

316.334.2  
H330  
SANNEN  
2<sup>o</sup> 2x



KATHOLIEKE  
UNIVERSITEIT  
LEUVEN

## **Beleid inzake gesubsidieerde tewerkstelling: de lokale overheid als regisseur?**

*Aanzetten en knelpunten in het Antwerpse werkveld*

Leen Sannen  
Ludo Struyven

Projectleiding: Ludo Struyven

Onderzoek in opdracht van Stad Antwerpen



Hoger instituut  
voor de arbeid

## WOORD VOORAF

Steden en stedelijke gebieden hebben veel van doen met werkgelegenheid. Bedrijven aantrekken, bestaande economische activiteit versterken, nieuwe activiteit initiëren in spitssectoren zoals cultuur of telematica, leegstaande panden een nieuwe bestemming geven, verkeersleefbaarheidsplannen implementeren, ... zijn belangrijke onderdelen in het stedelijk beleid. Zij dragen bij tot een versterking van de economische structuur van een stad en bevorderen de werkgelegenheid.

Naast deze zorg voor economische welvaart is er ook de zorg voor de zwakkeren. Steden worden geconfronteerd met een almaar uitdeinende groep werkzoekenden die nog nauwelijks aansluiting vinden met de arbeidsmarkt. Een stad zoals Antwerpen heeft weliswaar een werkgelegenheidsgraad van 103%. Dat betekent dat er in onze stad meer banen zijn dan beroepsactieve mensen. Maar die banen zijn lang niet toegankelijk voor iedereen. In Antwerpen zijn 30 000 mensen op zoek naar een baan; ruim 12 000 daarvan is laaggeschoold en langdurig werkloos en behoort tot de doelgroep die in aanmerking komt voor inschakeling in PWA-activiteiten. Daarnaast doen jaarlijks meer dan 15 000 personen een beroep op OCMW-steun. Velen voldoen niet aan de hoge eisen die de arbeidsmarkt stelt. Vele werkzoekenden komen niet aan bod omwille van te hoge leeftijd, te lage scholing, geslacht of etnisch vreemde herkomst. Van de laaggeschoolde vrouwen jonger dan 25 jaar is in Antwerpen één op vier werkloos. Ook de werkloosheid onder allochtonen is schrikbarend hoog: ruim één op drie beroepsactieve allochtonen is werkloos. Die situatie is redelijk explosief.

Steden hebben er alle belang bij een actief 'tewerkstellingsbeleid' te voeren. Dat moet de kansen op een baan vergroten van zij die zwakker staan op de arbeidsmarkt. Bij de opmaak van het SIF-beleidsplan 1997-2000 heeft het stadsbestuur en het OCMW van Antwerpen geopteerd om krachtige impulsen te geven aan trajectbegeleiding en aan jobcreatieprojecten voor werkzoekenden uit de doelgroep. In 1999 gaat het om de besteding van 260 miljoen frank. Hiervoor werden met verschillende uitvoerders resultaatverbintenissen gesloten.

Gelijktijdig werden SIF-middelen ingezet om de stedelijke regiefunctie te versterken. Een werkgelegenheidscel kreeg tot opdracht om vorm en inhoud te geven

aan het stedelijk werkgelegenheidsbeleid. De cel is sinds januari '98 operationeel en werd van bij de aanvang volop ingeschakeld in de voorbereiding van een stedelijke werkgelegenheidsconferentie. Die vond plaats op vrijdag 5 juni 1998. Het resultaat van die voorbereiding was de goedkeuring door het stadsbestuur van een 27-puntenprogramma, een werkprogramma 1998-2000. Dat wordt nu uitgevoerd onder coördinatie van de werkgelegenheidscel. In nauw overleg met de Dienst Economische Ontwikkeling en het Strategisch Plan Regio Antwerpen zal de werkgelegenheidscel jaarlijks een voortgangsrapport in de vorm van een sociaal-economische nota opleveren.

Het voorliggende rapport is een resultante van die werkgelegenheidsconferentie. Bij de voorbereiding werd een onderzoeksopdracht uitbesteed. Centraal stond de problematiek van (het gebrek aan) afstemming onder actoren en (het gebrek aan) afstemming tussen verschillende tewerkstellingsmaatregelen zoals PWA, WEP+, OCMW-tewerkstellingen en 'Smetbanen'.

Het rapport biedt een eerste - weliswaar tijdsgebonden - inzicht in de wijze waarop een haast onoverzichtelijk werkveld van Antwerpse opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven omgaat met de inschakeling van werkzoekenden in een traject naar werk. Verschillende opportuniteiten en knelpunten worden aangegeven.

Dit rapport is om meer dan één reden van belang. Het legt de klemtoon op de beleidssturende rol die steden moeten opnemen inzake tewerkstelling. Ik denk dat de stad Antwerpen op dat vlak alvast de basis heeft gelegd voor een volwaardig tewerkstellingsbeleid. Het rapport benadrukt verder dat bestaande tewerkstellingsmaatregelen meer en beter op elkaar moeten aansluiten. In die optiek wordt voorgesteld dat steden via systemen van enveloppenfinancieringen en resultaatverbintenissen ook over meer lokale beleidsautonomie zouden beschikken. Tenslotte wordt opnieuw de idee aangekaart van een 'ontwikkelingsbureau' dat met derden-uitvoerders resultaatverbintenissen aangaat.

Dit zijn stuk voor stuk belangrijke beleidsopties. Wij nemen die ernstig en zullen op dat vlak in nauw overleg met lokale en bovenlokale actoren onze 'regisseursrol' opnemen.

Marc Wellens  
Schepen voor Sociale Zaken  
Februari '99

# INHOUD

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>1. Algemene aspecten van de afstemmingsproblematiek</b>	<b>4</b>
1.1 Verschillende beleidsaccenten	4
1.2 Overlap in doelgroepen en arbeidsplaatsen	6
1.3 Institutionele segmentering	11
1.4 De verwaarloosde implementatie	11
1.5 Besluit	12
<b>2. Inpassing van de maatregelen in het trajectmodel: positieve aanzetten in het Antwerpse werkveld</b>	<b>14</b>
2.1 Prospectie voor de maatregelen	14
2.2 Toeleiding naar de maatregelen	18
2.3 Screening en trajectbepaling	20
2.4 Opleiding en begeleiding	20
2.5 Prospectie, begeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt of naar een andere maatregel	22
2.6 Nazorg	25
2.7 Het vervullen van een aantal randvoorwaarden	27
2.8 Besluit	28

---

<b>3. Knelpunten bij de inpassing van de maatregelen in het trajectmodel</b>	<b>30</b>
3.1 Knelpunten bij de prospectie naar gesubsidieerde arbeidsplaatsen	30
3.2 Knelpunten bij de toeleiding naar de maatregelen	31
3.3 Knelpunten bij de screening en trajectbepaling	34
3.4 Knelpunten in verband met opleiding en begeleiding	34
3.5 Knelpunten bij prospectie, begeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt of naar een andere maatregel	35
3.6 Knelpunten op het vlak van nazorg	36
3.7 Knelpunten met betrekking tot het vervullen van een aantal randvoorwaarden	36
3.8 Knelpunten op het vlak van overleg en coördinatie	37
3.9 Besluit	40
<b>4. Mogelijke oplossingen voor de afstemmings- en coördinatieproblematiek</b>	<b>41</b>
4.1 Een samenhangend regelgevend kader via het in serie plaatsen van de maatregelen	43
4.2 Meer lokale autonomie via enveloppenfinanciering	45
4.3 Aansturing vanuit één organisatie: de lokale overheid als regisseur	46
<b>Bijlage / Lijst van gecontacteerde personen</b>	<b>49</b>
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>50</b>

---

## INLEIDING

De gesubsidieerde tewerkstelling is aan een tweede jeugd toe. Vooral tijdens de huidige legislatuur 1995-1999 vormt ze opnieuw een belangrijk aspect in het activerend arbeidsmarktbeleid. Hierbij zijn er een aantal belangrijke *verschuivingen* in doelstellingen, doelgroepen en toepassingsgebied te noemen. Zo ligt het accent meer dan ooit op doorstroming naar een reguliere baan, vergroting van het bereik en herverdeling van kansen. De doelgroepen zijn nauwkeuriger afgebakend tot de zeer langdurig werklozen (minstens 2 jaar werkloos). De openstelling voor OCMW-cliënten is principieel aanvaard. Het toepassingsgebied is uitgebreid van de publieke en niet-commerciële sector tot de private sector.

Maar er zijn nog andere verschuivingen die tot nog toe onderbelicht zijn gebleven, en die specifiek betrekking hebben op de uitvoering. Twee daarvan willen we voor het voetlicht brengen in dit rapport. Het betreft de hernieuwde rol van de gemeenten en de uitvoering vanuit het trajectmodel.

- De eerste verschuiving heeft te maken met het institutionele kader: naast de meer 'klassieke' instanties die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid zoals VDAB, RVA of STC worden de *gemeenten* expliciet belast met de organisatie van een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap. Dit draagt ertoe bij dat de gemeenten, en in het bijzonder de centrumgemeenten, aan bepaalde toegewezen terreinen van additionele werkgelegenheid (PWA-stelsel, Dienstenbanen) een *hernieuwde rol* ontlenen.
- Ten tweede is er het feit dat de heropleving in het beleid van gesubsidieerde tewerkstelling er komt op een ogenblik dat het ganse werkveld van opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven voor moeilijk te integreren doelgroepen tendeert naar '*trajectbegeleiding*' (Frère, Vanhoren & Struyven, 1997). Doel van de trajectbegeleiding is de verschillende beschikbare maatregelen zodanig te combineren, dat een samenhangend individueel traject tot stand komt dat aansluit bij de noden van de verschillende groepen van werkzoekenden. Tot het aanbod voor de werkzoekenden kunnen onder meer behoren: opleidingsacties (in alle varianten), begeleidingsacties (zoals sollicitatietraining), gesubsidieerde tewerkstellingsprojecten, etc. Om ruimere trajecten te kunnen aanbieden voor de moeilijke doelgroepen, heeft het beleid naast het opleidingsinstrument nieuwe werkver-

ruimende instrumenten toegevoegd gaande van werkervaring en opleiding op de werkvloer tot jobcreatie (Serroyen, 1998; Struyven, 1998).

Het toepassen van al die instrumenten brengt onvermijdelijk een aantal *afstemmingsproblemen* met zich mee. In dit rapport focussen we op een deel van het instrumentarium inzake additionele jobcreatie, namelijk de PWA-jobs, de WEP+-banen, de Dienstenbanen ('Smet-banen') en de sociale tewerkstelling van bestaansminimumgerechtigden (Artikel 60 § 7). Met name de afstemmingsproblemen tussen de maatregelen onderling staan centraal. Deze problemen worden geanalyseerd vanuit het werkveld in Antwerpen-stad.

De *stelling* daarbij is de volgende:

*De uitvoering van de verschillende tewerkstellingsmaatregelen wordt momenteel sterk vanuit de centrale overheden gestuurd. De afstemmingsproblemen op het decentrale niveau resulteren uit het feit dat de lokale uitvoeringsorganisaties te weinig kunnen worden aangestuurd vanuit het decentrale niveau zelf. Daar komt nog bij dat ze momenteel opereren binnen de politiek-institutionele scheidingslijnen die getrokken worden tussen de Vlaamse en de federale overheid. Dit belemmert een procesgestuurde samenwerking bij de uitvoering van de beschouwde maatregelen.*

Deze onderzoeksnota is als volgt opgebouwd. In een *eerste sectie* gaan we dieper in op enkele algemene aspecten van de problematiek van afstemming en coördinatie. In een *tweede sectie* komt dan de Antwerpse case aan bod. Vertrokken wordt vanuit een status questionis van de wijze waarop de uitvoering van de verschillende maatregelen in het Antwerpse werkveld momenteel is georganiseerd, en van de taken die de actoren daarbij vervullen. Daaruit zal blijken dat er reeds heel wat positieve aanzetten tot samenwerking en afstemming te onderkennen zijn. Dat mag evenwel niet verhullen dat er daarnaast een groot aantal knelpunten valt te detecteren. Dit is aan de orde in *sectie 3*. Deze knelpunten zijn deels algemeen van aard en deels lokaal gekleurd. In een *vierde* en laatste sectie schetsen wij een aantal oplossingen voor de afstemmings- en coördinatieproblematiek. Dit heeft implicaties voor de positie van de lokale overheid, i.c. het Antwerps stadsbestuur. Toch kunnen de lokale actoren niet op eigen kracht tot afdoende oplossingen komen: daartoe is medewerking vereist vanuit de centrale beleidsniveaus.

Dit rapport werd opgesteld in het kader van een opdracht voor de Stad Antwerpen over de afstemmingsproblematiek. De analyse is gebaseerd op een aantal gesprekken die in de loop van april tot juni 1998 met personen uit het werkveld

werden gevoerd.<sup>1</sup> Daarnaast zijn een aantal documenten geraadpleegd, vooral over de situatie in Antwerpen. Het aantal gesprekken is noodgedwongen beperkt gebleven.<sup>2</sup> Bovendien was het, mede door de tijdsdruk, niet mogelijk om alle aspecten even grondig te toetsen. Heel wat vragen blijven voor wetenschappelijke uitdieping vatbaar. Ook de kwantitatieve informatie in dit rapport is beperkt. Dat heeft alles te maken met de beschikbaarheid van gegevens: opvallend is dat nergens op één punt - noch in Antwerpen, noch in Brussel - cijfermatige basisgegevens zijn aan te treffen over het aantal deelnemers, de potentiële doelgroepen, het aantal en de aard van de projecten en over ingezette middelen. Dit is een merkwaardige lacune in een tijd dat monitoring niet meer is weg te branden uit het (Vlaamse) beleidsjargon. Het is een harde indicatie voor het gebrek aan beleidssturing in het Antwerpse werkveld, zoals in sectie 3 zal blijken.

De analyse in dit rapport van het Antwerpse werkveld is gebaseerd op een momentopname medio 1998. Sindsdien staat de praktijk uiteraard niet stil. Beleidsontwikkelingen in Antwerpen (zoals het Tewerkstellingsconvenant) evenals evoluties in de regelgeving (zoals WEP-privé) zijn bijgewerkt tot januari 1999.

- 
- <sup>1</sup> Hierbij past een woord van dank aan de organisaties en instanties die ons te woord stonden (in alfabetische volgorde): ABVV, ACV, Dienst Samenlevingsopbouw, OCMW, Permanente Werkgroep Risicogroepen (PWR), Posthof vzw, PWA, RVA, Stedelijke Werkgelegenheidscel, VDAB, Vitamine W. De selectie van de gesprekspartners gebeurde in samenspraak met de Stedelijke Werkgelegenheidscel. Ook speciale dank aan de Werkgroep Afstemming Werkgelegenheidsmaatregelen, die in het kader van de voorbereiding van de Tweede Werkgelegenheidsconferentie over onderhavige nota is bijeengekomen op 25 maart 1998 en 13 mei 1998.
  - <sup>2</sup> Een lijst van gecontacteerde personen werd opgenomen in bijlage.



## 1. ALGEMENE ASPECTEN VAN DE AFSTEMMINGSPROBLEMATIEK

In dit rapport behandelen we de afstemmingsproblematiek voor een gedeelte van het arbeidsmarktbeleid: dat van de gesubsidieerde tewerkstelling via additionele jobcreatie.

Gesubsidieerde tewerkstelling kunnen we definiëren als:

*die vormen van tewerkstelling die gericht zijn op de creatie van extra arbeidsplaatsen voor werkzoekenden die (nog) niet in een reguliere baan terecht kunnen.*

Dat wil zeggen dat we alle vormen van loonkostensubsidies gericht op het bevorderen van reguliere arbeid voor werkzoekenden (zowel in de private als in de publieke sector) hier buiten beschouwing laten. De maatregelen waar het ons wel om gaat zijn:

- het Vlaamse Werkervaringsplan voor +2 jaar langdurig werklozen (WEP+);
- de federale Dienstenbanen (de zogenaamde Smet-banen);
- de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) en;
- de sociale tewerkstelling in het kader van Artikel 60 § 7 van de OCMW-wet.

Recent zijn daar nog nieuwe varianten in de privé-sector bijgekomen: het Vlaamse WEP-privé-plan en Artikel 61 van de OCMW-wet. Sociale Werkplaatsen of Invoegbedrijven, evenals afzonderlijke maatregelen voor gehandicapten, laten we hier buiten beschouwing vanwege hun specifiek karakter.

Hierna gaan we in op een aantal *algemene verklaringen* voor het gebrek aan afstemming. Daarbij wordt gewezen op de verschillende beleidsaccenten, de overlap in doelgroepen en arbeidsplaatsen, de institutionele segmentering van beleid en tenslotte de verwaarlozing van de implementatie van beleid.

