inschatting is dat dit niet direct een hinderpaal zal zijn voor de uitwerking van het “Wijk-werken”. We vertrekken immers van de bestaande lijst en willen enkel een update realiseren die aansluit bij de huidige Vlaamse arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid
- Het hierboven vermelde responsabiliseringsmechanisme betekent dat het contingent aan werkzoekenden dat in “Wijk-werken” kan instromen in principe beperkt is tot 7.291. Het gaat hierbij om een gemiddelde op jaarniveau. Aangezien we werkzoekenden in principe maximaal 6 maanden “Wijk-werken” willen laten verrichten is het aantal werkzoekenden dat op jaarbasis van dit instrument kan gebruiken hoger. Wat betekent dat er toch een aanzienlijk aantal werkzoekenden (minimum ong. 10.000 / jaar) gebaat kunnen zijn bij uitwerking van dit nieuwe instrument. Ook dit is dus niet direct een hinderpaal.
- In de Bijzondere Wet op de 6^{de} staatshervorming en de bijhorende Memorie van Toelichting is bepaald dat enkele aspecten m.b.t. PWA federale bevoegdheid blijven. Het gaat hierbij om de PWA-vrijstelling, de PWA-inkomensgarantie-uitkering (= werkloosheidsuitkering voor iemand die PWA-werk verricht), de regeling inzake welzijn van de PWA-werknemer, en de PWA-arbeidsovereenkomst. Deze aspecten hebben hoofdzakelijk betrekking op het raakvlak PWA / werkloosheidsreglementering of PWA / arbeidsrecht. Dit biedt als voordeel dat er al in een regeling voorzien is, maar betekent ook dat bij gebruik van PWA als juridische basis dient de federale reglementering terzake uiteraard gerespecteerd te worden. Het staat het Vlaamse gewest uiteraard vrij om bij detectie van eventuele knelpunten hierover in overleg te treden met de bevoegde federale instanties.
- Aangezien het “Wijk-werken” de kenmerken zal vertonen van een “PWA-stelsel” dient ook minimaal in een interregionaal samenwerkingsprotocol met de andere gewesten voorzien te worden om de interregionale mobiliteit die zich kan voordoen in een dergelijk stelsel met gebruikers en werkzoekenden te regelen.
- De aspecten die wél tot de bevoegdheid van het Vlaams gewest behoren kan de Vlaamse Regering naar wens aanpassen of hervormen tot een nieuw Vlaams instrument “Wijk-werken”. De organisatiestructuur van het huidig PWA-stelsel, de toelatingsvoorwaarden voor

PWA-werknemers, al dan niet behoud van een cheque-systeem,... Aanpassing of hervorming ervan vereist uiteraard ook de nodige juridische initiatieven terzake.

Wat indien geopteerd wordt om PWA niet als juridische basis te gebruiken?

De Vlaamse Regering kan ook overwegen PWA niet als juridische basis te gebruiken voor de uitwerking van het nieuwe instrument “Wijk-werken”. Dit heeft tot gevolg dat:

- De Vlaamse Regering beslist in dit geval om enkel een uitdoof van het huidige PWA-stelsel te voorzien n.a.v. de overheveling van de PWA-bevoegdheid naar het Vlaamse Gewest. Dit is in tegenstelling tot het regeerakkoord en de goedgekeurde conceptnota tijdelijke werkervaring. Er wordt m.a.w. niet in een hervorming van het PWA-stelsel voorzien.
De uitdoofperiode kan oplopen tot meer dan 30 jaar indien de stelregel wordt gehanteerd dat de werkzoekenden die op 1/1/17 nog in het stelsel werkzaam zijn met behoud van rechten in het stelsel kunnen blijven tot de pensioengerechtigde leeftijd (de jongste PWA-werknemers situeren zich immers in de leeftijdscategorie 20 – 34) . Een volledig behoud van het huidige stelsel voor deze periode betekent ook behoud van de organisatiestructuur, het cheque-systeem enz... Dit voor een steeds kleinere groep PWA-werknemers en gebruikers. Aan RVA kan gevraagd worden om voor een redelijke duur te blijven instaan voor de operationele uitvoering van het PWA-stelsel, maar 30 jaar kan bezwaarlijk beschouwd worden als een “redelijke duur”. Vlaanderen zal bijgevolg een aanzienlijke investering moeten doen om dit over te nemen, wetende dat het gaat om een stelsel dat uitdooft.
- Vlaanderen kan geen gebruik maken van de uitzonderingen op het federale arbeidsrecht en de federale werkloosheidsreglementering die de PWA-arbeidsovereenkomst biedt. De kans dat een Vlaams instrument in aanmerking kan komen voor een dergelijke uitzondering wordt miniem geacht.
- De dienstverlening die momenteel nog wordt verzorgd ten aanzien van de gebruikers van het huidige PWA-stelsel houdt op te bestaan (vb. lokale besturen, onderwijsinstellingen,...), ook als er geen alternatief voorhanden is in het NEC, het SEC of via andere maatregelen /stelsels
- Vlaanderen kan uiteraard nog steeds kiezen voor de uitwerking van een werkplekleerinstrument “Wijk-werken”. Zonder de specifieke kenmerken zoals beschreven in de krijtlijnen in deze nota kan de vraag gesteld worden of dit nog wel enige meerwaarde met zich mee zal brengen, gezien het aanbod aan werkplekleerinstrumenten dat reeds bestaat in Vlaanderen of nog in de steigers staat (zie ook conceptnota “tijdelijke werkervaring”).

