
Werkzaamheidsgeboden

Naar een (in) of (uit)sluitende aanpak in Vlaanderen

In deze bijdrage wordt het Vlaams inschakelingsbeleid geduid vanuit enerzijds het beleidsmatig referentiekader¹ en anderzijds de concrete beleidsinitiatieven en -perspectieven.² Hierbij zal dieper worden ingegaan op een aantal in ontwerp zijnde maatregelen die gericht zijn op de integratie van de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.

Krapte, werkzaamheidsgraden en actieve welvaartsstaat

Vooraf moet opgemerkt worden dat bij deze duiding moet rekening gehouden worden met de sterk gewijzigde socio-economische en politieke context.

De sterke daling van de 'officiële' werkloosheid bij nagenoeg alle werklozencategorieën,³ de banenacceleratie en de toenemende arbeidsmarktkraptes houden een grotere nadruk van het beleid in op de bevordering van de werkgelegenheid in het reguliere arbeidscircuit en een meer afgewogen – zowel kwantitatief als kwalitatief – inspanning ten aanzien van de verdere uitbouw van het additioneel werkgelegenheidscircuit.

Deze keuze wordt versterkt door het politiek discours op Europees niveau, waarbij aansluitend op het Vlaams regeerakkoord, ambitieuze doelstellingen inzake werkzaamheidsgraden worden geformuleerd. Het leitmotiv van volledige werkgelegenheid duikt hier weer in een nieuwe vorm op. Uiteraard impliceert deze geëvolueerde context dat ondernemingen 'structureel' werk moeten maken van kansenschepping voor alle werkzoekenden, management van diversiteit en verantwoord ondernemerschap. Dit is des te meer het geval in het voorgestane maatschappijmodel van de actieve welvaartsstaat,⁴ waarin arbeid als een centrale socialisatie- en onderwijsfactor geldt. Het is de taak van de overheid om hieraan een flankerend beleid te

koppelen dat de structurele adaptaties van het HRM-bedrijfsbeleid en de arbeidsorganisaties mogelijk maakt. De toetssteen van het overheidsoptreden in de actieve welvaartsstaat ligt evenwel in de mate waarin de kansengroepen hun arbeidsmarktpositie daadwerkelijk weten te verbeteren.

Beleidsmatig referentiekader

Zoals gesteld in de Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004 van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid heeft het Vlaams werkgelegenheidsbeleid als missie bij te dragen tot de totstandkoming van het recht op volledige en volwaardige werkgelegenheid voor alle werkzoekende burgers. Het feit dat in de inschakelingsaanpak een contractualiseringsdiscours is doorgesijpeld met bijvoorbeeld het begeleidingsplan en de integratiecontracten voor jonge bestaansminimumtrekkers, mag geen afbreuk doen aan de rechtenbenadering. Vooral de zgn. risicogroepen op de arbeidsmarkt staan immers in een zwakke positie in een contractuele aanpak: bij hen is er geen sprake van een evenwichtige verhouding tussen beide contractanten. Zij zijn in hoge mate afhankelijk van het gedrag van de institutionele actoren.

Bij het garanderen van de rechtenbenadering moet erover gewaakt worden dat deze niet beperkt is tot de indirecte waarborging. In de vormgeving van de welvaartsstaat zijn de rechten in het verleden vooral uitgedrukt als het wegnemen van juridische, institutionele en administratieve hinderpalen die de inschakeling van werkzoekenden kunnen belemmeren. Deze noodzakelijke indirecte benadering moet aangevuld worden met zoveel mogelijk directe

rechtencomponenten zoals een universele basisdienstverlening voor alle werkzoekenden, werkgarantieplannen en evenredige participatiemaatregelen. Daarenboven moet doorheen deze globale aanpak de gelijkheid van uitkomsten beoogd worden.

Het formele gelijkheidsbeginsel, gesteund op gelijkheid van rechten, en het procedurale gelijkheidsbeginsel, gesteund op gelijkheid van kansen, moet vervolledigd worden met het hulpbron-gelijkheidsbeginsel dat gericht is op de gelijkheid van uitkomsten.