### 1.1 Verschillende beleidsaccenten

Over de noodzaak en de wenselijkheid van dit soort additionele banen kunnen heel wat *vragen* worden gesteld:

- Hoe prioritair is de creatie van additionele arbeid in verhouding tot het bevorderen van reguliere werkgelegenheid?

- In hoeverre leent de private sector zich voor gesubsidieerde tewerkstelling?
- Moeten die arbeidsplaatsen permanent gesubsidieerd worden?
- Welke doelstelling primeert: nieuwe kansen op werkervaring bieden of nieuwe jobs creëren?
- Hoe doelgroepspecifiek moeten de maatregelen zijn?
- Moeten er wel volledig aparte maatregelen voor bestaansminimumgerechtigden bestaan?
- Hoe afroming van doelgroepen en verdringing van bestaande jobs beperken? enz.

Op al die vragen kunnen we in dit bestek niet ingaan. Op een aantal vragen zijn trouwens (nog) geen wetenschappelijke antwoorden te geven. In de inleiding stelden we dat werkervaringskansen en doorstroming naar een reguliere baan als een rode draad doorheen het centraal geformuleerde beleid lopen. Voor de Vlaamse maatregelen klopt dit beeld, maar niet voor de federale. In de *Vlaamse* beleidsvisie primeert duidelijk het doel om kansen te scheppen op werkervaring voor de moeilijk te plaatsen doelgroepen, voor de *federale* initiatieven is evenzeer het accent aanwezig van jobcreatie door in te spelen op het vraagtekort.

Vanuit de gangbare economische opvattingen kunnen in dat verband *twee* verschillende *rationaliteiten* van activering onderscheiden worden: een vraaggerichte en een aanbodgerichte (o.m. Derksen, 1998; Nicaise, 1998). In een *vraagbeleid* staat het scheppen van meer banen voorop, in een *aanbodbeleid* het aan het werk helpen/houden van meer werkzoekenden. In termen van Derksen: 'een grotere vraag' versus 'een beter aanbod'.

Ook in het activeringsbeleid - en daarmee dus het beleid van gesubsidieerde tewerkstelling - onderscheidt Nicaise beide strategieën. In een vraaggerichte strategie staat het subsidiëren van de vraag naar arbeid centraal. Vanuit een bredere kosten-batenanalyse, waarin de vermeden kost van werkloosheid wordt meegerekend, kan het resultaat voor de gemeenschap positief uitvallen. Een aanbodgerichte strategie vertrekt vanuit de zwakke doelgroepen, eerder dan vanuit de doorsnee werkzoekende. De activering van uitkeringen wordt hier gezien als een investering in menselijk kapitaal, die op kortere termijn voor de overheid verlieslatend kan zijn maar op langere termijn terugwinnings-effecten genereert.

Toegepast op de instrumenten levert dat het volgende beeld op. WEP+ past binnen een aanbodgerichte aanpak, terwijl de Dienstenbanen meer vraaggericht te situeren zijn. De PWA-jobs nemen een dubbelzinnige positie in. Enerzijds kan men ze beschouwen als een extreem aanbodgerichte aanpak: een (permanente) vorm van bijverdienen met behoud van uitkering omdat de doorstroming naar regulier werk (nog) te veraf ligt. Anderzijds dragen ze ook vraagkenmerken in zich, doordat wordt ingespeeld op het rendabel maken van braakliggende arbeid onder meer via fiscale weg en het witten van zwartwerk.

Het geheel van instrumenten overschouwend, kunnen we spreken van een *vermenging* van de vraaggerichte en de aanbodgerichte strategie, eerder dan van een verschuiving van de vraaggerichte strategie naar de aanbodgerichte strategie die slechts opgaat voor een deel van het instrumentarium.

Deze vermenging van een vraag- en een aanbodbeleid treffen we volgens Derksen ook aan in het *Nederlandse instrumentarium*. Nederland kent trouwens een al even grote waaier van maatregelen als ons land. De stelling luidt dat de belangrijkste regelingen zijn ontstaan tussen vraag- en aanbodbeleid in (Derksen, 1998). Daarbij valt het op dat de regelingen steeds meer naar het midden opschuiven, tussen de vraag- en aanbodzijde in. Als oorzaken ziet de auteur dat de politiek zich gedwongen ziet om zelf aan jobcreatie te doen met het oog op de tewerkstelling van langdurig werklozen (in plaats van te kunnen rekenen op jobs die elders tot stand komen), maar die banen moeten wel meer en meer aan rendementscriteria voldoen (en fungeren dus niet langer meer als opvangplaatsen). De analyse van het Nederlands beleid voor gesubsidieerde tewerkstelling raakt op dat punt de Vlaams-Belgische analyse: 'Veel regelingen beginnen elkaar te beconcurreren (en lijken elkaar bijna te verdringen). Banenpoolers, sw-ers en Melketiers vissen steeds meer in dezelfde vijver van bezigheden.' (Derksen, 1998: 28).

## 1.2 Overlap in doelgroepen en arbeidsplaatsen

Beleidsvoerders betogen dat elke maatregel zijn specifieke reden van bestaan ontleent aan de aard van de doelgroep en het type werk dat de doelgroep kan verrichten. Maar dat is slechts een deel van het verhaal. Want gemeenschappelijk aan al de genoemde maatregelen is dat zij mikken op een min of meer *gelijkaardig afgebakende doelgroep* van zeer langdurig werklozen en bijstandsgerechtigden. De doelgroepomschrijving voor WEP+ slaat op de laaggeschoolde uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (UVW's zonder diploma HSO) vanaf 2 jaar; maar identiek dezelfde groep wordt ook ambtshalve ingeschreven als kandidaat bij het PWA (KB van 25 juni 1997).<sup>3</sup> Als het een laaggeschoolde betreft (diploma van max. LSO), heeft de betrokkene nog de derde mogelijkheid van een Dienstenbaan (voor de niet-lagergeschoolden geldt een werkloosheidsduur van 5 jaar). In bijgevoegd schema staan de doelgroepomschrijvingen geordend per maatregel, evenals een aantal andere aspecten zoals het statuut, het toepassingsgebied, de financiering en de omkadering. Tenslotte zijn enkele kerncijfers voor Vlaanderen samengebracht.

<sup>3</sup> Terwijl dit voordien slechts gold vanaf een werkloosheidsduur van 3 jaar. Voor de inschrijving in een PWA wordt geen rekening gehouden met het criterium laaggeschooldheid.

	PWA (Plaatselijk Werkgelegenheids- agentschap)	WEP+	WEP-privé-plan	Dienstenbaan	Artikel 60 § 7	Artikel 61
Omschrijving	Met behoud van uitkering betaalde activiteiten verrichten bij particulieren of niet-commerciële organisaties	Doel: 1) d.m.v. tijdelijke werkervaring en begeleiding kansen op doorstroming naar arbeidsmarkt verhogen 2) inspelen op collectieve maatschappelijke behoeften waar- aan niet wordt tegemoetgekomen door <i>non-profitsector</i>	cf. WEP+, betreft werkervaring in de <i>private</i> sector	Betreeft hetzij <i>nieuwe</i> functies, hetzij jobs in privé- en openbare sector die vroeger bestonden maar wegens te hoge kosten werden <i>afgeschraff</i> of gesaneerd	Tijdelijke tewerkstelling voor OCMW-cliënten in <i>publieke</i> sector tot cliënt voldoende arbeidsdagen heeft opgebouwd om sociaal verzekerd te zijn	cf. Artikel 60 § 7, betreft tewerkstelling in <i>private</i> sector
Doelgroep	- > 2j. UVW's (verplicht ingeschreven bij PWA) - Volledig werklozen met BM (niet verplicht ingeschreven)	Geen diploma HSO én: - min. 2j. UVW (Gesco-WEP+; min. 2 j. NWWZ) - of min. 1 j. BM- of steungerechtigde (Gesco-WEP+; vanaf 1ste dag BM- of steungerechtigde)	- > 3 j. werkzoekend en in aanmerking komen voor banenkaart	- > 5 j. UVW; - > 2 j. UVW; geen diploma HSO - > 3 j. BM (of > 2 j. wanneer laaggeschoold) - > 6 m. voor 45+*	Behoeftigen die sociaal niet of onvoldoende verzekerd zijn en voor wie tewerkstelling een aangepaste hulp betekent	cf. Artikel 60 § 7
Statuut/ Duur/ Vergoeding	- Behoud statuut werkzoekende, onbepaald in tijd (maar geniet volledig sociaal statuut) - Vergoeding: 150 BEF/- uur, max. 45 uur/- mnd.; Stadswacht: gen. 53 uur/mnd., 7 950 BEF/mnd. forfaitair + behoud werkloosheidsvergoeding	Arbeidsovereenkomst (min. halftijds) van max. 12 mnd.; normaal sectorloos	Contract van onbepaalde of bepaalde duur (min. 12 mnd.), halftijds of 4/5; normaal sectorloos	Volwaardig arbeidscontract, tenminste halftijds, voor bepaalde of onbepaalde duur (max. 3 jaar); sectorloos, wel beperkt tot 120% van gewaarborgd minimum maandloon	Contract van bepaalde duur (tot de cliënt voldoende arbeidsdagen heeft opgebouwd om sociaal verzekerd te zijn); werknemer ontvangt minimumloon	cf. Artikel 60 § 7

**Schema 1.1** Maatregelen in het kader van het activeren van werkloosheidsuitkeringen en bestaansminimum  
\* aangekondigd

	PWA (Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap)	WEP+	WEP-privé-plan	Dienstenbaan	Artikel 60 § 7	Artikel 61
Toepassingsgebied	Kunnen een beroep doen op PWA-diensten: lokale besturen, privé-persoonen, niet-commerciële verenigingen, land- en tuinbouwsector, onderwijsinstellingen	Niet-commerciële sector: lokale besturen, Vlaamse openbare instellingen, scholen, vzw's, e.d.	Private sector, vzw's uit verzorgings- en welzijnssector (voormalige sociale maribel sectoren)	Private en publieke sector, niet voor staat, Gemeenschappen en Gewesten (en de instellingen die er van afhankelijk zijn en interimkantoren)	Publieke sector; OCMW kan zelf optreden als werkgever, kan cliënt tevens uitbesteden aan andere lokale actoren (gemeenten, andere OCMW's, vzw's, intercommunales met sociaal, cultureel of ecologisch oogmerk, enz.)	Private sector
Bevoegde overheid en betrokken publieke diensten via dewelke de uitvoering loopt	Paritair samengestelde vzw; RVA houdt toezicht op publieke diensten via uitvoering	PWA: opmaak dossier; ministeriële beslissing na advies Administratie en bevoegd STC, beslis-singstermijn 3 maanden	Aanvraag ingediend bij VDAB; directeur beslist, beslissingstermijn 2 weken	Aanvraag en inforev-strekking (bemiddeling) bij PWA; beslissing VDAB en RVA-directeur (14-daags overleg)	Regelgevende en subsidiërende overheid: ministerie van Sociale Zaken; OCMW zelf bevoegde overheid en bepaalt wie als Artikel 60-er wordt aangesteld; staatssecretariaat voor Sociale Integratie en YBSG coördineren maatregel	cf. Artikel 60 § 7; OCMW blijft juridische werkgever
Financiering	RVA-tussenkost bij oprichting en werking van PWA; PWA krijgt deel van gebruikersgeld terug; voor stadswacht ook financiële tussenkomst van ministerie van Binnenlandse Zaken; fiscale aftrekbaarheid van de uitgaven tot 80 000 BEF	Federale overheid: - integratie-uitkering of verlaagd BM* - vrijstelling bepaalde WG-bedragen Vlaamse overheid: - loonsubsidie - omkaderingspremie (enkel vzw's) (* niet voor Cescob WEP+)	1) Werkervaringspremie: tege-moetkomst in loonkost max. één jaar; hoogte premie afhankelijk van werkloosheidsduur en arbeidstijd 2) Begeleidingspremie: max. 50 000 BEF	Werkgever ontvangt van RVA (deel van) werkloosheidsuitkering of BM als loonsubsidie en dient geen sociale bijdragen te betalen	- Indien OCMW werkgever: dient loon te betalen, maar: behoud van bestaansminimum en vrijstelling van patronale SZ-bijdragen - Bij terbeschikkingstelling: idem (OCMW blijft juridisch werkgever)	OCMW komt financieel tussen in loonlast; staatsstatus senkomst voor begeleiding en omkadering

Schema 1.1 Maatregelen in het kader van het activeren van werkloosheidsuitkeringen en bestaansminimum. Vervolg.

	PWA (Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap)	WEP+	WEP-privé-plan	Dienstenbaan	Artikel 60 §7	Artikel 61
Omkadering voor opleiding	¼ van inkomsten verplicht te spenderen aan vorming PWA-ers (evt. door inschakeling andere actoren)	Sollicitatietraining te voorzien door promotoren WEP-plus-projecten	Sollicitatietraining voorzien door VDAB of erkende organisatie naar keuze	Geen (omkadering voor) opleiding voorzien	In principe in kader van Artikel 60 §7 geen opleiding voorzien; OCMW kan betrokkene opleiding aanbieden of hiervoor een beroep doen op derden	cf. Artikel 60 §7
Omkadering voor begeleiding	Begeleiding van PWA-ers door PWA-coördinatoren	Begeleiding te voorzien door promotoren WEP-plus projecten	Begeleiding voorzien door VDAB of erkende organisatie; werkgever ontvangt cheque van 50 000 BEF om organisatie naar wens in te huren	Geen (omkadering voor) begeleiding voorzien	OCMW staat in voor begeleiding van cliënten	OCMW staat in voor begeleiding
Enkele kerncijfers voor Vlaanderen	- September 1998: 21 000 werklozen en BM-trekkers Vlaanderen presteerden in 512 000 uren - December 1998: 284 van de 308 Vlaamse gemeenten (92%) hebben PWA	Streefcijfer: 6 000 arbeidsplaatsen in Vlaanderen	WEP-privé-plan voorziet voor '98 middelen om voor 2 000 werkervaringsplaatsen begeleiding te voorzien	Maatregel heeft betrekking op potentieel van 190 000 personen; op 10/04/1998 waren 1 200 dossiers met 1 800 Smet-banen goedgekeurd (57% in Vlaanderen, 39% in Wallonië, 4% in Brussel)	Januari 1997: 3 027 tewerkgesteld in kader van Art 60 §7 (1 790 in Vlaanderen; 379 in Brussel; 858 in Wallonië)	Voorlopig alleen toegepast in Wallonië

Schema 1.1 Maatregelen in het kader van het activeren van werkloosheidsuitkeringen en bestaansminimum. Vervolg.

Bron: Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 1998; besluiten omtrent maatregelen, enz.

Ook de *toepassingsgebieden* zijn in een aantal gevallen identiek. Zo hebben lokale overheden of particuliere vzw's de keuze tussen WEP+-projecten, Dienstenbanen, Artikel 60-ers of PWA-ers.<sup>4</sup> Commerciële werkgevers kunnen gebruik maken van werkzoekenden in een Dienstenbaan, bijstandsgerechtigden (onder Artikel 61) of werkzoekenden onder WEP-privé. Bovendien lopen alle maatregelen *simultaan* en is er geen gemeenschappelijke timing in en afstemming tussen beleidsagenda's: de federale en de Vlaamse minister volgen deels hun eigen agenda. De federale minister heeft bijvoorbeeld niet gewacht totdat de Vlaamse minister zijn Werkervaringsplan uit de startblokken kreeg om - zonder veel samenspraak met de gewesten - met de Dienstenbanen uit te pakken.

Het feit dat de doelgroepen of toepassingsgebieden mekaar overlappen hoeft op zich nog geen probleem te vormen. Het *probleem* ontstaat door het feit dat alle andere aspecten - zoals het statuut en de duur, de financiering, de eventuele omkadering voor begeleiding of opleiding, de in aanmerking komende arbeidsplaatsen - in de regelgeving telkens verschillend zijn bepaald. Zo kan een langdurig werkloze in het WEP+ maximaal één jaar aan de slag, terwijl een Dienstenbaan voor 3 jaar is; is er bij een WEP+-contract begeleiding voorzien, maar niet bij een Dienstenbaan, enz. Het PWA is deeltijds en statutair niet geregeld, maar daar staat dan wel een grote flexibiliteit voor de tewerkgestelde en een geregulariseerde vorm van bijverdienen met behoud van uitkering tegenover. Eigen aan het PWA-stelsel is tevens dat het relatief eenvoudig in arbeidsplaatsen kan voorzien, omdat het een nieuw marktsegment aanboort (van hoofdzakelijk particulieren) en de vraag (langs fiscale weg) wordt opgewekt waardoor de prijs voor de gebruiker laag blijft. Bij een WEP+- of Dienstenbaan zijn de in aanmerking komende arbeidsplaatsen daarentegen streng gelimiteerd.