Conclusie:

Om “Wijk-werken” in Vlaanderen als een instrument met meerwaarde te introduceren in het aanbod naar werkzoekenden toe is keuze voor de optie “gebruik PWA als juridische basis” het meest aangewezen.

5. Regeling van 3 specifieke aspecten bij gebruik PWA als juridische basis voor “Wijk-werken”

Drie aspecten vragen specifieke aandacht bij het gebruik van PWA als juridische basis voor “Wijk-werken”.

Werkzoekenden werkzaam als PWA-werknemer op 1/1/17

Voor de PWA-werknemers werden de volgende acties in de conceptnota “tijdelijke werkervaring” voorzien vanaf 1/1/2017:

- Heroriëntering PWA-werknemers die terechtkunnen in andere maatregelen /stelsels
- Bepaling “restgroep stock” PWA-werknemers die kunnen blijven in PWA-systeem tot alternatief is ontwikkeld (met behoud bestaande rechten)

In de conceptnota “tijdelijke werkervaring” werd bovendien vermeld dat *“de hervorming van het PWA-stelsel uitgewerkt wordt in een aparte conceptnota. Voor de PWA-werknemers in het huidige PWA-stelsel impliceert de hervorming geen wijziging in de aard van de taken of de plaats van tewerkstelling. Ze behouden ook hun bestaande rechten”*.

Een PWA-stelsel zoals dit vandaag bestaat nog 30 jaar in stand houden om bovenstaand engagement na te komen is niet aangewezen. De organisatiestructuur (PWA-vzw’s), de betalingsmodaliteiten (PWA-cheques),... kan niet in stand worden gehouden voor bv nog 1000 resterende PWA-werknemers. Bovendien komt een stelsel met een dergelijk beperkt aantal PWA-werknemers ook niet meer tegemoet aan de nood die zich situeert bij de PWA-gebruikers.

Om het engagement na te komen zoals geformuleerd in de conceptnota kan voorzien worden in overgangsbepalingen voor de “huidige” PWA-werknemers. Het begrip “personen die momenteel in het PWA-stelsel werken” moet duidelijk omschreven worden, evenals de draagwijdte van de begrippen “bestaande rechten” en “geen wijziging in de aard van de taken of de plaats van tewerkstelling”. Dat laatste hangt bv af van het aanbod dat er is qua PWA-gebruikers en de leerwerkplekken die zij ter beschikking stellen. Geen enkele PWA-gebruiker kan verplicht worden om zijn leerwerkplek ter beschikking te blijven stellen, er is m.a.w. geen garantie op behoud van alle bestaande leerwerkplekken die er momenteel nog zijn.

De overgangsbepalingen voor de huidige PWA-werknemers zullen gekoppeld worden aan de hervorming van het PWA-stelsel en de opstart van het instrument “Wijk-werken”. De groep “huidige PWA-werknemers” zal gebruik kunnen maken van een specifieke regeling bij instroom in “Wijk-werken”.

Bij opstart van het nieuwe instrument en dus de voltooiing van de hervorming van het PWA-stelsel zal de toeleiding als volgt verlopen:

- Prioritair: instroom van PWA-werknemers die gebruik kunnen maken van de overgangsbepalingen naar aanleiding van de hervorming van het PWA-stelsel
- instroom van werkzoekenden die voldoen aan het profiel zoals eerder omschreven in deze nota ("toeleiding naar "Wijk-werken")

De PWA-vzw's

Bij de uitwerking van het instrument "Wijk-werken" zullen:

- De gemeenten niet langer meer de verplichting hebben om te voorzien in een PWA.
- Er geen detachering vanuit VDAB voorzien worden naar de PWA-vzw's van PWA-beambten
- De PWA-vzw's niet langer meer de "organisatie van PWA" als opdracht toegewezen krijgen per wet/decreet.
- De lokale besturen via de bestaande vzw's (of andere organisatiestructuren bijvoorbeeld na schaalvergroting) de rol van lokale organisator kunnen blijven vervullen

De Vlaamse Regering neemt geen beslissing over het feit of de vzw nog dienstencheque-activiteiten kan / zal uitoefenen. Deze beslissing wordt overgelaten aan de Raad van Bestuur van de PWA-vzw's waar momenteel nog een dienstencheque-afdeling actief is.