Slechts in de mate dat de overheid weet gestalte te geven aan deze taakstellingen, kan van de werkzoekende burger verwacht worden dat hij op een evenwichtige manier zijn verantwoordelijkheden opneemt of kan hij daartoe in een activerende werkgelegenheidsaanpak op een rechtmatige wijze uitgenodigd worden. Het ook nu weer opduikend discours betreffende een strengere behandeling van werkzoekenden moet o.i. in dat perspectief geplaatst worden. De inspanningen die de overheid levert en de jobkansen die ondernemingen aanbieden, moeten gerelateerd worden aan het reële profiel van de te activeren werkzoekenden. Hierbij stelt zich niet alleen terecht de klassieke vraag naar de offerbereidheid van werkzoekenden, maar ook – en dit in toenemende mate naargelang het beleid en ondernemingen zich dienen te richten naar de ‘moeilijker inzetbare’ werkzoekenden of de latente arbeidsreserve – naar de offerbereidheid van werkgevers en institutionele aanbieders.⁵ Zijn de werkgevers bereid om een arbeidsmarkt bewust personeelsbeleid te voeren met aandacht voor diversiteitsmanagement, jobrotatie en invoegsystemen voor meer kwetsbare doelgroepen? Zijn de institutionele actoren bereid om hun aanbod en methodiek te herdenken en herstructureren zodat de trajectwerking beantwoordt aan zijn reële inhoud? Het antwoord op beide vragen bepaalt in hoge mate de effectiviteit van het inschakelingsbeleid.

Beleidsontwikkelingen

Basisdienstverlening en trajectwerking

De beste manier om risicowerkloosheid te voorkomen is een sterk preventiebeleid. Deze opvatting

zit ook in de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren vervat. In dat kader is door de Vlaamse overheid prioritair werk gemaakt van de uitbouw van de universele dienstverlening binnen het concept van de lokale werkwinkels.

Deze basisdienstverlening is een recht voor elke werkzoekende die zich in de werkwinkel aanbiedt. Zij bevat een laag- en breeddrempelig gamma van diensten gaande van informatie over vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt, in- en herinschrijving, de raadpleging van de zelfbesturingssystemen WIS en KISS tot de gekwalificeerde intake, de beroepsvoorkeurtesten, de ‘arbeidsmarktrijpheidstest ‘(ARI)’ en de doorverwijzing naar de trajectwerking. Dit gamma zal in de toekomst nog aangevuld worden met competentiebeheersystemen en geautomatiseerde loopbaanbegeleidingsmodules.

Nieuw in dit model is de inbedding van de trajectwerking in de lokale werkwinkel waarbij de muur tussen de universele dienstverlening en de trajectwerking wordt gesloopt. De start van de trajectwerking middels de ARI is immers een inherent onderdeel van de basisdienstverlening geworden en vergemakkelijkt de gespecialiseerde doorverwijzing voor de werkzoekenden met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. Bovendien wordt de eenheid van begeleiding verzekerd omdat de initiële trajectbegeleider die de werkzoekende in de lokale werkwinkel opvangt, deze zal opvolgen gedurende het gehele traject. Dit bevordert de mogelijkheid tot een vertrouwenswekkende relatie tussen de trajectbegeleider en de werkzoekende en knoopt terug aan bij de Weer Werk-aanpak.⁶ In het nieuwe concept van trajectwerking is tevens vorm gegeven aan de veralgemeende wens om een onafhankelijke trajecttoewijzer te hebben en aan de noodzaak van een eenduidig cliëntvolgsysteem dat de overdracht faciliteert t.a.v. de trajectbegeleiders en de modulebegeleiding.

De trajectwerking werd verder uitgebreid. De werking is eerst en vooral gericht op het voldoen aan de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren, aangezien dit een ‘dwingende’ beleidscontext betreft.⁷ In dat kader wordt bijvoorbeeld elke jonge werkzoekende schoolverlater vanaf de derde maand actief in de trajectwerking opgenomen. Maar bovenop deze Europese sokkel worden specifieke trajectwerkingsacties ondernomen en ondersteund

t.a.v. de doelgroepen van de arbeidsgehandicapten, de deeltijds leerplichtigen, de inburgeringswerkzoekenden en de OCMW-klanten. Deze acties steunen op samenwerkingsprotocollen met de functioneel bevoegde ministers en/of instellingen. Zij waarborgen een eenvormig werkingsmodel en een bundeling van expertises.