Deze ongelijke condities kunnen ertoe bijdragen dat de ene maatregel de andere gaat *verdringen*. Zo werkt de aangroei van het aantal werkzoekenden actief in het PWA-stelsel onvermijdelijk in het nadeel van andere stelsels van gesubsidieerde tewerkstelling. Een verklaring ligt in het feit dat de toeleiding van werkzoekenden, de screening en trajectbepaling (zo er al sprake van is) telkens gescheiden verlopen. Al die problemen hebben te maken met het gebrek aan afstemming en vloeien rechtstreeks voort uit de wettelijke vereisten waaraan de maatregelen moeten voldoen.

Tot op heden waren er geen incentives om de toeleiding naar de verschillende maatregelen op elkaar af te stemmen. Ook de doorverwijzing van de ene instantie naar de andere werd niet gestimuleerd. Met het afsluiten van het tewerkstellings-

<sup>4</sup> Naast het WEP+ zijn er nog Gesco-WEP+-projecten, waarvoor ook niet-uitkeringsgerechtigde langdurig werklozen in aanmerking komen, alsook bestaansminimumcliënten vanaf de eerste dag bestaansminimum. Gesco-WEP+-projecten kunnen voorlopig niet omgezet worden onder de WEP+-regeling in het kader van de doorstromingsprogramma's tussen de Vlaamse en de federale regering.

convenant tussen de Vlaamse en de federale overheid, de VDAB en de stad Antwerpen wenst men hierin evenwel verandering te brengen (cf. infra).

### 1.3 Institutionele segmentering

Naast het feit dat de wettelijke regelingen niet zijn afgestemd, is er het probleem dat de beslissing en uitvoering van de maatregelen *verkaveld* zijn over verschillende politiek-institutionele en administratieve circuits. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat procedures en behandelingstermijnen uiteenlopen. De behandeling en beoordeling van een WEP+-project duurt minstens 3 maanden, terwijl het dossier voor een Smet-baan al na 45 kalenderdagen rond kan zijn. In het ene geval (WEP+) ligt de eindbeslissing bij de bevoegde minister na advisering vanuit het STC en de bevoegde Vlaamse administratie, in het ander geval (Dienstenbaan) ligt de beslissing volledig op het ambtelijk niveau van de subregionale directeurs van de RVA en de VDAB, na advies van de PWA-beambte.<sup>5</sup> Op te merken is dat de VDAB-directeurs wel verplicht zijn de STC's (Subregionale Tewerkstellingscomités) te informeren over de goedgekeurde dossiers.<sup>6</sup>

Voor elke maatregel worden dus *aparte uitvoeringsorganisaties* geactiveerd, c.q. aparte loketten gecreëerd. Dat heeft voornamelijk te maken met het feit dat de maatregelen institutioneel verkaveld zijn over het Vlaamse en het federale werkgelegenheidsbeleid, waardoor er ook op het terrein verschillende instanties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en het administratief beheer ervan. Zo ressorteren de WEP+-banen onder de werkings- en bevoegdheidssfeer van de VDAB en het STC, terwijl de PWA-jobs en de Dienstenbanen onder de federale bevoegdheid vallen waarbij het PWA en de RVA de dienst uitmaken.

### 1.4 De verwaarloosde implementatie

Zowel wettelijke en ambtelijke regelingen als institutionele kaders leiden op het terrein tot veel problemen van *coördinatie* en *afstemming*, gaande van klein tot groot, van lokaal tot algemeen. Vaak komen die problemen het eerst tot uiting op het 'decentrale' niveau, waarop de uitvoering gestalte krijgt: de stad, het OCMW, de subregionale VDAB, de lokale vzw's, enz. Tegelijk zijn er een aantal opvallende *leemten*: bijvoorbeeld inzake promotie en marketing, doorstromingsmogelijkheden door een gebrek aan geschikte banen, enz. De *implementatie* van het geheel aan maatregelen op het terrein wordt doorgaans sterk onderschat. Immers, ongewild

<sup>5</sup> Of een college van directeurs indien het dossier het ambtsgebied van meer dan 2 directeurs overstijgt.

<sup>6</sup> Mutatis mutandis geldt dit voor de centrale (subregio-overstijgende) dossiers ten aanzien van het VDAB-Beheerscomité.



komen de verschillende instanties of actoren met elkaar in een concurrentiële verhouding te staan, terwijl ze tegelijk 'veroordeeld' zijn om samen te werken vanwege het gemeenschappelijk belang en de toenemende druk vanuit de arbeidsmarkt.

Van een werkveld zoals Antwerpen is bekend dat er op het veld een groot aantal actoren<sup>7</sup> actief zijn, die op een ingewikkelde wijze met elkaar verbonden zijn via afspraken, samenwerkingsvormen, overlegstructuren en dergelijke. Ook voor het beleid van (al dan niet tijdelijk) gesubsidieerd werk is dat het geval. Niet alleen de 'institutionele actoren' zoals VDAB, RVA, stad en OCMW zijn in verschillende rollen actief, ook de 'derden' hebben een gevestigde plaats verworven in het integratiebeleid voor moeilijk te plaatsen doelgroepen. Denken we voor Antwerpen aan Vitamine W als particuliere actor én als samenwerkingsverband van de meeste lokale vzw's in Antwerpen.

De verwaarlozing door de centrale overheden van wat er op het decentrale niveau aan problemen ervaren wordt vloeit voort uit de vigerende opvatting over de verhouding tussen centraal en decentraal: het centrale niveau werkt de maatregelen uit, het decentrale niveau voert uit. Dat is wat Toonen het '*agentschapmodel*' noemt: de lokale overheid wordt beschouwd als uitvoerder van centrale beleidsprogramma's (Toonen, 1981). Daartegenover staat het '*partnerschapmodel*', waarin beide overheden als min of meer gelijkwaardige grootheden worden beschouwd.<sup>8</sup> De bevoegde centrale overheden gaan weinig systematisch te werk om vanuit de ervaringen op het terrein met de toepassing van maatregelen geleidelijk verbeteringen aan te brengen. En als het al gebeurt, dan is het ieder voor zijn maatregel. Vaak gaat het dan nog in de richting van een verdere detaillering van de regelgeving, in plaats van een verruiming van de lokale toepassingsmogelijkheden.

## 1.5 Besluit

In sectie 1 is gewezen op twee minder zichtbare verschuivingen in het institutionele kader voor gesubsidieerde tewerkstelling: de *hernieuwde rol van de gemeenten* die een verschuiving in posities en rollen meebrengt, en de inpassing van de maatregelen onder de noemer trajectbegeleiding, die noopt tot een *stroomlijning van de werkprocessen* die gepaard gaan met de simultane toepassing van de maatregelen. Het zijn deze beide aspecten die centraal staan in voorliggend rapport. Ze raken allebei de kern van de afstemmingsproblematiek. Uit de praktijk van de tewerkstellingsmaatregelen zijn immers een aantal werkprocessen af te leiden die telkens

<sup>7</sup> In punt 3.8 worden de diverse actoren die betrokken zijn bij het aanbodstimulerend beleid in Antwerpen schematisch weergegeven, evenals hun onderlinge verhoudingen.

<sup>8</sup> Een voorbeeld van het partnerschapmodel is te vinden bij de subsidieprogramma's in het kader van de Europese Structuurfondsen, in dit geval tussen de Europese Commissie en de bevoegde centrale overheid binnen de lidstaat.

terugkeren en de ankerpunten vormen van het trajectmodel. Bij de analyse van het Antwerpse werkveld onderscheiden we daarbij volgende *werkprocessen*: prospectie voor de maatregel; toeleiding naar de maatregel; screening en trajectbepaling; opleiding en begeleiding; begeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt (of naar een andere maatregel) en tot slot het aspect nazorg.

De hernieuwde positie en rol(len) van de gemeente zijn tot nog toe weinig gedefinieerd. Wel is er een dynamiek op gang gebracht, vooral in de centrumsteden, die gestimuleerd wordt vanuit de 'Actie Werk' van de VVSG. In de vorige decennia lag het accent vooral bij de klassieke rol van de gemeenten als werkgever; voor de gesubsidieerde tewerkstelling betekende dat een rol als tewerkstellingsmachine (Suykens, 1998). Momenteel is een beweging aan de gang gericht op differentiatie van rollen en verruiming van beleidsterreinen (Sannen, Janssens & Struyven, 1999). Vooral de rol als beleidsactor of beleidsregisseur wordt door de VVSG sterk naar voor geschoven (Suykens, 1997). In sectie 4 komen we daarop terug, wanneer we nagaan wat dit voor de stad Antwerpen op het terrein van de gesubsidieerde tewerkstelling kan betekenen.

## 2. **INPASSING VAN DE MAATREGELLEN IN HET TRAJECTMODEL: POSITIEVE AANZETTEN IN HET ANTWERPSE WERKVELD**

In deze sectie geven we een Antwerpse status questionis inzake afstemming tussen de betreffende maatregelen.<sup>9</sup> Doel is de vele aanzetten tot afstemming en samenwerking in het werkveld zo goed mogelijk in kaart te brengen, binnen de beperkingen van het onderzoek. Het kader wordt gevormd door het trajectmodel, waarbij afstemming en stroomlijning tussen de diverse organisaties of actoren een noodzaak vormen om individuele trajecten tot stand te brengen. De werkprocessen die bij elke maatregel terugkeren zijn hierboven opgesomd. We gaan na welke actoren voor welke processen een rol spelen, en in welke mate nu reeds afstemming tot stand komt in de praktijk.

### 2.1 **Prospectie voor de maatregelen**

De prospectie naar arbeidsplaatsen voor de verschillende maatregelen wordt in Antwerpen de jongste tijd sterk opgevoerd. Hierna volgt een overzicht van de wijze waarop elk van de instanties belast met de uitvoering van maatregel(en), op dit vlak te werk gaan.

#### *PWA*

De prospectie naar PWA-plaatsen gebeurt door de beambten van het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap zelf. Dit past binnen de formele taakstelling van elk PWA. Om (meer) personen tewerk te kunnen stellen enerzijds en om tegemoet te komen aan de voorkeur van de PWA-ers met betrekking tot uit te voeren activiteiten anderzijds, wordt op dit moment voornamelijk prospectie gedaan naar PWA-activiteiten bij verenigingen en scholen. Om ook de vraag naar PWA-activiteiten bij de particuliere gebruikers te stimuleren, werd vanaf 1 februari 1998 de gebruikersgroep vergroot tot alle particulieren. Voordien waren PWA-activiteiten alleen

<sup>9</sup> Dit gedeelte is een bijgewerkte versie van de tekst die verscheen in de documentatiemap van de conferentie van 5 juni 1998 (Zie: Werkgelegenheidscel Antwerpen, 1998).

bestemd voor WIG's (weduwen, invaliden en gepensioneerden) en personen uit de lagere inkomensgroepen.

Antwerpen beschikt over een potentieel van 13 510 (!) werklozen die in aanmerking komen voor het uitvoeren van PWA-activiteiten. Daarvan zijn er het voorbije jaar (1997) 1 087 voor korte of lange termijn actief geweest in het PWA. In maart 1998 waren er 551 personen actief (444 vrouwen en 107 mannen) die gemiddeld 22 uur per maand PWA-werk verrichtten (Werkgelegenheidscl Antwerpen, 1998). Onderstaande tabel geeft een zicht op het type gebruikers dat een beroep doet op PWA-activiteiten in Antwerpen.

**Tabel 2.1** Aantal en type gebruikers van PWA-activiteiten voor de periode mei 1997-april 1998 in Antwerpen

Type gebruikers	Aantal gebruikers
Privé-gebruikers	1 157
Lokale overheden	3
Onderwijsinstellingen	28
Niet-commerciële verenigingen	101
Totaal	1 289

Bron: PWA-Antwerpen

Uit deze tabel blijkt duidelijk dat de meeste PWA-activiteiten worden uitgevoerd bij privé-personeel. De niet-commerciële verenigingen komen op de tweede plaats. Opvallend is de zeer beperkte vraag naar PWA-activiteiten bij de lokale overheden (slechts 3 op een heel jaar ...).

#### WEP+

De prospectie naar werkervaringsplaatsen gebeurt door Vitamine W<sup>10</sup> in samenwerking met de Buurtontwikkelingsmaatschappij (BOM), buurthuis Posthof, enz. Dit gebeurt in het kader van het project '1500 voor 2000'.

Doel van het project '1500 voor 2000' is op drie jaar tijd (1998-2000) 1 500 langdurig werklozen aan een baan te helpen. Hiervoor ondersteunt Vitamine W de

<sup>10</sup> Vitamine W is een derdenorganisatie die concrete opleidings- en tewerkstellingsprojecten ontwikkelt en bestaande of startende initiatieven uit het socio-culturele werk ondersteunt (adviesverlening, training, coaching, enz.). Daarnaast is Vitamine W een samenwerkingsverband van lokale vzw's die betrokken zijn bij de opleiding en begeleiding van risicowerklozen. Hierbij wordt gestreefd naar netwerkvorming tussen de verschillende actoren.

creatie van 500 werkervaringsplaatsen per jaar, waarbij het de bedoeling is dat de deelnemers nadien doorstromen naar jobs in het normaal economische circuit.<sup>11</sup>

Voor de realisatie van het project leggen de betrokken actoren contacten met mogelijke promotoren en trachten hen te informeren en te sensibiliseren omtrent de nieuwe maatregel. Vitamine W reikt tevens het kader aan en bewaakt de globale projectontwikkeling. Om het project '1500 voor 2000' mede mogelijk te maken, nam de stad het initiatief om binnen haar stedelijke diensten jaarlijks, en dit gedurende 3 jaar, 250 WEP+-plaatsen te creëren. De prospectie voor deze stedelijke projecten geschiedt in samenwerking met de Stedelijke Werkgelegenheidscel. Daarnaast zijn er diverse niet-stedelijke projecten. Volgende projecten staan voorlopig op stapel:

**Tabel 2.2** WEP+-projecten in het kader van '1500 voor 2000'

	Aantal WEP-plussers in 1997
<b>Stedelijke projecten</b>	
Veegplan	150
Musea en Monumentenzorg	21
Speelpleinen en kindercentra	12
Buurttoezicht	10
Renovatie Fort 8-Hoboken	17
Onderwijs en Sport	32
Toerisme	8
<b>Niet-stedelijke projecten</b>	
Vitamine W: Poetsploeg voor mannen	12
Vitamine W: Herstelatelier	10
Vitamine W: Kledingverhuur	6
BOM: afvalselectie, verhuisploeg, administratieve ondersteuning, ...	47
Geïntegreerde Wijkcentra: logistieke ondersteuning	(?)
Project Buskaravaan Gynaika: logistieke ondersteuning	(?)
Thuishulpdienst 'In de Weer' (Berchem), 'Service Team' (Deurne)	8
Interculturele Peuteropvang 'Elief'	3
Educar-project: autorecyclagebedrijf	14
Buurtbeheerbedrijf	10
TISO: project 'Stadscoupletten' (onderhoud en renovatie)	20
<b>Totaal</b>	<b>380</b>

Bron: Werkgelegenheidscel Antwerpen, 1998

<sup>11</sup> Dit streekcijfer komt bovenop de omschakeling van de al bestaande Gesco's (Weerwerk en WEP) naar WEP+.

*Dienstenbanen*

De vacaturewerving voor de Dienstenbanen gebeurt in Antwerpen door personeel van het PWA, Vitamine W en de RVA. Het PWA en Vitamine W sloten in dit verband een samenwerkingsovereenkomst af. Om de maatregel bekend te maken bij de potentiële werkgevers, werden door de RVA folders rondgestuurd naar de verschillende bedrijven gevestigd in Antwerpen.

In onderstaande tabel worden een aantal cijfergegevens opgenomen betreffende de invulling van de maatregel op 26 november 1998. Het gaat zowel om cijfers van de regio Antwerpen als regio Boom.