Het PWA-cheque systeem en rol van de uitbetalingsinstellingen en RVA

De opdracht van Edenred voor het drukken en de uitgifte van PWA-cheques kan maximaal verlengd worden tot 31/12/2017. Van zodra de opdracht substantieel wijzigt moet er een nieuwe uitbesteding gebeuren.

Het is dus zaak om eventuele wijzigingen aan het PWA-stelsel in functie van de voorbereiding van de hervorming naar "Wijk-werken" door te voeren zonder dat de huidige opdracht van Edenred substantieel gewijzigd wordt. Bij de overgang van het huidige PWA-stelsel naar "Wijk-werken" zal allicht nog in een uitdoofperiode dienen voorzien te worden voor bv PWA-cheques die in omloop zijn in Vlaanderen en nog kunnen worden ingediend ed.

Behoud van een chequesysteem (elektronisch of op papier) is aangewezen (zie pg. 17 van bijlage 2 voor de voordelen van het cheque-systeem). Het systeem is gekend, laagdrempelig voor gebruikers en kan gefinancierd worden via de cheques zelf (aangekocht en dus gefinancierd door de gebruikers). De verdere operationalisering van het betalingsstelsel wordt nog uitgewerkt.

Een gegevensuitwisseling met RVA zal moeten voorzien worden indien we gebruik maken van PWA als juridische basis voor de vormgeving van "Wijk-werken". RVA moet immers in staat zijn om na te gaan of het aantal verplicht ingeschreven werkzoekenden die tewerkgesteld worden binnen "Wijk-werken" niet groter is dan 7.291.

6. Timing

Op 01/01/17 wordt het nieuwe stelsel “tijdelijke werkervaring” opgestart.

Dit heeft volgende concrete gevolgen voor de PWA-vzw's en PWA-beambten (cfr. goedgekeurde conceptnota tijdelijke werkervaring) vanaf 1/1/17:

- De PWA-beambten komen op de payroll van VDAB te staan.
- De cumul tussen het uitvoeren van activiteiten voor PWA en de dienstencheque-afdeling die eventueel nog aanwezig is binnen de PWA-vzw is niet langer meer mogelijk.

De opstart van het nieuwe stelsel vraagt heel wat acties op aspecten als HR, wetgeving, financiële stromen, processen en procedures, Deze worden in de loop van 2016 en eerste helft van 2017 voorbereid. We doen dit in overleg met de betrokken stakeholders (vb. VVSG, PWA-platform,...).

Daarom is het raadzaam om de opstart van “Wijk-werken” enkele maanden later te situeren. Voorstel daarbij is om als opstartdatum voor het nieuwe instrument 1/7/17 voorop te stellen. Wat betekent dat op die datum ook de overgangsbepalingen met betrekking tot de PWA-werknemers in werking treden en het einde van de PWA-opdracht voor de PWA-vzw's een feit is.

Tot 01/07/17 zal VDAB, voor zover nog nodig, PWA-beambten voorzien om de PWA-vzw's te blijven ondersteunen in hun opdracht. Vanaf 1/7/2017 gaan alle (ex)PWA-beambten aan het werk bij VDAB.

Dienstencheque-afdelingen die in 2017 nog beroep wensen te doen op de expertise en vaardigheden van de PWA-beambte kunnen een regeling treffen waarbij de PWA-beambte in loondienst van de dienstencheque-afdeling aan de slag gaat. Voor dat jaar kan de PWA-beambte verlof zonder wedde verkrijgen bij VDAB (voor zover de PWA-beambte dit recht nog niet heeft uitgeput). Toegang tot o.a. het werkzoekendenbestand van VDAB zal pas verleend worden als de PWA-beambte ook effectief aan de slag gaat als VDAB-medewerker (dus bij einde afloop van de periode van verlof zonder wedde). Op die manier blijft de beslissing tot het verbod op cumul tussen het uitvoeren van PWA/ VDAB-activiteiten en het uitvoeren van dienstencheque-activiteiten gerespecteerd.