Middels de beheersovereenkomst met de VDAB worden kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen met betrekking tot de basisdienstverlening en de trajectwerking opgelegd. Deze overeenkomst houdt ook een patchwork-rapporteringssysteem in, teneinde enerzijds het bereik van de moeilijke en nieuwe doelgroepen te kunnen meten en anderzijds te kunnen toezien op de verwezenlijking van het principe van de evenredige participatie. Hierbij wordt, gelet op de toestand van de Vlaamse arbeidsmarktreserve, meer dan voorheen prioriteit gelegd op de langdurig werkzoekenden. In dat verband wordt ook onderzocht of in de beheersovereenkomst een trajectbegeleidingsgarantie kan worden ingebouwd als regietaak van de VDAB voor alle werkzoekenden die de drempel van vijf jaar werkloosheid bereiken.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat deze dienstverlening een cruciale rol vervult in de andere beleidssporen. Voor de toepassing van de Vlaamse werkgelegenheidsmaatregelen die navolgend worden toegelicht, is een kwalitatieve trajectwerking een *conditio sine qua non*. Meer dan objectieve toetredingscriteria zoals werkloosheidsduur, uitkeringsgerechtigdheid of leeftijd zal de gemeten afstand tot de arbeidsmarkt het trajectaanbod bepalen. Deze aanpak moet ook een waarborg inhouden tegen het slipstreamgevaar dat ontstaat wanneer men werkzoekenden te vroeg doorschakelt naar het arbeidscircuit zodat een nieuwe werkloosheidsstelling vlug volgt.

Invoegmaatregelen

Een effectief trajectwerkingsconcept noodzaakt de beschikbaarheid van een gedifferentieerd instrumentarium dat de inschakeling in het arbeidsproces daadwerkelijk mogelijk maakt. In dat kader zullen we eerst aandacht besteden aan een aantal doorstromingsinstrumenten en vervolgens aan een aantal outputmogelijkheden.

Wat de doorstroming betreft, zal het bestaande werkervaringssysteem via het WEP-plussstelsel geheroriënteerd worden naar een invoegsysteem. Het huidige stelsel was door zijn exclusieve inbedding in het non-profit-circuit niet echt gericht op doorstroming naar het reguliere arbeidscircuit. Met de nieuwe maatregelen van de federale regering in verband met het activerend gebruik van uitkeringsgelden kunnen nu ook werkervarings- of invoegconcepten in de reguliere economie worden uitgewerkt. Een eerste piste zal erin bestaan werkervaring te gebruiken in het kader van jobrotatie en de bevordering van de 'trek in de schoorsteen'.⁸ Door de invoeging van minder gekwalificeerde werkzoekenden onderaan de bedrijfs ladder kunnen overgekwalificeerde werknemers doorgroeien naar het juiste niveau en kan er minstens op potentiële wijze worden geredimeerd aan bepaalde knelpuntsituaties die verband houden met de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel.

Anderzijds zal het instrument van de invoeginterim, dat reeds volledig is uitgebouwd voor de doelgroep van de bestaansminimumtrekkers, nu ook worden ingezet voor de langdurig werkzoekenden. De federaal voorziene 'loonkosttegemoetkomingen' zullen aangevuld worden met een Vlaamse begeleidingstegemoetkoming.

Tevens zal deze invoeginterimondersteuning gelinkt worden aan het Vlaams trajectwerkingsmodel, wat een kwalitatieve meerwaarde inhoudt t.a.v. de invoeginterim voor bestaansminimumtrekkers, waarbij de verankering in de trajectbegeleiding niet structureel voorzien is. Ten slotte kan verwezen worden naar het reeds in het kader van het Vlaams startbanenplan geheroriënteerde instrument van de individuele beroepsopleiding (IBO).