Tabel 2.3 Dienstenbanen: toestand op 26 november 1998

	Regio Antwerpen	Regio Boom	Totaal
Goedgekeurde aanvragen	162	12	174
Niet goedgekeurde aanvragen	96	13	109
Gedeeltelijk goedgekeurde aanvragen	136	20	156
Uitgesteld	1	0	1
Totaal	395	45	440

Bron: Den Bezem, nov.-dec. 1998

Uit bijkomende informatie blijkt dat de werkgevers die in Antwerpen een beroep doen op een dienstenbaan, uit de meest diverse sectoren komen. Het zijn voornamelijk KMO's. Ook een aantal vzw's behoren tot de werkgeversgroep. De aangeboden jobs variëren van pompbediende tot administratieve hulp, telefoniste/receptioniste, onderhoudsarbeider, logistiek medewerker, poetsvrouw, afvalsorwerker, kruier/bagagist, kantinemedewerkster, enz. (Van Hoydonck e.a., 1998)

*Artikel 60 § 7*

Voor tewerkstellingsplaatsen in het kader van Artikel 60 § 7 gebeurt de prospectie door het OCMW zelf (dienst Werkgelegenheid). Tevens werd een overeenkomst afgesloten tussen het OCMW en de stad om een contingent van 30 personen in Artikel 60 § 7 tewerk te stellen in het stedelijke Veegplan, voortbouwend op het project 'sociale vernieuwing en buurtbeheer' dat opgestart werd door SOMA (Stedelijke Ontwikkelingsmaatschappij Antwerpen) en het OCMW. Zoals bij elke detachering naar de stad in het kader van Artikel 60 § 7, doet het stadsbestuur een bijdrage in de loonkost.

Op het moment van de werkgelegenheidsconferentie (5 juni 1998) waren er bij het OCMW van Antwerpen 270 personen in het kader van Artikel 60 § 7 tewerkge-

steld, verspreid over een 125-tal verschillende OCMW-diensten en instellingen. Hier staat evenwel een potentieel van ongeveer 3 000 OCMW-cliënten op actieve leeftijd tegenover.

In onderstaand schema worden de inspanningen omtrent prospectie voor de verschillende maatregelen samengebracht.

PWA	WEP+	Dienstenbaan	Artikel 60 § 7
- PWA: plaatselijke krantjes en mailings naar verenigingen	- Vitamine W i.s.m. de BOM, buurthuis Posthof, enz. in kader van '1500 voor 2000' - Voor de stedelijke projecten: i.s.m. Stedelijke Werkgelegenheidsceel	- RVA: folder betreffende maatregel verstuurd naar bedrijven - PWA, Vitamine W en RVA: actieve prospectie naar Dienstenbanen	- Dienst Werkgelegenheid van het OCMW

Schema 2.1 Actoren betrokken bij prospectie voor PWA, WEP+, Dienstenbaan en Artikel 60 § 7

### Besluit

Het overzicht naar de wijze waarop de prospectie voor de verschillende maatregelen verloopt illustreert dat er vrij los van elkaar wordt gewerkt en elke actor nog sterk blijft bij wat formeel als taak is opgelegd. Aangezien in het bijzonder de maatregelen naar de private sector in de nabije toekomst belangrijker worden (naast de Dienstenbanen treden ook het WEP-privé-plan en Artikel 61 van de OCMW-wet, gericht op de private sector, in voege), zijn initiatieven wenselijk om de inspanningen meer te bundelen. Alleen op die manier kan een overbevraging van potentiële werkgevers worden vermeden. Positief is dat het PWA-Antwerpen voor de werving van Dienstenbanen samenwerkt met andere partners, i.c. Vitamine W. Dit wijst op een bereidheid tot samenwerking, die een betere basis vormt voor coördinatie dan opgelegde samenwerking van bovenaf.

## 2.2 Toeleiding naar de maatregelen

Vanuit het werkveld nemen de signalen toe dat er onvoldoende geïnteresseerde kandidaten kunnen worden gevonden voor de gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Los van de vraag naar de oorzaken - die op velerlei vlakken moeten gezocht worden en waarvoor in het tweede deel van het rapport een aantal elementen worden aangegeven - ondernemen de Antwerpse actoren verscheidene aanzetten om tot meer samenwerking en kruisbestuiving te komen bij de toeleiding. Naast de algemene toeleidingskanalen (VDAB, OCMW, ...) spelen voor de toeleiding van werk-

zoekenden naar PWA, de Dienstenbanen en in mindere mate WEP+,<sup>12</sup> de *Werkwijzers* een voorname rol.

#### *Werkwijzers*

De *Werkwijzers* realiseren de arbeidstoeleiding op buurtniveau en zijn in die zin een buurtgerichte aanvulling van wat de VDAB op stedelijk niveau doet. Momenteel zijn er in Antwerpen 7 *Werkwijzers* uitgebouwd, die gelokaliseerd zijn in diverse kansarme buurten van de stad. De *Werkwijzers* trachten onder meer werklozen aan te sporen en te motiveren tot werk. Ook worden mogelijke kanalen van werkaanbiedingen geraadpleegd. Door enkele *Werkwijzers* worden bovendien zelf WEP+-projecten opgestart. Daarnaast leiden een aantal *Werkwijzers*, evenals het PWA, de VDAB (Weer-Werk) en het OCMW<sup>13</sup> werkzoekenden toe naar informatiesessies over WEP+ en Dienstenbanen.<sup>14</sup> Om meer stroomlijning te krijgen in de werking van de *Werkwijzers* en met het oog op een meer effectieve en efficiënte organisatie, worden momenteel de werkzaamheden van de *Werkwijzers* op elkaar afgestemd.

#### *Andere kanalen*

Bij de toeleiding naar het PWA heeft het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap zelf formeel een rol te vervullen. Op basis van de RVA-lijsten worden werklozen, die in aanmerking komen voor tewerkstelling bij het PWA, in groep opgeroepen. De personen die interesse tonen voor het uitvoeren van PWA-activiteiten worden nadien uitgenodigd voor een individueel gesprek. De tewerkstelling bij het PWA geschiedt met andere woorden op basis van vrijwilligheid. Tevens worden de vrijgekomen plaatsen voor tewerkstelling bij het PWA door de VDAB bekendgemaakt op de WIS-computer.

Ook WEP+-vacatures en Dienstenbanen kunnen opgespoord worden via de WIS-computer. De VDAB geeft tevens wekelijks een Jobkrant uit waarin vacante plaatsen voor WEP+ of Dienstenbanen zijn opgenomen. De VDAB wordt bovendien regelmatig spontaan gecontacteerd door werkgevers die een 'Smet-baner' willen aannemen. Zij vragen dan aan de VDAB om een geschikte kandidaat-werkzoekende naar voor te schuiven. De toeleiding naar WEP+-projecten kan tot slot

<sup>12</sup> Voor WEP+ wordt de grote stroom van kandidaten geleverd door het PWA en de VDAB.

<sup>13</sup> De toeleiding van het OCMW beperkt zich hier tot de toeleiding van Artikel 60-ers naar het Veegplan, vermits de uitvoeringsbesluiten omtrent de doorstroming van OCMW-cliënten naar WEP+ nog niet rond zijn.

<sup>14</sup> Het initiatief voor deze informatiesessies komt van de PWR (Permanente Werkgroep Risicogroepen). Al de werklozen die in aanmerking komen voor WEP+ of een Dienstenbaan worden hiervoor aangeschreven, op basis van een RVA-bestand bij het PWA. Het geven van de sessies wordt verdeeld over het PWA, Weer-Werk en de *Werkwijzers*.



gebeuren door eigen kanalen van de promotor. De toeleiding naar Artikel 60 § 7 verloopt via de 25 Sociale Centra van het OCMW.

Schematisch kan de toeleiding naar de diverse maatregelen als volgt worden samengevat:

PWA	WEP+	Dienstenbaan	Artikel 60 § 7
<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA: o.b.v. RVA-lijsten</li> <li>- Werkwijzers en OCMW: doorverwijzing</li> <li>- VDAB: PWA-plaatsen in WIS-computer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA, VDAB, OCMW, Werkwijzers: toeleiding naar infosessies</li> <li>- Stedelijke Werkgelegenheidscel: coördinatie toeleiding WEP-plussers naar stedelijke WEP+-projecten</li> <li>- VDAB: Jobkrant; opname WEP+-vacatures in WIS-computer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA, VDAB, OCMW, Werkwijzers: toeleiding naar infosessies</li> <li>- VDAB: Jobkrant; opname Dienstenbaanvacatures in WIS-computer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociale centra van OCMW</li> </ul>

Schema 2.2 Actoren betrokken bij toeleiding naar PWA, WEP+, Dienstenbaan en Artikel 60 § 7

### 2.3 Screening en trajectbepaling

De VDAB staat in voor het *screenen* van het bestand van werkzoekenden, waarvoor kandidaten die in aanmerking komen voor onder meer WEP+ of een Dienstenbaan opgespoord en opgeroepen worden. Hetzelfde gebeurt door de RVA die lijsten doorgeeft aan het PWA. Uit de gesprekken blijkt dat voor wat de *trajectbepaling* betreft, naast de VDAB ook de Werkwijzers een voorname rol vervullen. Voor de screening en de trajectbepaling van *OCMW-cliënten* zijn maatschappelijk assistenten van het OCMW verantwoordelijk. Bij de Dienst Werkgelegenheid van het OCMW worden werkzoekende OCMW-cliënten ook gescreend in functie van andere tewerkstellingsmogelijkheden dan Artikel 60 § 7 (bv. Dienstenbanen). Kenmerkend voor tewerkstelling in het kader van Artikel 60 § 7 is dat niet alleen de kandidaat-sociaal tewerkgestelden worden gescreend, maar dat ook de arbeidsplaats wordt 'doorgelicht'. Deze doorlichting heeft tot doel de slaagkansen van de sociale tewerkstelling te vergroten door de juiste kandidaat naar de juiste arbeidsplaats toe te leiden.

### 2.4 Opleiding en begeleiding

Voor het beleid vormen opleiding en begeleiding essentiële ingrediënten in een traject naar werk, bij voorkeur in combinatie met werkervaring. Ook al zijn opleiding en begeleiding veelal niet systematisch ingebouwd in de maatregelen, toch

zijn er in het Antwerpse werkveld initiatieven die leiden tot een gecombineerd aanbod voor de (tijdelijk) tewerkgestelde werkzoekende.

#### *PWA*

De opleiding van PWA-ers gebeurt op dit moment door een personeelslid van Vitamine W dat gedetacheerd is naar het PWA. Het betreft een onthaalopleiding (instructie cursus) en een poetsopleiding. In de toekomst wenst het PWA tevens een tuin- en klusdienst uit te bouwen, waarvoor nog een passende opleiding wordt uitgedacht. In dit verband wordt momenteel de mogelijkheid onderzocht om hiervoor samen te werken met de VDAB.

#### *WEP+*

Voor WEP+ is er een budget voor begeleiding en sollicitatietraining voorzien, maar niet voor opleidingen. Wel wordt in Antwerpen vorming aangeboden tijdens de werkervaring, met het oog op doorstroming naar een volwaardige job. Deze vorming kan zowel verband houden met algemene ontwikkeling, bijvoorbeeld Nederlands leren, sociale vaardigheden bijbrengen, enz. als met directe doorstroming naar een vaste job, bijvoorbeeld door werkzoekenden een vakopleiding aan te bieden.

Voor de vorming van WEP-plussers die tewerkgesteld worden bij de stad zullen 'coachen' verantwoordelijk zijn. Er worden 10 coachen aangeworven, die worden ondergebracht bij de Stedelijke Werkgelegenheidscel. Deze coachen zullen tevens instaan voor de sociale begeleiding van de WEP-plussers binnen de stedelijke projecten. De begeleiding van de WEP-plussers die niet bij de stad tewerkgesteld zijn, is in Antwerpen door de VDAB uitbesteed aan Vitamine W. Vitamine W besteedt zelf een deel van deze begeleiding uit aan Posthof (buurtwerking) en de BOM (Buurtontwikkelingsmaatschappij).

#### *Dienstenbanen*

Voor de Dienstenbanen is er geen formele opleidingscomponent, noch extra omkadering voor (sociale) begeleiding of sollicitatietraining, voorzien.

#### *Artikel 60 § 7*

Arbeidsbegeleiding en opleiding van Artikel 60-ers is één van de prioriteiten die het OCMW van Antwerpen zich heeft gesteld. Het OCMW voorziet zelf in een aantal opleidingsprojecten voor haar cliënteel, complementair aan het aanbod van de VDAB en de plaatselijke Weer-Werkactie. De begeleiding van Artikel 60-ers gebeurt in hoofdzaak door het OCMW. Voor de begeleiding van de 30 Artikel 60-ers in het stedelijk Veegplan werd bij de stad een coach aangesteld.

Schematisch kunnen de inspanningen omtrent opleiding en begeleiding als volgt worden samengevat:

PWA	WEP+	Dienstenbaan	Artikel 60 § 7
- Gedetacheerde Vitamine W: opleiding PWA-ers; in de toekomst vermoedelijk samenwerking met VDAB	- Begeleiding WEP-plussers: Vitamine W, Posthof, BOM - In stedelijke projecten: coachen	(Niet voorzien)	- OCMW: opleiding en begeleiding - Coach bij de stad: begeleiding Artikel 60-ers in Veegplan

**Schema 2.3** Initiatieven voor opleiding en begeleiding in het kader van PWA, WEP+, Dienstenbaan en Artikel 60 § 7

## 2.5 Prospectie, begeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt of naar een andere maatregel

### PWA

In tegenstelling tot de PWA's in het algemeen, is voor het PWA-Antwerpen het doel van *doorstroming* prioritair. Dit betekent dat PWA-arbeid zoveel mogelijk wordt beschouwd als een eerste stap op de arbeidsmarkt. Zo worden PWA-ers die voldoende arbeidsmarktgericht zijn doorverwezen naar bijvoorbeeld Weer-Werk van de VDAB of naar een Werkwijzer. Vanuit deze doorstroomgedachte wordt tevens getracht om de mensen die voor het PWA komen werken van in het begin duidelijk te maken dat deze vorm van tewerkstelling slechts tijdelijk is, behalve voor werklozen waarvoor tewerkstelling bij het PWA de enige zinvolle oplossing is. Door het PWA wordt bovendien actief werk gemaakt van het zoeken naar mogelijkheden tot doorstroming van de PWA-ers naar maatregelen die hen een beter statuut en meer kansen op doorstroming naar het reguliere circuit bieden. Zo werd reeds vermeld dat PWA-ers gestimuleerd worden om infosessies over tewerkstelling in het kader van WEP+ en de Dienstenbanen bij te wonen. Ook werd aangegeven dat het PWA (in samenwerking met Vitamine W) actief prospecteert naar Smet-banen.

Het voorgaande impliceert dat het PWA-Antwerpen op eigen initiatief bijkomende taken opneemt. De doorstroming maakt wettelijk immers geen deel uit van de doelstellingen en voor het PWA zijn er dan ook geen stimuli ingebouwd om PWA-ers te doen doorstromen.

## WEP+

Om doorstroming van WEP-plussers naar de arbeidsmarkt te bewerkstelligen na hun jaar werkervaring in het kader van de actie '1500 voor 2000', worden momenteel reeds diverse initiatieven genomen. Voor de *stedelijke projecten* wordt in de eerste plaats onderhandeld met de stad met het oog op de opname van WEP-plussers binnen de stadsdiensten na hun werkervaringsperiode. Degenen die niet kunnen doorstromen naar de stadsdiensten worden opgenomen door andere actoren in het werkveld. In dit verband worden door de Werkgelegenheidscel en Vitamine W contacten gelegd met de Kamer van Koophandel, het OCMW, de Werkwijzers en bedrijven via de actie Antwerpen Werkt (cf. infra). Tevens gaan de coaches, die instaan voor de begeleiding van WEP-plussers, met hen mee naar de WIS-computer en pluizen zij wekelijks de jobkranten uit. Voor de *niet-stedelijke projecten* in het kader van '1500 voor 2000' zal de doorstroming hetzij door de Werkwijzers, hetzij door de begeleiders van de projecten zelf, worden opgenomen.

*Artikel 60 § 7*

Het OCMW-Antwerpen heeft als visie dat Artikel 60 § 7 niet een apart tewerkstellingscircuit is met als enig doel de betrokkenen terug recht te geven op sociale zekerheidsprestaties. Het is van mening dat haar verantwoordelijkheid verder reikt. Vanuit die opvatting wordt sociale tewerkstelling beschouwd als een fase (meer bepaald een werkervaringsfase) binnen een traject gericht op herintegratie in de maatschappij via arbeid of tewerkstelling.

Om de doorstroming uit Artikel 60 § 7 te bevorderen, kijkt de dienst Werkgelegenheid van het OCMW (Jobantenne) reeds tijdens de periode van sociale tewerkstelling uit naar mogelijke tewerkstelling nadien. Hiervoor gebruikt het OCMW *diverse kanalen*. In de eerste plaats gaat men na wat de mogelijkheden zijn voor de tewerkstelling binnen de diensten van het OCMW zelf. Ook worden contacten gelegd met bedrijven die hun vacatures eerst kenbaar maken aan het OCMW, vooraleer ze opengesteld worden voor alle werkzoekenden. Hieromtrent worden afspraken gemaakt met de VDAB. Daarnaast werkt het OCMW samen met de interimsector. Ook maakt het OCMW gebruik van de WIS-computer om mogelijke tewerkstellingsplaatsen op te sporen. Indien nodig wijst men een OCMW-cliënt door naar een gepaste opleiding of wordt hij aangespoord om een sollicitatietraining te volgen. OCMW-cliënten die een opleiding volgen bij het OCMW (bv. opleiding Voeding, Verzorging, Onderhoud) worden na afloop van de opleiding intensief begeleid bij het zoeken naar werk of een andere opleiding.