De ministers van Werk – Sociale Economie – Welzijn engageren zich om verder van gedachten te wisselen en een gezamenlijke oplossing te zoeken voor de groep werkzoekenden die niet terecht kunnen in een traject naar werk (Normaal Economisch circuit of sociale economie). Hierbij zal ook onderzocht worden of de expertise opgebouwd in het lokaal netwerk dat in het kader van het wijk-werken ontwikkeld zal worden om werkplekken te zoeken ook kan worden benut om werkplekken te zoeken binnen andere stelsels. Er wordt tevens naar een oplossing gezocht voor mensen ouder dan 55 jaar die ondanks meerdere intensieve trajecten geen tewerkstelling kunnen bekomen noch in de reguliere sector noch in de sociale economie.

Bijlage 1 : vergelijking huidig PWA-stelsel en “Wijk-werken”

Krijtlijn “Wijk-werken”		Huidige regeling PWA	“Wijk-werken”
Toeleiding	Instroom obv kwantitatieve versus kwalitatieve criteria	De werkzoekende stroomt in obv kwantitatieve criteria (leeftijd + werkloosheidsduur). RVA levert lijsten aan de PWA-vzw’s met werkzoekenden die “PWA-gerechtigd zijn” De PWA-vzw heeft de verplichting om deze werkzoekenden te contacteren met de vraag naar interesse voor instap in PWA.	De werkzoekende stroomt in obv kwalitatieve criteria via toeleiding door VDAB.
Het traject	Matching	Matching van vraag en aanbod is enerzijds gebaseerd op - de ervaringen van de PWA-werknemer (werkverleden, inzetbare vaardigheden) - en anderzijds op de aangeboden klussen.	“Wijk-werken” past in het traject naar werk. Er wordt een match gemaakt tussen de competenties van de werkzoekende (voornamelijk verworven competenties die doorheen Wijk-werken verder geoefend en op peil gehouden moeten worden) en competenties nodig voor het uitvoeren van de PWA-taken
	Competentieontwikkeling	Er wordt niet gewerkt met competenties, competentieontwikkeling is uitsluitend gericht op het aanleren van vaardigheden nodig voor het uitvoeren van de PWA-jobs	Competentieontwikkeling is afgestemd op het jobdoelwit, opgenomen in het POP van de werkzoekende
	Geen POP noch trajectplan versus passen in een traject	Geen POP, geen trajectplan	“Wijk-werken” past in een traject naar werk. Er wordt een POP opgemaakt, het jobdoelwit wordt bepaald
	Begeleider versus trajectbegeleider	PWA voorziet geen begeleiding op de werkvloer, geen trajectbegeleider en bijgevolg ook geen opvolging van eventueel gemaakte progressie	De trajectbegeleider volgt de progressie van de werkzoekende op aan de hand van regelmatige evaluaties. Permanent aanwezige begeleiding op de werkvloer wordt niet voorzien. De

			werkzoekende voert zijn taken autonoom en zelfstandig uit
	Registratie in MLB	<p>PWA-werk wordt niet rechtstreeks geregistreerd in het WZ dossier</p> <p><u>Kwantitatieve info</u> (aantal gepresteerde PWA-uren/maand) wordt geregistreerd door de uitbetalingsinstelling en via data-uitwisseling overgemaakt aan RVA.</p> <p><u>Kwalitatieve trajectgerelateerde informatie</u> wordt bewaard per PWA in een eigen registratiesysteem. Deze informatie is niet ontsluitbaar, niet beschikbaar voor de trajectbegeleider van VDAB</p>	<p><u>Kwantitatieve info</u> registratiesysteem conform opleidingen</p> <p><u>Kwalitatieve info</u> wordt door de trajectbegeleider geregistreerd in het MLB dossier van de werkzoekende dat alle relevante informatie op één plaats centraliseert.</p>
"Wijk-werken" is geen werkloosheidsval	Vrijwillig versus verplicht	<p>Er is geen verplichting om op het aanbod in te gaan (op vrijwillige basis). Geen sanctionering van de werkzoekende indien hij een aanbod PWA-tewerkstelling weigert</p> <p>PWA-beambten mogen in principe niet bemiddelen, wat maakt dat werkzoekenden blijven "hangen" in PWA omwille van de interessante arbeidsvoorwaarden en financiële incentive</p>	<p>De werkzoekende moet ingaan op een aanbod "Wijk-werken" door VDAB indien dit past in zijn traject naar werk. Indien weigering: mogelijkheid tot sanctionering door VDAB</p> <p>De VDAB-bemiddelaars en haar partners hebben de expliciete opdracht om werkzoekenden zo snel mogelijk aan het werk te helpen.</p>