Dit instrument werd geprioritiseerd t.a.v. de laaggeschoolde jongeren en opengetrokken naar de doelgroep van de deeltijds lerenden. Tevens werd een compensatievergoedingssysteem opgezet om niet-uitkeringsgerechtigde jongeren niet te discrimineren t.a.v. uitkeringsgerechtigde leeftijdgenoten. De begeleiding op de werkvloer werd bovendien versterkt en financieel aangemoedigd.

De outputmogelijkheden werden vooreerst uitgebreid in het kader van het actieprogramma 'meer-

waardeneconomie'. Naast de reeds bestaande invoegbedrijven werd het concept van de invoegafdelingen gelanceerd. Daardoor kunnen ondernemingen in de schoot van hun arbeidsorganisatie een eigen 'sociale economie'-afdeling oprichten, waarbij moeilijk inzetbare werkzoekenden stelselmatig kunnen worden ingepast in functie van hun employability. Dit instrument kan tevens als een georganiseerde vorm van jobrotatie worden ingezet in ondernemingen. Verder zal dit jaar vorm gegeven worden aan de nieuwe dienstenwerkgelegenheid middels een samenwerkingsakkoord met de federale overheid. Er wordt thans overlegd over de invoering van dienstencheques in het circuit van de persoonsgebonden dienstverlening. In hetzelfde kader werd recent een eerste aanzet gegeven tot de uitbouw van de collectieve dienstverlening in de Vlaamse centrumsteden. In beide sporen staat het maximaliseren van de werkgelegenheidsmogelijkheden voor de risicogroepen als een centrale bekommernis voorop. Ten slotte werd recent arbeidszorg als specifieke 'arbeidsvorm' ondersteund. Uit onderzoek bleek immers dat sommige groepen van 'werkzoekenden' niet rijp zijn voor tewerkstelling in het reguliere circuit noch in het additionele circuit van de sociale en beschutte werkplaatsen. Nochtans vormt arbeid voor hen ook een basiswaarde. Daarom wordt de arbeidszorgfunctie en -methodiek nu als een eerste fase ingebed in de sociale en beschutte werkplaatsen in de hoop dat met een aangepaste begeleiding deze 'werknemers' hun plaats in de arbeidswereld kunnen innemen. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan een bredere invulling van de arbeidsnotie.⁹

Workcare of workfare

Het Vlaams werkgelegenheidsbeleid gaat uit van een stimulerende en activerende aanpak van werkzoekenden. De trajectwerking vervult hierbij een centrale rol. De doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt is een prioritaire doelstelling. Dit houdt ook in dat geopteerd wordt voor reguliere arbeidsvoorwaarden. In die zin blijven de PWA's voor ons geen 'best practice': zij beletten de integratie in het arbeidsproces en houden de werkloosheidsval in stand. Het inrichten van schoonmaakactiviteiten in gewone ondernemingen via de

dienstencheques houdt voor de betrokken werknemers meer waarborgen op kwalitatieve arbeid: opleiding en vorming, inbedding in een CAO-kader, promotiemogelijkheden, collectief overleg, ... Deze zorg voor arbeid in zijn kwalitatieve betekenis mag ons evenwel niet de ogen doen sluiten voor de vaststelling dat sommige groepen hun baan niet in het reguliere circuit kunnen vinden. Ook niet wanneer het bedrijfsleven zijn rol van maatschappelijk verantwoord ondernemer ten volle zou opnemen.

Daarom moet, gebaseerd op de trajectwerkingsaanpak, de deur opengehouden worden voor nieuwe en andere vormen van arbeid. Anders worden de 'objectieve' keuzemogelijkheden beperkt om het recht op arbeid gestalte te geven.