Schematisch gaat het om volgende actoren:

PWA	WEP+	Diensten- baan	Artikel 60 § 7
<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA-beambten: aansporen</li> <li>PWA-ers tot doorstroming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor stedelijke projecten: doorstroming door Werkgelegenheidscel en Vitamine W, onder meer via actie Antwerpen Werkt</li> <li>- Voor niet-stedelijke projecten: doorstroming door Werkwijzers of begeleiders van projecten zelf</li> </ul>	(Voorbarig)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dienst Werkgelegenheid van het OCMW</li> </ul>

Schema 2.4 Initiatieven voor arbeidsbegeleiding en -bemiddeling in het kader van PWA, WEP+, Dienstenbaan en Artikel 60 § 7

Om ook de *werkgevers* meer bij de problematiek van de risicogroepen te betrekken, en op die manier de doorstroming van deze werkzoekenden naar de reguliere arbeidsmarkt te bewerkstelligen, werd op de Stedelijke Werkgelegenheidsconferentie van 5 juni 1998 de actie 'Antwerpen Werkt' gelanceerd.

*Actie Antwerpen Werkt*

De campagne heeft tot doel bedrijven en bedrijfsleiders actief te betrekken in acties die de tewerkstellingskansen van laaggeschoolden en langdurig werklozen verbeteren. Voor de realisatie van deze doelstellingen steunt de actie Antwerpen Werkt op een samenwerkingsverband tussen de stad, OCMW, VDAB, RVA/PWA, Vitamine W, Kamer van Koophandel, NCMV, ABVV, ACV en ACLVB. De deelnemers aan de campagne dienen zich te engageren voor een welbepaald initiatief, zoals het peterschap van WEP-plus-sers, het aannemen van Smet-baners, het creëren van sociale tewerkstelling, het inzetten van arbeidsherverdelende maatregelen, enz. De stedelijke werkgelegenheidscel neemt in deze actie een sturende rol op en heeft als opdracht de actie verder vorm te geven en te ontwikkelen. Concreet investeert de cel in een aanspreekpunt voor bedrijven die willen intekenen op de campagne. Een medewerker met kennis van het complexe werkveld, de diverse tewerkstellingsmaatregelen en de bedrijfsculturen zal hoofdzakelijk een dispatchingfunctie opnemen. Verder zal de cel zorgen voor een globale bewaking van de voortgang van de campagne, de regie van de afstemming tussen de actoren, organisatie van overleg, enz. (Werkgelegenheidscel, 1998).

Daarnaast gebeurt er in Antwerpen uiteraard ook prospectie naar arbeidsplaatsen in het kader van andere maatregelen, bijvoorbeeld met het oog op tewerkstelling

van leerlingen uit het deeltijds onderwijs (Brugprojecten, Plonsprojecten, het Industrieel Leerlingenwezen, enz.).<sup>15</sup>

## 2.6 Nazorg

Om een uitspraak te doen over nazorg na uitstroom uit een Dienstenbaan is het uiteraard nog te vroeg, vermits het gaat om een zeer recente maatregel. Met betrekking tot nazorg na uitstroom uit het PWA, WEP+ of Artikel 60 § 7 kan vermeld worden dat er in deze fase van het traject naar de arbeidsmarkt nog grote hiaten zijn in het Antwerpse tewerkstellingsveld. De voornaamste reden die hiervoor door de gesprekspartners wordt aangehaald, is het gebrek aan middelen en personeel. Verwacht mag worden dat de begeleiding op de werkplek na doorstroom vanuit een gesubsidieerde arbeidsplaats, een nieuwe activiteit wordt voor het werkveld van opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven.

In onderstaand schema worden bij wijze van samenvatting per maatregel voor elk van de te onderscheiden fasen in het trajectmodel aangegeven welke actoren er in Antwerpen bij betrokken zijn.

---

<sup>15</sup> Voor meer informatie over opleiding en tewerkstelling van leerlingen uit het deeltijds onderwijs, zie ook: Van Praet M., 'Synthesenota Opleiding en tewerkstelling voor laaggeschoolde CDO-leerlingen in netoverschrijdende samenwerking. Acties TISO/TIVO 1997-1999'.

Prospectie voor de maatregel	Toeleiding	Screening en trajectbepaling	Opleiding en begeleiding	Prospectie, begeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt of naar andere maatregel	Nazorg
<b>PWA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA: plaatselijke krantjes en mailings naar verenigingen</li> <li>- PWA: o.b.v. RVA-lijsten</li> <li>- Werkwijzers en OCMW: doorverwijzing</li> <li>- VDAB: PWA-plaatsen in WIS-computer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA</li> <li>- Werkwijzers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedetacheerde Vitamine W: opleiding PWA-ers; in de toekomst vermoedelijk samenwerking met VDAB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA-beambten: aansporen PWA-ers tot doorstroming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedeeltelijk n.v.t.</li> <li>- PWA-beambten: follow-up gesprekken met gebruikers en PWA-ers</li> </ul>
<b>WEP+</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vitamine W i.s.m. de BOM, buurthuis Posthof, enz. in kader van '1500 voor 2000'</li> <li>- Voor de stedelijke projecten: i.s.m. Stedelijke Werkgelegenheidsceel</li> <li>- RVA: folder betreffende maatregel verstuurd naar bedrijven</li> <li>- PWA, Vitamine W en RVA: actieve prospectie naar Dienstbanen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkwijzers</li> <li>- OCMW</li> <li>- VDAB</li> <li>- PWA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Begeleiding WEP-plus-hof, BOM</li> <li>- In stedelijke projecten: coachen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor stedelijke projecten: doorstroming door Werkgelegenheidsceel en Vitamine W, onder meer via actie Antwerpen Werkt</li> <li>- Voor niet-stedelijke projecten: doorstroming door Werkwijzers of begeleiders van projecten zelf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Voorbatig)</li> </ul>
<b>Dienstbanen (Smetbanen)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PWA, VDAB, OCMW, Werkwijzers: toeleiding naar infossites</li> <li>- Stedelijke Werkgelegenheidsceel: coördinatie toeleiding WEP-plussers naar stedelijke WEP+-projecten</li> <li>- VDAB: Jobkraant; opname WEP+ vacatures in WIS-computer</li> <li>- PWA, VDAB, OCMW, Werkwijzers: toeleiding naar infossites</li> <li>- VDAB: Jobkraant; opname Smet-baan vacatures in WIS-computer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VDAB</li> <li>- Werkwijzers</li> <li>- OCMW</li> <li>- PWA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Niet voorzien)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Voorbatig)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Voorbatig)</li> </ul>
<b>Artikel 60 § 7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociale centra van OCMW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OCMW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OCMW: opleiding en begeleiding</li> <li>- Coach bij de stad: begeleiding Artikel 60-ers in Veegeplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dienst Werkgelegenheid van het OCMW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OCMW: sporadisch</li> </ul>

Schema 2.5 De rol van de verschillende sectoren bij de uitvoering van gesubsidieerde tewerkstellingsmaatregelen in Antwerpen

## 2.7 Het vervullen van een aantal randvoorwaarden

Met betrekking tot WEP+ is een belangrijke positieve aanzet dat de stad zorgt voor een *bijpassing* van het *loon* tot een voltijdse baan voor de WEP-plussers die in projecten bij de stad zijn tewerkgesteld. Op die manier tracht de stad tegemoet te komen aan het financieel ongunstige aspect van deeltijdse tewerkstelling in het kader van WEP+, waarbij de tussenkomst van de centrale overheid begrensd is tot een 4/5-de tewerkstelling.

Daarnaast worden door een aantal actoren initiatieven genomen die kunnen ondergebracht worden onder de noemer *flankerend beleid*, en die een essentiële voorwaarde vormen om de doorstroming, opleiding of tewerkstelling van risicogroepen te bevorderen. De initiatieven die tot stand kwamen om tegemoet te komen aan problemen van kinderopvang kunnen hierbij als één van de belangrijkste naar voor geschoven worden. Zo werd bijvoorbeeld binnen het buurtcentrum Posthof het Speelhuis Elief opgericht.

### *Speelhuis Elief*

Speelhuis Elief in Berchem biedt opvang voor peuters uit de buurt en staat vooral open voor kinderen die niet in een gewone peuteropvang terecht kunnen. Het gaat daarbij om werkloze ouders die een opleiding volgen, om ouders waar het soms te veel is het huishouden en kinderopvang te combineren, of waar zich thuis een noodsituatie voordoet. Ook peuters van werkende ouders, die in de gewone kinderopvang op de wachtlijst staan, kunnen terecht in Elief. Elief richt zich tot peuters uit verschillende culturen en verschillende sociale klassen. Hierop wordt bij de toeleiding specifiek gelet<sup>16</sup> (Koning Boudevijn Stichting, 1996).

Ook het OCMW ondersteunt en begeleidt zijn cliënteel in de zoektocht naar kinderopvang, bijvoorbeeld voor de momenten waarop de OCMW-clënten een opleiding volgen of tewerkgesteld zijn in het kader van Artikel 60 § 7.

<sup>16</sup> In 1995 waren 40% van de opgevangen peuters van allochtone afkomst (vooral Turken, Marokkanen en Zairezen). Meer dan de helft van de ouders zit in de laagste inkomensklasse (max. 30 000 BEF per maand voor éénoudergezinnen, max. 35 000 BEF per maand voor tweoudergezinnen). Het betreft hier werklozen, bestaansminimumtrekkers en vluchtelingen die leven van giften.



## 2.8 Besluit

Uit de rondvraag bij een staal van Antwerpse actoren naar aanzetten tot afstemming komt een genuanceerd beeld naar voor. Er blijken al heel wat *positieve aanzetten* te zijn, die vaak teruggaan op het spontane initiatief en bereidheid tot afstemming zonder enige stimulans of aansporing van bovenaf. Dit lijkt erop te wijzen dat er toch enige speelruimte is tot samenwerking. De druk vanuit de arbeidsmarkt is daarbij een belangrijke factor, zoals tot uiting komt in de samenwerking bij de toeleiding. Wat wel opvalt is dat de onderzochte organisaties zelden taken afstaan aan een ander. Daarnaast hebben de Antwerpse actoren oog voor een aantal leemten, zoals bv. vorming en opleiding.

Inzake de positie van de actoren valt de *sleutelpositie* van Vitamine W op. Met de actie '1500 voor 2000' vervult deze organisatie feitelijk de rol als uitvoeringsorganisatie van WEP+ in het Antwerpse. Vitamine W heeft niet alleen binnen de eigen organisatie een aantal projecten lopen, maar heeft daarnaast de prospectie en ontwikkeling van projecten bevorderd bij zowel de stedelijke diensten als bij andere vzw's. Nadien ontstond binnen deze diensten een eigen dynamiek. Opleiding, vorming van knowhow inzake projectontwikkeling en doorstroming wordt zo veel mogelijk door deze diensten zelf opgenomen. Zij krijgen hierbij evenwel steun van Vitamine W. Zo wordt Vitamine W ingehuurd voor begeleiding van WEP+ (in non-profitorganisaties) en een deel van de opleiding van WEP+ (bij de stad), voor begeleiding van coaches (bij de stad) en werkt zij aan een aanpak die de doorstroming van WEP+-deelnemers moet mogelijk maken (buiten de reguliere stedelijke werkgelegenheid). Ook met het PWA worden samen prospectietaken voor Dienstenbanen opgenomen. De samenwerking met de andere derden is momenteel vooral aan de orde bij de stroomlijning van de Werkwijzers, waardoor het samenwerkingsverband Vitamine W een nieuwe impuls krijgt.

Door de dominante positie van Vitamine W blijft de VDAB minder zichtbaar aanwezig op het terrein. Toch kan niet gesteld worden dat de VDAB geen greep op de ontwikkelingen heeft. Vanuit verschillende kanten worden de openheid en de samenwerkingsbereidheid van de VDAB als bevorderende factor aangehaald. Er kan evenwel niet ontkend worden dat de formele sturingsmogelijkheden van de VDAB op het terrein van gesubsidieerde tewerkstelling beperkt zijn.

Wat de *rol van de stad* betreft, kan in de eerste plaats worden vermeld dat de stad zich het voorbije jaar heeft geëngageerd om een relatief groot contingent WEP-plussers (250 van de 500) tewerk te stellen en hierbij zelf in te staan voor de coördinatie van de toeleiding (wat concreet gebeurt door de Stedelijke Werkgelegenheidscel). Daarnaast treedt de stad sturend op via het Sociaal Impulsfonds (bv. het dossier Werkwijzers). Ook vervult ze een stimulerende en katalyserende rol, bijvoorbeeld door de financiële bijpassing van het loon van WEP-plussers tot voltijdse WEP+-banen, en door de lancering van de campagne 'Antwerpen Werkt'. Ten aanzien van OCMW-cliënten heeft de stad zich uitdrukkelijk geëngageerd

door binnen het Veegplan een bepaald contingent te 'reserveren' voor Artikel 60-ers. Belangrijk voor de beleidssturende rol van de stad is het recent afgesloten tewerkstellingsconvenant, dat het concrete engagement bevat om tegen midden 1999 met een eerste geïntegreerd plaatselijk loket te starten (zie onder). Daarnaast is het informele overleg 'Stad en Werkgelegenheid' op stedelijke niveau inmiddels geformaliseerd tot een tweemaandelijks overlegorgaan.

### 3. **KNELPUNTEN BIJ DE INPASSING VAN DE MAATREGELEN IN HET TRAJECTMODEL**

Ondanks de vele positieve aanzetten tot afstemming in het werkveld, zijn er heel wat knelpunten en hiaten bij de aanwending van de genoemde instrumenten in een trajectmodel. Het gaat zowel om *maatregelinerente knelpunten* (bv. aansluitingsmogelijkheden tussen de maatregelen, doelgroepomschrijvingen, toeleiding van werkzoekenden enz.) als knelpunten die verband houden met de *Antwerpse situatie*: de evenredige opname van specifieke categorieën (migranten, OCMW-cliënten, ...), het al dan niet kunnen bieden van jobperspectieven, de benadering van werkgevers en prospectie naar arbeidsplaatsen, het betrekken van intermediaire organisaties en sectororganisaties bij de problematiek van risicowerklozen, de omkadering, enz. Op deze en andere knelpunten wordt hieronder verder ingegaan.

#### 3.1 **Knelpunten bij de prospectie naar gesubsidieerde arbeidsplaatsen**

In het vorig punt werd er reeds op gewezen dat er in Antwerpen weinig afstemming is tussen actoren met betrekking tot de prospectie naar tewerkstellingsplaatsen voor risicogroepen. Daarnaast werden voor het PWA en WEP+ bijkomende knelpunten inzake prospectie gedetecteerd.

##### *PWA*

Wat de prospectie naar tewerkstellingsplaatsen voor PWA-ers betreft, kan als bijkomend knelpunt gesignaleerd worden dat er in Antwerpen een tekort is aan vraag naar PWA-activiteiten. Vooral het gebrek aan vraag naar activiteiten waarvoor mannen eerder in aanmerking komen (klusjes, tuinonderhoud, ...) wordt als een probleem ervaren. Er wordt dan ook prioriteit gegeven aan de uitbouw van een goed omkaderde klusjesdienst.

Dit gebrek aan vraag heeft tevens voor gevolg dat de tewerkstelling van OCMW-cliënten in het PWA op dit moment marginaal is, hoewel werkzoekende OCMW-cliënten formeel wel tot de doelgroep behoren (maar niet verplicht worden ingeschreven). De PWA-coördinatoren gaan ervan uit dat het niet veel zin

heeft om deze maatregel bij de OCMW-cliënten te promoten wanneer er toch geen 'werk' genoeg is. Niets belet hen echter om te streven naar een evenredige vertegenwoordiging van OCMW-cliënten en andere risicogroepen voor de tewerkstelling bij het PWA.

#### *Dienstenbanen*

De prospectie naar Dienstenbanen is een moeilijke aangelegenheid vanwege een aantal inherente knelpunten aan de maatregel: gevaar van kunstbanen voor weggerationaliseerde functies, gevaar van afroming en verdringing van bestaande banen. In het kader van de werkgelegenheidsconferentie is geprobeerd tot een aantal dossiers te komen in nauwe samenwerking met bepaalde sectoren, maar zonder resultaat (Werkgelegenheidscel Antwerpen, 1998).