	PWA-vrijstelling versus beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt	Prestatie van een maximaal aantal uren genereert vrijstellingen (geen opvolging werkzoekgedrag mogelijk): <ul style="list-style-type: none"> - Maxi-vrijstelling voor stadswachters - Maxi-vrijstelling voor 33 % arbeidsongeschiktheid - Mini-vrijstelling voor alle overige PWA-werknemers (geen opvolging ikv actieve beschikbaarheid) 	Bij behoud PWA als "juridisch vehikel" voor "Wijk-werken" is overleg met de federale bevoegde minister van Werk + RVA nodig. Realisatie van de krijtlijn voor de PWA-werknemers met PWA-vrijstelling kan enkel mits aanpassing van de federale reglementering terzake. Minimale vereiste voor Vlaanderen: <ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheid tot opvolging en uitnodiging / contactname met PWA-werknemers met maxi-vrijstelling - Geen mini-vrijstelling meer voor PWA-werknemers
	Statuut en incentive werkzoekende	WZ ontvangt uitkering + incentive (loon) voor verrichte prestaties ikv PWA met PWA-arbeidsovereenkomst	WZ ontvangt uitkering + incentive (loon) voor verrichte prestaties ikv "Wijk-werken" met (voormalige PWA-)arbeidsovereenkomst
	Betalingssysteem	De werkzoekende ontvangt zijn incentive obv het aantal ingediende PWA-cheques. Per gepresteerd uur ontvangt de PWA-werknemer een cheque die hij aan het eind van de maand bij zijn uitbetalingsinstelling indient. De vergoeding per gewerkt uur wordt hem door RVA samen met zijn uitkering uitbetaald. Hierbij maakt RVA geen onderscheid tussen het aandeel werkloosheidsuitkering/inkomsten uit PWA	Chequesysteem

"Wijk-werken": geen verdringing van reguliere arbeid in NEC of SEC	Beperkt aantal uren	Beperkt aantal uren (maand- en jaarbasis)	de PWA-arbeidsovereenkomst en regelgeving geeft als enige de mogelijkheid om van deze specifieke regeling gebruik te maken (uitzondering op geldend arbeidsrecht en geldende werkloosheidsreglementering) Beperkt aantal uren (max 60 uren per maand)
	Een beperkt aantal klussen toegestaan	In PWA worden slechts een beperkt aantal klussen toegestaan, deze zijn duidelijk omschreven (exhaustieve opsomming)	Een beperkt aantal klussen, duidelijk omschreven (exhaustief opgesomd, passend in het bestaande PWA-kader, goedgekeurd door de federale overheid) zorgen ervoor dat verdringing niet mogelijk is
	Fiscale aftrekbaarheid	Private gebruiker ontvangt een fiscaal attest	Nog te bepalen
	Statuut	Werkzoekende of leefloongerechtigde	In opstartfase zullen enkel bij VDAB ingeschreven werkzoekenden kunnen instromen in "Wijk-werken" die niet leefloongerechtigd zijn
	Klussen niet opgenomen in een databank versus registratie in WeLP	Klussen niet opgenomen in een databank, niet omschreven obv benodigde en te verwerven competenties	Leerwerkplekken opgenomen in WeLP obv benodigde en te verwerven competenties
	Gebruikers / aanbieders van leerwerkplekken	Privé-personen, lokale overheden, VZW's en andere niet-commerciële verenigingen, onderwijsinstellingen en land- of tuinbouwbedrijven	Privé-personen, lokale overheden, VZW's en andere niet-commerciële verenigingen, onderwijsinstellingen en land- of tuinbouwbedrijven

	Organisatiestructuur	Georganiseerd door 276 autonoom functionerende PWA-vzw's die middelen ontvangen uit de cheques, personeel = overheidspersoneel, ontvangen overheadkosten/beambte van de overheid, fungeert als "werkgever" voor de PWA-werknemer	Georganiseerd door een derde partij die als "organisator van "Wijk-werken"" tevens kan instaan voor het afsluiten van de (voormalige PWA)-arbeidsovereenkomst met de werkzoekende.
		Boekhouding PWA-vzw, controle boekhouding	Nog te bepalen (afhankelijk van betalingssysteem)
	Geografisch toepassingsgebied	Nationaal, georganiseerd op lokaal niveau (gemeente)	Louter in Vlaanderen
	Bepakt contingent voor verplicht ingeschreven werkzoekenden	Duidelijk afgebakend contingent toegestaan in het stelsel (7291)	Bij gebruik PWA als basis: 7291 In alle andere gevallen: onbepakt

Bijlage 2: PWA-fiches