De workfare-aanpak lijkt o.i. niet de beste weg om de actuele arbeidsmarktproblemen te benaderen.¹⁰ Deze aanpak wordt immers al te zeer vereenzelvigd met hetzij minder-kwalitatieve arbeidsvormen hetzij disciplinerende maatregelen. Deense vaststellingen leiden tot de conclusie dat de fall-out toeneemt naarmate het 'dwingend' karakter van werkgelegenheidsmaatregelen stijgt. De vraag stelt zich of de arbeidsmarkt hiermee gediend is. Deze heeft immers nood aan voldoende arbeidskrachten om de vooropgestelde werkzaamheid te halen die uiteindelijk het sociaal-economisch draagvlak mee moet schragen. Terecht wordt gesteld dat workfare tegengesteld kan werken inzake sociale en economische participatie omdat het de creatie van tweedehandsarbeidsmarkten aanwakkert¹¹ of definitieve sociale uitsluiting veroorzaakt. Deze visie belet niet dat de Vlaamse overheid akkoord gaat met een stringenter transmissiebeleid. Dergelijk beleid is verantwoord nu de RVA een meer gedifferentieerd sanctiebestel hanteert en voor zover het gekoppeld is aan echte trajectwerking en reële jobperspectieven. En hier knelt nog (te) vaak het schoentje. Zowel overheid als ondernemingen optimaliseren nog niet de werkgelegenheidsmogelijkheden voor lagergeschoolde werkzoekenden en de trajectwerking beantwoordt in zijn invulling nog niet aan de vereiste van het gepersonaliseerd maatwerk. Zoals hoger gesteld zal aan deze vormen van offerbereidheid nog verder gesleuteld moeten worden, te meer omdat de genoemde componenten van essentieel belang zijn voor het mobiliseren van de nog al dan niet latent aanwezige arbeidsreserve.

Pas dan zal er echt sprake kunnen zijn van een in-sluitende aanpak.

Fons Leroy

Kabinetschef Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme

Noten

1. Landuyt, R. (2000), "Beleidsnota Werkgelegenheid 2000 – 2004", Kabinet Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme, Brussel, 183 p.; voor een kritische bespreking, zie Glorieux e.a. (2000) "Beleidsambities op de korrel", in Steunpunt WAV, Nieuwsbrief, jg. 10, nr. 1-2, pp. 87-110; Vanneste, L. (2000), "De minister van werkgelegenheid wil handelen", in Samenleving en Politiek, jg. 7, nr. 1, pp. 40-42.
2. Voor een overzicht van de nieuwe en in ontwerp zijnde initiatieven: Landuyt, R. (2000), "Beleidsbrief Werkgelegenheid 2001", Kabinet Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme, Brussel, 69 p.
3. Sommige categorieën zoals de allochtone werkzoekenden kennen evenwel nog geen of een proportioneel onvoldoende werkloosheidsdaling, hetgeen wijst op de rechtstreeks of onrechtstreeks systeemdiscriminerende werking van de arbeidsmarkt.
4. Vandenbroucke, F. (2000), "Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartsstaat in perspectief", Garant, Leuven/Apeldoorn, 168 p.
5. Deleu, M. (2001), "Including the excluded", Vitamine W, Antwerpen, 83 p.
6. Leroy, F. (1992), "De bestrijding van de langdurige werkloosheid in Vlaanderen", Focus, Vlezenbeek, 110 p.
7. De Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 1 en 2 schrijven voor dat aan elke jonge werkzoekende vóór zijn zesde maand werkloosheid en aan elke volwassen werkzoekende vóór zijn twaalfde maand werkloosheid een activeringsmaatregel wordt aangeboden.
8. Huijgen, F. e.a. (1995), "Naar volwaardige werkgelegenheid", SISWO, Amsterdam, 481 p.; Dagevos, J., Van der Laan, L. & Veenman, J. (1997), "Verdringing op de arbeidsmarkt", Van Gorcum: Assen, 44 p.
9. Zie o.m. Deleu, M. (2001), o.c., p. 76; Diels, D. (1996), "Ondergesneeuwde sporen. Een andere visie op arbeid en burgerschap", Acco, Leuven, 185 p.
10. Leroy, F. (1997), "Van doggeld naar jobgeld. Werkuitkeringen voor een activerend arbeidsmarktbeleid", in Steunpunt WAV, Nieuwsbrief, jg. 7, nr. 4, pp. 46-55.
11. Standing, G. (1999), "Global Labour Flexibility". Seeking Distributive Justice, ILO, MacMillan Press, London, p. 313 e.v.