### **3.2 Knelpunten bij de toeleiding naar de maatregelen**

#### *Algemeen*

Het toeleidingsprobleem is in omvang sterk toegenomen, niet alleen voor opleidingsinitiatieven maar ook voor gesubsidieerde tewerkstellingsinitiatieven. Hiervoor kunnen verschillende *oorzaken* worden aangegeven.

- Eén van de oorzaken kan gelegen zijn in het naast elkaar bestaan van een *veelheid* aan maatregelen.
- De belangrijkste inconsistentie heeft te maken met de *doelgroepomschrijving*. In het ene geval heeft een maatregel betrekking op UVW's (uitkeringsgerechtigde volledig werklozen), in een ander geval gaat het om NWW (niet-werkende werkzoekenden), enz. Ook de duur van het bestaansminimumgerechtigd zijn varieert van maatregel tot maatregel. De logica achter deze omschrijvingen is alles behalve duidelijk. Tevens vallen werkzoekenden die meer dan één jaar doch minder dan twee jaar werkloos zijn voor zowat alle tewerkstellingsmaatregelen uit de boot.<sup>17</sup>
- Daarnaast is het voor de werkzoekende vaak niet duidelijk welke mogelijkheden er zijn. Het hangt voor een groot stuk van het toeval af, in welke soort maatregel of project een werkzoekende terecht komt, afhankelijk van de instantie waar hij of zij aanklopt en de eventuele doorverwijzing nadien. Er is m.a.w. ten aanzien van werkzoekenden *onvoldoende transparantie* m.b.t. het aanbod aan opleidings-, werkervarings- en tewerkstellingsinitiatieven in Antwerpen. Dit kan aanleiding geven tot een ongelijke behandeling van werklozen.

<sup>17</sup> Voor de Dienstenbanen is dat recent gewijzigd, althans voor de oudere leeftijdscategorie (45+): zij kunnen voortaan na 1 jaar werkloosheid aan de slag in dit stelsel.

- Gedeeltelijk samenhangend met het voorgaande dient er op gewezen te worden dat er in Antwerpen geen duidelijke uniforme gedragscode bestaat over hoe men tewerk moet gaan bij de aanpak van risicowerklozen. Afhankelijk van de instantie waar men een beroep op doet, kan men meer of minder repressief benaderd worden. Zo neemt het PWA geen sancties wanneer een werkloze na een oproep niet komt opdagen. Bij de VDAB zou er daarentegen - aldus de onder-vraagde personen - wel dwingender worden opgetreden.

Het *tewerkstellingsconvenant* met daarin de operationalisering van de één-loket-gedachte zou voor een aantal van deze toeleidingsproblemen een oplossing moeten bieden.

*Tewerkstellingsconvenant van 22 december 1998*

Op de tweede stedelijke werkgelegenheidsconferentie ondertekenden de stad Antwerpen en de VDAB het 'actieplan voor de voorbereiding en de invoering van een tewerkstellingsconvenant'. De ondertekenaars stelden zich als doel 'een meer geïntegreerde dienstverlening naar werkzoekenden te realiseren, via de maximale bundeling van de inspanningen en initiatieven van diverse actoren in het werkveld van begeleiding, opleiding en arbeidsbemiddeling' (Werkgelegenheidscel, 1998). Een volgende stap was de formalisering van de informele werkgroep 'Stad en Werkgelegenheid' als *werkgelegenheidsforum* bij collegebeslissing van 12 november 1998. Dit forum komt tweemaandelijks samen. Het secretariaat wordt waargenomen door de stedelijke werkgelegenheidscel. Het werkgelegenheidsforum is meteen de eerste pijler van het tewerkstellingsconvenant, afgesloten op 22 december 1998. Prioriteiten voor het forum zijn de overige twee pijlers van het convenant: de 'plaatselijke loketten voor tewerkstelling' en het werkgeversnetwerk 'Actie Antwerpen Werkt'. Wat de uitbouw van de *loketfunctie* betreft, wordt in Antwerpen, omwille van de schaalgrootte, de optie genomen om op wijkniveau gedecentraliseerde laagdrempelige loketten te installeren, gespreid over het hele grondgebied van de stad. Deze loketten hebben onder meer als doel de intake van werkzoekenden op een uniforme wijze te laten plaatsvinden. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de geïntegreerde basisdienstverlening voor het onthaal, inschrijving, informatie, intake en diagnose (door zowel VDAB- als stadspersoneel), gespecialiseerde dienstverlening (bv. vanuit VDAB of Werkwijzers) en aanvullende dienstverlening via RVA (informatie, attesten, vrijstellingen, ...) en PWA. De implementatie van deze loketten zal gefaseerd gebeuren. Er wordt voor het jaar 2000 van start gegaan met één of twee experimenten. Op termijn wordt gedacht aan de ontwikkeling van een zestal loketten. Tevens is het de bedoeling dat de verschillende diensten die betrokken zijn bij het aanbodstimulerend beleid een *netwerk* uitbouwen voor structureel overleg, het toegankelijk maken van het aanbod voor elkaars

klanten en het opzetten van geïntegreerde projecten. Daarnaast worden via het netwerk Antwerpen Werkt alle belangrijke organisaties samengebracht met het oog op het vergroten van de doorstromings- en tewerkstellingskansen van risicogroepen. De organisaties zijn: stad, OCMW, VDAB, RVA, PWA, Vitamine W, Kamer van Koophandel, NCMV, ABVV, ACV en ACLVB.

#### WEP+

Wat meer concreet de toeleiding naar WEP+ betreft, ervaren een aantal promotoren op het veld problemen om voor bepaalde projecten voldoende kandidaten te vinden. Vooral vrouwelijke kandidaten zijn moeilijk te vinden. Een reden is dat de WEP+-regeling ten aanzien van de werkzoekende een *te rigide systeem* is. Men kan gedurende het jaar werkervaring immers niet afhaken (bv. omwille van familiale problemen, problemen met kinderopvang, enz.) en er nadien terug instappen. Dit probleem stelt zich niet bij tewerkstelling bij het PWA, wat mede het succes van deze maatregel voor vrouwen bepaalt.

Voor het toeleidingsprobleem naar WEP+ zijn er echter nog *andere oorzaken*. Zo blijkt een belangrijk deel van de risicowerklozen *niet in aanmerking* te komen voor WEP+. Het gaat hier onder meer om jongeren uit het systeem 'deeltijds leren-deeltijds werken',<sup>18</sup> jongeren die nog geen twee jaar werkloos zijn, langdurig werklozen die niet uitkeringsgerechtigd zijn en niet ingeschreven staan als werkzoekende, zij die geschorst zijn van werkloosheidsuitkeringen en OCMW-cliënten die uit Artikel 60 § 7 komen. De vraag dringt zich dan ook op of de doelgroepomschrijving voor WEP+ wel voldoende adequaat is.

Het gaat hier om *maatregelinerente kenmerken*, waaraan het Antwerps werkveld niets kan veranderen. Verder blijkt het ook voor *migranten* in Antwerpen moeilijk om in een WEP+ project te stappen. Om in aanmerking te komen voor bepaalde projecten dient men immers goed Nederlands te kunnen spreken. Uit de gesprekken kon niet worden opgemaakt in hoeverre andere redenen meespelen.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Voor meer informatie hieromtrent: zie reeds aangehaalde synthesesnota van M. Van Fraet.

<sup>19</sup> Om de taalproblematiek te verhelpen startte Vitamine W een project op rond het leren van de Nederlandse taal. Ook werd in het kader van het Veegplan, waar tevens een aantal migranten zijn tewerkgesteld, een afspraak gemaakt met het Centrum voor Basiseducatie. Hierbij werd overeengekomen dat migranten die volgens de promotor voldoende Nederlands spreken, mogen meedoen aan een examen binnen het Centrum voor Basiseducatie waardoor zij, wanneer zij voor het examen slagen, een certificaat krijgen wat hen kan helpen bij hun verdere loopbaan.

### 3.3 Knelpunten bij de screening en trajectbepaling

Screening en trajectbepaling zijn vrij nieuw in het werkveld. Het is niet uitgesloten dat organisaties die instaan voor de screening en doorverwijzing dat in de eerste plaats doen in functie van de opvulling van hun eigen tewerkstellings- of opleidingsplaatsen. Vast staat in ieder geval dat de screening van werkzoekenden door de diverse betrokken instanties niet gecoördineerd verloopt. Een meer *uniforme aanpak* vanuit een voldoende onafhankelijke positie dringt zich dan ook op. Ook het gevaar van institutionele afwenteling van werkzoekenden dient daarbij zoveel mogelijk te worden vermeden.

### 3.4 Knelpunten in verband met opleiding en begeleiding

Een eerste knelpunt met betrekking tot het opleidingsaspect is dat er vanuit de centrale overheid *te weinig incentives* worden gegeven om een gesubsidieerde tewerkstelling te koppelen met een opleiding, gericht op doorstroming naar een reguliere baan. Een bijkomend gesignaleerd knelpunt is dat er nauwelijks *opleidingen* bestaan *op maat* van de doelgroep.

#### WEP+

Met betrekking tot WEP+ werd reeds aangegeven dat aan deze maatregel geen formele opleidingscomponent gekoppeld is. Wel is begeleiding en sollicitatietraining in de WEP+-maatregel ingebouwd. Openbare besturen (gemeenten en OCMW's) komen echter niet in aanmerking voor een omkaderingspremie, waardoor de kost aan begeleiding voor openbare besturen zeer hoog is. Hoewel er op beleidsniveau m.b.t. WEP+ veel aandacht is voor doorstroming, wordt dit te weinig vertaald naar praktische aanbevelingen en/of budgetten. Zo ondervindt de VDAB moeilijkheden om het eigen budget (voor projectprogrammatie) aan te wenden ten behoeve van WEP+-deelnemers, omdat zij gecatalogeerd zijn als (tijdelijke) werknemers en niet als (effectieve) werkzoekenden!

#### Dienstenbanen

Ook bij de Dienstenbanen is, zoals vermeld, geen formele opleiding of begeleiding op de werkvloer voorzien. Hierdoor komen mensen die een stevige omkadering nodig hebben niet in aanmerking voor de maatregel, wat leidt tot afroming van de doelgroep en het risico op uitval vergroot.

### 3.5 Knoelpunten bij prospectie, begeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt of naar een andere maatregel

#### *Gebrek aan overstapmogelijkheden*

Een eerste hardnekkig knelpunt in het kader van afstemming heeft betrekking op het gebrek aan overstapmogelijkheden van de ene maatregel naar de andere. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om van een WEP+-baan (in de niet-commerciële sector of bij de stad) naar een Dienstenbaan (in de commerciële sector) over te stappen. Ook de overgang van WEP+ naar een sociale werkplaats is niet mogelijk. Vaak stelt men echter pas tijdens de deelname van een persoon aan een WEP+-project vast dat de persoon in kwestie niet in de reguliere arbeidsmarkt kan geïntegreerd worden. Algemeen kan dan ook gesteld worden dat er op het centrale beleidsniveau nog heel wat dient gesleuteld om tot een realistisch en haalbaar doorstromingsbeleid te komen.

#### *Versnipperde benadering van werkgevers*

Algemeen knelpunt voor het Antwerpse werkveld is de versnippering van de inspanningen ten aanzien van potentiële werkgevers. Vooral met betrekking tot doorstroming uit WEP+ heerst er op dit moment nog heel wat onduidelijkheid. Zo is het in het kader van het project '1500 voor 2000' nog niet uitgeklaard wat er met de eerste groep WEP-plussers zal gebeuren wanneer in 1999 een tweede contingent dient aangeworven.

Ook bij de stad komt het beleid voor opname van ex-WEP+-deelnemers in het reguliere kader moeizaam van de grond. Wel kan melding worden gemaakt van het feit dat er binnen de stad in de nabije toekomst 300 vacatures op E-niveau vrijkomen. De WEP-plussers worden hiervan op de hoogte gebracht en zoveel mogelijk ondersteund. Er wordt evenwel verwacht dat het aantal 'externe kandidaten' zeer groot zal zijn. Ook zijn er openingen gemaakt om het contractueel kader uit te breiden. De stad kan evenwel slechts een beperkt aantal vroegere WEP-plussers opnemen. Daarom worden nu contacten gelegd (en engagementen afgedwongen) met de Werkwijzers, de Kamer van Koophandel, het NCMV, het OCMW, enz.

Daarnaast is er op dit moment evenmin klaarheid met betrekking tot een mogelijke doorstroming uit een Dienstenbaan.

#### *PWA-val*

Ondanks de eigen Antwerpse koers van het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap, is doorstroming uit het PWA niet evident. Het gevaar van de werkloosheidsval, waarbij PWA-ers zich blijven nestelen in het systeem, is immers reëel. Dit heeft onder meer te maken met feit dat het PWA-systeem voorziet in een (relatief) behoorlijk inkomen in vergelijking met het gemiddeld loon dat in het bijzon-



der laaggeschoolden bij tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt ontvangen. Ook is het een flexibele maatregel, waarbij de werkloze voor een groot stuk zelf zijn uren kan kiezen. Daarnaast zijn echter ook in de *wettelijke omschrijving* van de maatregel elementen ingebouwd die doorstroming belemmeren. Wanneer een werkloze immers gedurende 6 opeenvolgende maanden ten minste 120 uur werkt voor het PWA, dan krijgt de betreffende persoon gedurende 6 maanden een VDAB-vrijstelling om als werkzoekende ingeschreven te zijn en loopt hij/zij geen risico op schorsing. Als men voldoende uren blijft presteren, kan men deze vrijstelling in principe levenslang verlengen. Deze werkloosheidsval is niet alleen nadelig voor de werkloosheidsverzekering zelf, maar werkt ook nadelig in op de instroom naar andere tewerkstellingsmaatregelen.

### 3.6 Knelpunten op het vlak van nazorg

Met betrekking tot nazorg kan algemeen worden aangegeven dat deze fase van het traject momenteel in Antwerpen slechts sporadisch gebeurt. Dit heeft voornamelijk te maken met gebrek aan *personeel* en *geldelijke middelen*. Het betreft immers een zeer tijdsintensieve fase met de bedoeling de terugval in de werkloosheid te voorkomen.

### 3.7 Knelpunten met betrekking tot het vervullen van een aantal randvoorwaarden

#### *Kinderopvang en mobiliteit*

Eén van de meest gesignaleerde knelpunten binnen de categorie 'randvoorwaarden' betreft het probleem van kinderopvang. Ondanks de reeds genomen initiatieven (cf. infra) blijken heel wat mensen die in een opleidings-, werkervarings- of tewerkstellingsproject willen stappen moeilijkheden te hebben met het vinden van kinderopvang die bovendien betaalbaar is. Ook het gebrek aan mobiliteit bij de risicowerklozen wordt als algemeen knelpunt naar voor geschoven.

#### *Neveneffecten van werkloosheid*

Daarnaast kan er in de praktijk vaak niet genoeg aandacht worden besteed aan de neveneffecten van werkloosheid zoals: familiale problemen, gezondheidsproblemen, problemen van uitsluiting in de brede zin van het woord, schulden, enz. Alleen het OCMW gaat uit van een integrale benadering van de individuele cliënt, wat onder meer impliceert dat indien nodig eerst psychosociale begeleiding wordt verstrekt alvorens een cliënt een traject naar werk wordt aangeboden. Voor de meeste actoren (bv. promotoren van WEP+-projecten) ontbreekt het echter vaak aan middelen en personeel om deze integrale benadering te verwezenlijken. Dit

heeft voor gevolg dat meestal louter een oplossing wordt gezocht voor het financiële aspect van werkloosheid. Het spreekt echter voor zich dat deze neveneffecten een weerslag hebben op de kwaliteit van de geleverde arbeidsprestaties en het al dan niet 'slagen' van een traject.

Binnen de projecten van '1500 voor 2000' wil men evenwel zoveel mogelijk aandacht besteden aan het opvangen en oplossen van deze neveneffecten, tijdens de werkervaring. Om dit voor de stedelijke projecten te realiseren werden de reeds vermelde coaches aangeworven die, naast bemiddeling, voornamelijk bezig zijn met het zorgen voor de psychosociale begeleiding van de WEP-plussers op de werkvloer. Een integrale benadering staat hier centraal. Ook de Werkwijzers streven deze benadering na.

### *Migranten*

In het kader van trajectbegeleiding voor migranten, blijkt dat de beschikbare instrumenten (nog) niet voldoende afgestemd zijn op de specifieke problematiek van deze doelgroep. In dit verband werd in Antwerpen, in het kader van de interdepartementale overlegcommissie allochtonen (IOC), een beleidsrapport opgesteld. Hierin werden knelpunten en lacunes omschreven m.b.t. het lokaal werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van allochtonen en werden concrete acties geformuleerd die de arbeidspositie van allochtonen kunnen versterken. Zowel de rol van de stad als de rol van derden werd omschreven.

### *WEP+*

In functie van een vlotte operationalisering van WEP+ dient door de centrale overheid nog heel wat aan de randvoorwaarden gesleuteld te worden. Hierbij kan verwezen worden naar de te lange duurtijd voor het goedkeuren van een WEP+-project, de complexe regelgeving, ingewikkelde administratieve dossiers, de uitbetaling in verschillende schijven en door verschillende instanties, de rigiditeit van het systeem (vaste termijnen, strakke doelgroepomschrijvingen), e.a.

### *PWA*

Ook het PWA ervaart een extra administratieve belasting door de recentelijk ingevoerde verplichting om de dossiers voor Dienstenbanen in orde te brengen. Ook het verplicht prospecteren naar Dienstenbanen leidt tot extra werk.

## **3.8 Knelpunten op het vlak van overleg en coördinatie**

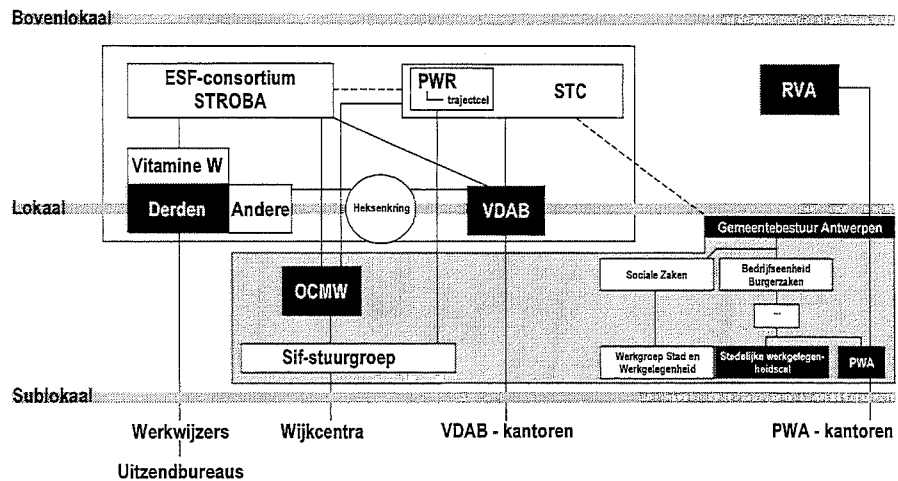
In sectie 1 is al aangehaald dat de behandeling en goedkeuring van de verschillende soorten gesubsidieerde jobs via aparte institutionele circuits verloopt. Geen enkele actor in het Antwerpse staat momenteel in voor de gemeenschappelijke

aansturing van de betrokken maatregelen. Vooral inzake *beleidssturing* is er een leemte. Treffend is dat het een particuliere organisatie (Vitamine W) is die voor de uitvoering van WEP+ de beleidssturende rol opneemt. Het is ook die organisatie die de finale doelen heeft geformuleerd, gekwantificeerd en aan een termijn gebonden ('1500 voor 2000'). Hoewel dit tot stand is gebracht in samenspraak met de bevoegde minister, is er vooraf geen draagvlak voorzien in het Antwerpse zelf met alle betrokken actoren.

Algemeen beschouwd zijn in Antwerpen het overleg en de coördinatie m.b.t. de tewerkstelling van risicogroepen *versnipperd* over een groot aantal overlegfora en beslissingsorganen. Aan de ene kant zijn er vanuit het subregionale niveau het STC, de PWR en het ESF-consortium STROBA, aan de andere kant zijn er vanuit het stedelijk niveau de SIF-werkgroep 'Opleiding en Tewerkstelling' en het overleg 'Stad en Werkgelegenheid'. Daarnaast zijn er nog specifiekere fora zoals het PWA-beheersorgaan, het samenwerkingsverband Vitamine W (werkgroep Planning en Overleg), de Trajectcel (PWR) en de fora ingericht door de Heksenkring.<sup>20</sup> Bijgaand schema geeft de verschillende structuren weer vanuit een dubbel perspectief: aan de ene kant de actoren waarop de structuren geënt zijn, aan de andere kant het (sub-)lokale dan wel bovenlokale niveau waarop de structuren opereren. Tevens zijn de onderlinge relaties tussen de diverse actoren aangegeven.

---

<sup>20</sup> De 'Heksenkring' betreft een vrijwillig samenwerkingsverband van de Buurtontwikkelingsmaatschappij, Buurtcentrum Posthof vzw, Steunpunt Tewerkstelling, Vitamine W, VDAB, Centrum voor Buitenlandse Werknemers en het project 'Beroepsgerichte vorming'. De Heksenkring heeft als voornaamste opdracht bij te dragen tot de netwerkvorming tussen de Antwerpse opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven. In dit verband organiseert zij 'Open Fora' rond actuele thema's, voorbereid door werkgroepen. Tevens wordt het tijdschrift 'De Bezem' uitgegeven om binnen het netwerk berichten te verspreiden.



Schema 3.1 Verhoudingen tussen de voornaamste actoren in het aanbodstimulerend arbeidsmarktbeleid regio Antwerpen

Aldus ontstaat het beeld van *twee invloedssferen*: aan de ene kant de invloedssfeer van sociale partners, VDAB en derden, aan de andere kant de gemeentelijke invloedssfeer van de werkgelegenheidscel, PWA en OCMW. Deze institutionele verkaveling bemoeilijkt het gestructureerd uitdenken van een coherent lokaal arbeidsmarktbeleid vanuit een eenduidige visie. Het naast elkaar bestaan van de verschillende fora heeft tevens voor gevolg dat vaak dezelfde mensen elkaar op verschillende plaatsen voor andere zaken ontmoeten.

Een uitzuivering en onderlinge afstemming van de verschillende overlegfora, met een duidelijke taakafbakening voor elke structuur is bijgevolg noodzakelijk. Deze uitzuivering en afstemming werd recentelijk door de stad en in het bijzonder de Stedelijke Werkgelegenheidsraad als prioriteit voor de komende jaren naar voor geschoven. Een andere positieve stap is dat de SIF-werkgroep, die vrij autonoom kan beslissen over opleidings- en tewerkstellingsdossiers, ingebed is in de werking van de PWR, zij het met een aangepaste samenstelling. Dit bevordert een coherente behandeling van de dossiers. Kanttekening is dan weer dat de OCMW-projecten bij het SIF daarbuiten vallen. Ook de PWR heeft geen bevoegdheid over de OCMW-dossiers, terwijl het OCMW wel mee aan de vergadertafel zit.

De mogelijkheden om op eigen kracht tot een *gemeenschappelijke aansturing* en een onderlinge afstemming van de verschillende fora te komen zijn *beperkt* omdat de aansturing van maatregelen momenteel via aparte structuren loopt. Daar komt bij dat het lokale niveau in Antwerpen (en elders in Vlaanderen) te weinig beleids-

ruimte heeft om een territoriaal gedifferentieerde uitvoering van centrale beleidsprogramma's toe te laten. In een orgaan zoals het STC of de PWR overheerst de ambtelijk-procedurale aanpak. De agenda's zijn overladen met de advisering van projectdossiers, waarbij rechter- en partijsituaties niet uitgesloten zijn. Er is een gebrek aan ondersteuning en professionalisering, waardoor de meer beleidsmatige aanpak (bv. vanuit een doelgroepenplan) op de achtergrond raakt. Opvallend is tevens dat aan de primaire voorwaarde voor afstemming, met name informatie over het werkveld, niet is voldaan. Zelfs niet alle betrokken lokale actoren blijken op de hoogte zijn van elkaars werking.

Met het opstarten van een eigen STC-vzw kan hierin verandering komen en kunnen bijkomende taken worden opgenomen. Tevens wordt er momenteel binnen het STC gewerkt aan een doelgroepenplan en een beleidsplan, waarbij het doelgroepenplan lacunes gaat opsporen in het opleidingsaanbod en het beleidsplan prioriteiten gaat aangeven inzake samenwerking tussen verschillende partners in het veld. Deze initiatieven kunnen een oplossing bieden voor een aantal van de hierboven gesignaleerde knelpunten.

### 3.9 Besluit

Vanuit de werkprocessen gezien luidt de conclusie dat de veelheid aan maatregelen, geïnitieerd door verschillende overheden, aanleiding geven tot een *versnipperde benadering* van zowel de werkzoekende als de werkgever. Dit staat haaks op de trajectbenadering die momenteel ingang vindt in het werkveld. Mede ten gevolge van onaangepaste doelgroepomschrijvingen worden trajecten vaak noodzakelijkerwijze afgebroken.

Afgezien van de vele beperkingen in de regelgeving en in de procedures mogen we het evenwel niet afschilderen alsof er momenteel geen *inspanningen* worden geleverd inzake afstemming. Dit brengt op zich reeds heel wat in beweging. Denken we maar aan de hervorming van de Werkwijzers, de operationalisering van het tewerkstellingsconvenant, de oprichting van de STC-vzw, de uitbouw van de Werkgelegenheidsceel, de uitwerking van de verschillende fasen in het project '1500 voor 2000', enz. Hierbij tasten de verschillende betrokken actoren nog volop het terrein af op zoek naar de positie die ze in al deze en andere ontwikkelingen het best kunnen innemen. Maar om verder vooruitgang te boeken zijn er meer structurele ingrepen nodig. Daarover hebben we het in het vierde en tevens laatste deel.

#### 4. MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOOR DE AFSTEMMINGS- EN COÖRDINATIEPROBLEMATIEK

In sectie 1 hebben we de beperkingen van de analyse in dit rapport aangegeven. De focus ligt op de afstemming van gesubsidieerde tewerkstellingsmaatregelen vanuit het decentrale beleids- en uitvoeringsniveau. De analyse van de aanzetten tot en knelpunten bij het gestroomlijnd inzetten van de vele centrale maatregelen is beperkt tot de Antwerpse case. De maatregelen in kwestie zijn het PWA-stelsel, het WEP+ en de Dienstenbanen, alsook hun specifieke pendanten voor de bestaansminimumgerechtigden (Artikel 60 § 7 en Artikel 61 van de OCMW-wet). Het zijn precies deze maatregelen die elkaar beginnen te beconcurreren, omdat ze vissen in dezelfde vijver van zeer langdurig werklozen en in vergelijkbare soorten arbeidsplaatsen binnen hetzij de publieke, hetzij de private sector. Door het op de overige aspecten zeer ongelijke regelgevend kader dreigt zelfs 'verdringing' tussen de maatregelen onderling. Enkele in het oog springende voorbeelden zijn de volgende:

- de WEP+-maatregel boet in aan aantrekkingskracht bij werkzoekenden vanwege het feit dat, naast het 80%-contract, de duur vastligt op één jaar, terwijl de Dienstenbanen een perspectief bieden van 3 jaar;
- het PWA-stelsel is van die aard dat het de potentiële instroom naar andere trajecten (WEP+, enz.) afremt, omdat het voor de werkzoekende onbeperkt in duur is en omzeggens geen stimuli tot doorstroming bevat;
- enz.

De primaire beleidsvraag die men zich kan stellen ten aanzien van de veelheid aan maatregelen inzake gesubsidieerde tewerkstelling, is of er wel *zoveel* maatregelen naast elkaar moeten bestaan. Dát er verschillende maatregelen in het leven worden geroepen is op zich niet noodzakelijk negatief. Het vloeit immers voort uit de noodzaak om de regelingen te specificeren naargelang de doelgroepen of sectoren waarop ze gericht zijn. Overigens bevinden een aantal maatregelen zich nog in een beginstadium, zoals de Dienstenbanen waardoor het nog te vroeg is voor een evaluatie. Het PWA-stelsel daarentegen is al enkele jaren van toepassing zodat dit stelsel toe is aan een duidelijkere profilering in het geheel van het stedelijk initiatief inzake buurtdiensten (Werkgelegenheidsplan Antwerpen, 1998).

Hoeveel maatregelen er ook nodig zijn, essentieel is de *samenhang* ertussen. Daarom bepleiten we in dit rapport een *herpositionering* van de maatregelen, met

minder gedetailleerde regelgeving en meer lokale beleidsruimte. Afstemming of stroomlijning bij de aanwending van tewerkstellingsmaatregelen betekent in onze ogen dat de sturing *minder via regelgeving en meer via budgetten en resultaatverbintenissen* plaatsvindt. Krachtlijnen moeten zijn dat het decentrale niveau, i.c. het stedelijke niveau, meer armslag krijgt om een eigen beleid te voeren op maat van de stad, en dat de werkprocessen die bij elke maatregel terugkeren - zoals prospectie en projectontwikkeling, toeleiding, het voorzien van begeleiding en opleiding, bemiddeling en nazorg - op elkaar worden afgestemd.

Een afstemmingsbeleid wordt extra gecompliceerd door de *politiek-institutionele scheidingslijnen* in het arbeidsmarktbeleid van ons land. Of dit mee aan de basis ligt van 'overproductie' van maatregelen willen we hier in het midden laten; in elk geval werkt het versnippering in de hand. De beleidsagenda's van staat en gewesten zijn niet (voldoende) op elkaar afgestemd. De Belgische bevoegdheidsverdeling ziet er momenteel zo uit dat het terrein van de gesubsidieerde tewerkstelling per definitie gedeelde materie is; daarom is in alle stadia van het beleidsproces samenspraak en afstemming tussen het federale en het Vlaamse niveau wenselijk.

De eventuele overdracht van pakketten - zoals bv. de PWA-kantoren - onder Vlaamse voogdij biedt op zich geen garantie voor een meer gestroomlijnd beleid. Immers, in dat geval vervangt de Vlaamse Gemeenschap eenvoudigweg de rijkstaat en wordt zij de centrale autoriteit. Het kernprobleem is dat zowel het federale als de Vlaamse maatregelen lijden onder een *te gedetailleerde regelgeving* die zelfs voor de specialisten op het terrein ondoorgrondelijk is geworden. De Nederlandse econoom Hartog spreekt in dat verband over de 'hoge bemoeiquote' in het beleid: heel veel commissies en ambtenaren komen te pas bij de plaatsing van één werkloze. De *oplossing* ligt o.i. dan ook in het verlenen van meer lokale, i.c. stedelijke beleidsruimte.

In dit rapport wordt een oplossing voorgestaan waarbij de stedelijke en gemeentelijke overheden een grotere *beleidssturende of beleidsregisserende rol* krijgen toebedeeld. Daar is meer dan één reden voor. Vooreerst worden de steden en gemeenten vaak het eerst en meest direct geconfronteerd met een tekort aan werk en met de structurele werkloosheid. Tegelijk komen zij in contact met nieuwe noden en behoeften binnen de stedelijke context. Daarnaast beschikken zij over bredere instrumenten (o.m. op het economisch terrein) om een algemeen werkgelegenheidsbeleid te voeren. Tevens kunnen zij gebruik maken van middelen die voortkomen uit eigen fiscale bevoegdheden en extra middelen zoals het Sociaal Impulsfonds en de sociale clausules in aannemingscontracten, wat mogelijkheden biedt tot een integraal beleid. Last but not least is de stad of gemeente het politiek gelegitimeerde beleidsniveau dat het dichtst bij de burger staat. Op het deelterrein van de gesubsidieerde tewerkstelling hebben de steden en gemeenten bovendien bepaalde verantwoordelijkheden over o.m. PWA en OCMW. Vanuit die rollen en de positie als

democratisch verkozen overheid is de stad/gemeente goed geplaatst om het beleid van gesubsidieerde tewerkstelling in handen te nemen.

Een grotere rol als beleidsactor past alvast in de beleidsoriëntatie die Antwerpen met de Tweede Stedelijke Werkgelegenheidsconferentie heeft ingeluid en strookt ook met de Actie Werk van de 13 centrumsteden (Werkgelegenheidscel Antwerpen, 1998).

Om in die richting te evolueren voor het deelgebied gesubsidieerde tewerkstelling kunnen we drie beleidssporen onderscheiden. Met de eerste twee sporen wordt ingegrepen op de maatregelen zelf, terwijl het derde spoor de organisatie van de uitvoering - meer bepaald de coördinatie van de bestaande actoren - als aangrijpingspunt heeft. Het eerste spoor is erop gericht de verschillende *regelgevende kaders* zodanig aan te passen dat de maatregelen duidelijker gepositioneerd worden ten opzichte van elkaar en in serie geplaatst worden op een denkbeeldige as van aanbod- versus vraaggericht beleid. Het tweede spoor is erop gericht de lokale verantwoordelijkheid en bestuurskracht te vergroten door het invoeren van systemen van *enveloppenfinanciering*. Bij het derde spoor gaat het erom de *werkprocessen* die bij elke maatregel terugkeren zodanig te stroomlijnen dat de eindverantwoordelijkheid bij één enkele organisatie terechtkomt. De drie sporen staan niet los van elkaar maar kunnen elkaar versterken. In alle gevallen is de medewerking van de Vlaamse en federale beleidsniveaus onontbeerlijk om tot afdoende oplossingen te komen.

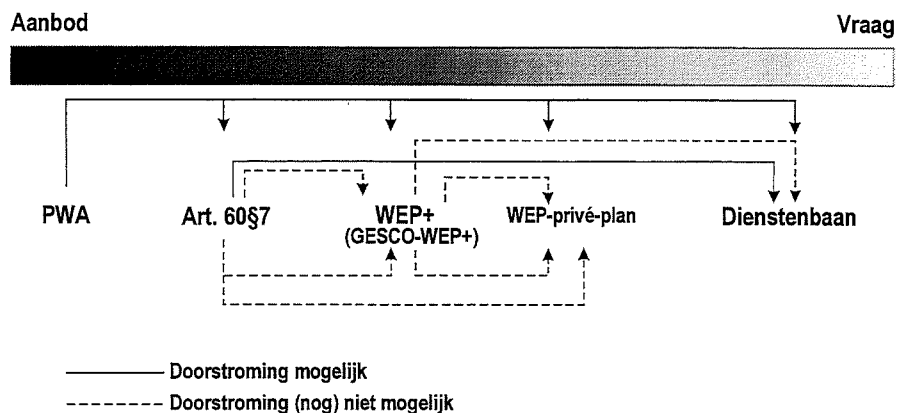
Bij het vooropstellen van de oplossingsmodellen staat ons in de eerste plaats de Antwerpse situatie voor ogen. Toch zijn de voorstellen algemeen geformuleerd omdat ze ons inziens een bredere draagwijdte kunnen hebben voor andere (centrum)steden en -gemeenten.

#### **4.1 Een samenhangend regelgevend kader via het in serie plaatsen van de maatregelen**

In sectie 1 stelden we dat in het huidige instrumentarium het doel van kansen bieden en doorstroming bevorderen prevaleren. Dat is alleszins duidelijk in de Vlaamse beleidsvisie, maar dat is veel minder eenduidig het geval als we daar ook de federale instrumenten naast zetten. De Dienstenbanen kunnen we eerder bestempelen als een vraaggerichte maatregel voor een moeilijke doelgroep, of in termen van Derksen 'vraagbeleid met aanbodcriteria'. Schematisch kunnen we de Dienstenbanen dan ook meer aan de vraagzijde plaatsen, terwijl de WEP+-banen meer aan de aanbodzijde te situeren zijn. Om de inschakelingskansen van de werkzoekenden te vergroten, kunnen we de maatregelen proberen *in serie te plaatsen*. De werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kunnen immers gebaat zijn met een overstap vanuit een aanbodgerichte gesubsidieerde arbeidsplaats naar een vraaggerichte. Voor de betrokkenen volgt daar uit dat ze moeten kunnen doorstromen van de ene maatregel naar de andere, zonder (op-



nieuw) te moeten wachten totdat voldaan is aan de vereiste werkloosheidsduur. Bijgaand schema maakt dat duidelijk.



Schema 4.1 Positionering van de tewerkstellingsmaatregelen op een as tussen aanbod en vraag en onmiddellijke overstapmogelijkheden van de ene naar de andere maatregel gericht op het verwerven van een reguliere arbeidsplaats

Dergelijk voorstel van stroomlijning kan niet zonder het wegwerken van een aantal tekortkomingen binnen elke maatregel afzonderlijk. Drie cruciale overgangen dienen daarbij vermeld: de doorstroom vanuit het PWA (die momenteel wettelijk niet voorzien is); de overgang vanuit een publieke werkervaringsplaats (WEP+) naar de private sector, die kan vergemakkelijkt worden via instap in een Dienstenbaan; en de toegankelijkheid van de maatregelen voor OCMW-cliënten. Uit het schema resulteren een aantal *beleidsaanbevelingen*:

1. de directe overstap van een WEP+-baan naar een Dienstenbaan moet mogelijk gemaakt worden, evenals doorstroming van Artikel 60 § 7 naar WEP+, WEP-privé of naar een Dienstenbaan;<sup>21</sup>
2. om de doorstroming vanuit een Dienstenbaan naar een reguliere baan te stimuleren binnen hetzelfde bedrijf, kan de overheid als voorwaarde stellen dat, om nog aanspraak te kunnen maken op een nieuwe Dienstenbaan, de vorige werknemer in dienst moet blijven (waarvoor trouwens het voordeelbanenplan van toepassing is);

<sup>21</sup> Zeer recent (KB van 9/02/1999) wordt het gebruik van het bestaansminimum als loontussenkomst (naar analogie met de activering van de werkloosheidsuitkering) mogelijk, en dat met terugwerkende kracht vanaf 1/01/1998 (!). Ook de periodes onder Art. 60 § 7 komen in aanmerking. Daarmee is de toegang voor de bestaansminimumgerechtigden tot verschillende tewerkstellingsprogramma's geregeld, althans op het federale niveau. Op het Vlaamse niveau vergt dit nog een aanpassing van het WEP+-Besluit, waarbij nog niet uitgemakt is of ook tewerkstellingsperiodes onder art. 60 § 7 als gelijkgesteld zullen worden beschouwd. Op het federale niveau is daarin voor de Dienstenbanen wel reeds voorzien (KB van 8/08/1997).

3. de doorstroming vanuit een publieke WEP+-baan naar een reguliere baan in de private sector is moeilijker dan vanuit een Dienstenbaan. Specifieke stimuli zijn bijgevolg wenselijk. Hetzelfde geldt voor de doorstroming vanuit een WEP+-baan naar bedrijfsopleidingen op de werkvloer (bv. IBO's of andere specifieke bedrijfsopleidingen voor werkzoekenden);
4. voor de PWA-jobs is een eenduidiger profilering wenselijk: als de nadruk komt te liggen op doorstroming, dan zijn er ook stimuli nodig om dit te bevorderen, bv. door het recht op bijverdienen met behoud van uitkering te beperken in de tijd, door de PWA-jobs om te zetten in tijdelijke deeltijdse of voltijdse 'detacheringbanen' (naar Gents model, via het gebruik van een contingent Gesco-contracten); nog een andere optie is de particuliere poetshulp en klusjes bij particulieren te verzelfstandigen en de organisatie ervan over te laten aan uitzendbureaus.

Om de kansen voor werkzoekenden te vergroten moeten algemene aanpassingen aan het instrumentarium worden aangevuld met specifieke Antwerpse initiatieven. Een voorbeeld is de doorstroming van WEP+-ers binnen het regulier stedelijk kader.

## 4.2 Meer lokale autonomie via enveloppenfinanciering

Stroomlijning van de maatregelen vereist vervolgens dat de maatregelen op een aantal bepalingen worden aangepast of tenminste anders kunnen worden aangevend. Prioritair is dat doelgroepomschrijvingen en toepassingsgebieden worden afgestemd. Omdat het vanuit een lokale beleidsaanpak is dat de maatregelen uiteindelijk dienen ingezet, pleiten we voor de nodige speelruimte bij de inzet van beschikbare maatregelen. Een verregaand, maar haalbaar alternatief is een systeem van *enveloppenfinanciering*. Het principe is dat de centrale overheden volgens objectieve verdeelsleutels aan de lokale overheden (of clusters van lokale overheden) een budget toekennen dat lokaal beheerd wordt, waarbij de lokale overheden zich ertoe verbinden een bepaald volume gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor vooraf gespecificeerde doelgroepen te realiseren (resultaatverbintenis). Het Nederlands voorbeeld van de gemeentelijke Werkfondsen in het kader van de WTW (Wet Inschakeling Werkzoekenden) kan hierbij model staan. Dergelijk systeem stelt de lokale overheid in staat op te treden *als opdrachtgever* van lokale tewerkstellingsprojecten, al dan niet deels door de eigen diensten georganiseerd.

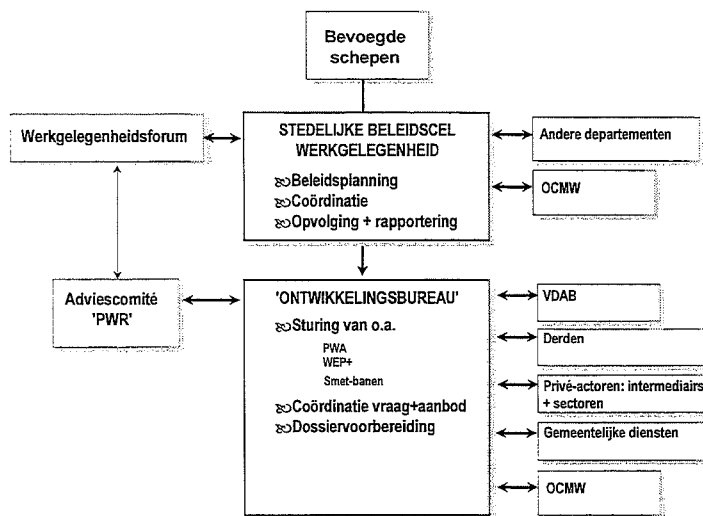
De belangrijkste voordelen van een enveloppensysteem zijn de mogelijkheden tot planning en flexibiliteit die ermee gepaard gaan, waardoor de lokale overheid meer verantwoordelijkheid en bestuurskracht verwerft. Bovendien draagt het systeem rechtstreeks bij tot een vermindering van procedures en administratieve werkbelasting. Voor de centrale overheid staat daar tegenover dat ze zich kan richten op de grote lijnen en de resultaten van beleid, zonder zich nog te moeten

bezighouden met de toewijzing van de concrete dossiers. Belangrijke voorwaarde is dat de beschotten die nu zijn ingebouwd (naar toepassingsgebieden, naar doelgroepen, naar omkadering voor begeleiding, enz.) maximaal worden doorbroken. Het komt immers de lokale beleidsruimte toe, om uit te maken in welke mate een beschikbaar volume moet worden besteed aan de eigen gemeentelijke diensten, aan de non-profitsector dan wel aan de commerciële sector, gebaseerd op een objectieve behoefteanalyse in alle sectoren volgens een uniforme aanbestedingsprocedure. Ook is er ruimte nodig om zelf (in bepaalde mate) prioritaire doelgroepen te kunnen bepalen, zoals bijvoorbeeld migranten of andere welbepaalde categorieën (bv. OCMW-gerechtigden, alleenstaanden, ...). Ook de aanwending van het beschikbare volume voor opleiding, sociale begeleiding en arbeidsbemiddeling is een zaak van lokale verantwoordelijken. Tenslotte kunnen de centrale overheden specifieke initiatieven nemen voor experimenten: bijvoorbeeld de omvorming van PWA-jobs, een rugzakje voor opleiding en begeleiding, vormen van tijdelijk bijverdiene met behoud van uitkering, nieuwe vormen van werk voor de doelgroep, e.a.

### 4.3 Aansturing vanuit één organisatie: de lokale overheid als regisseur

Een derde beleidsspoor grijpt in op de organisatie van de werkprocessen die bij elke maatregel terugkeren. Het principe luidt dat de maatregelen moeten worden ingepast in een trajectmodel, met als telkens terugkerende kernfuncties: toeleiding, trajectbepaling en -opvolging, opleiding en begeleiding, doorstroming en nazorg. Uiteindelijk doel van een trajectmodel is om het aanbod en de begeleiding voor de werkzoekende te vergroten binnen een longitudinale aanpak. De vele organisaties op het terrein moeten daartoe samenwerken voor elk van de kernfuncties. Daarom is het wenselijk de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de kernfuncties bij één enkele organisatie, een 'ontwikkelingsbureau', te leggen, dat de verschillende functies uitbesteedt aan andere uitvoerende actoren. Voorwaarde is dat het onderscheid tussen de rollen van uitbesteder ('regisseur') en leverancier van diensten helder moet blijven. Het model dat ons voor ogen staat is er dus één waarbij het 'ontwikkelingsbureau' zelf geen uitvoerende rollen vervult, tenzij op tijdelijke basis, maar de uitvoering regisseert door zoveel mogelijk samen te werken met bestaande actoren of specifieke diensten of cellen binnen het stedelijk weefsel (bv. OCMW). Het cumuleren van alle functies binnen één organisatie kan immers leiden tot een ongezonde vermenging van belangen (bv. door toe te leiden naar het eigen beschikbare aanbod).

Een mogelijke positie van het ontwikkelingsbureau te midden van de andere actoren is voorgesteld in bijgaand schema.



Schema 4.2 Positionering van het ontwikkelingsbureau

De *kerntaak* van het ontwikkelingsbureau bestaat uit het sturen en coördineren van vraag en aanbod en de matching tussen beide, en dat voor alle beschouwde maatregelen gezamenlijk én via het inschakelen van de bestaande organisaties op het terrein. Het ontwikkelingsbureau bundelt de dossiervoorbereiding en werkt in principe via samenwerkings- en uitbestedingsrelaties met het brede gamma van actoren, zoals VDAB, derden, private actoren, de stedelijke diensten en het OCMW. Andere geledingen binnen de stedelijke organisatie kunnen daarnaast gedurende een bepaalde tijd als (tijdelijk) werkgever optreden en fungeren als arbeidspool voor welafgebakende terreinen.

Voor de aansturing is het wenselijk om de *beleidssturing* onder te brengen bij een *aparte beleidscel*, en niet te vermengen met de taakstelling van het bureau zelf. In het geval van Antwerpen stellen we daartoe de stedelijke Beleidscel Werkgelegenheid voor. In dit rapport is herhaaldelijk gewezen op een leemte inzake beleidssturing. De bestaande instanties zoals het STC of de PWR nemen die taak onvoldoende op, zoals nog bleek tijdens een rondetafelconferentie van de Koning Boudewijnstichting (Struyven & Vanhoren, 1998). In de Antwerpse situatie ligt hier een kerntaak voor de stedelijke overheid in overleg met de sociale partners door de uitbouw van een stedelijke beleidscel die gesteund wordt door een werkgelegenheidsforum en die functioneert onder directe leiding van de bevoegde schepen. Deze kerntaak moet duidelijk onderscheiden worden van coördinerende en uitvoerende taken op specifieke onderdelen van het beleid. Tot de opdrachten

van een beleidscel behoren het uitzetten van de grote beleidslijnen, het aangeven van dwarsverbanden tussen beleidssectoren (bv. via sociale clausules), het expliciteren van taakstellingen en streefcijfers, beleidsmonitoring en het betrekken en responsabiliseren van bestaande actoren in het veld.

Het ontwikkelingsbureau kan zich laten bijstaan door een adviescomité van het type PWR (Permanente Werkgroep Risicogroepenbeleid). In de PWR zetelen naast de sociale partners (vanuit het STC) ook de stad, het OCMW en de derden. Maar de missie van de PWR ligt niet in de behandeling van elk concreet subsidiedossier. Veeleer is het de taak om te waken over de grote lijnen, de ontwikkeling van nieuwe toepassingsgebieden en het bereik van de doelgroepen. Beleidssturing van gesubsidieerde tewerkstellingsmaatregelen dient immers gebaseerd op het nauwgezet afbakenen van doelgroepen binnen de lokale werkloosheidssituatie, het vooropstellen (én opvolgen) van doelgroepgerichte streefcijfers, en het bewaken en stimuleren van de deelname van bijzondere doelgroepen (o.m. migranten, OCMW-cliënten). Ook de bredere stadsregio zou daarbij in het vizier moeten komen.

Om tot zo een nieuwe organisatie van het beleid op stedelijk vlak te komen is medewerking van de 'hogere' beleidsniveaus noodzakelijk. Een recente aanzet daartoe zijn de tewerkstellingsconvenanten van de Vlaamse regering. Het ziet ernaar uit dat die convenanten vooral tot resultaten zullen leiden met betrekking tot één aspect van het convenant: de toeleiding via het één-loket-model. Maar niets belet dat Antwerpen een ambitieuzer opzet beoogt, zoals het Antwerpse convenant in het vooruitzicht stelt, onder meer via het werkgeversnetwerk (Actie Antwerpen Werkt). Kernvoorwaarde is dat daar ook de federale overheid wordt bij betrokken, omdat de PWA's en de RVA essentiële schakels zijn in het tot stand brengen van de stroomlijning. Precies op dit punt – de samenwerking vanwege de RVA en het PWA – zijn de lokale actoren gebaat met een breder politiek draagvlak tussen de federale en de Vlaamse overheid. Antwerpen heeft eind 1998 als eerste Vlaamse gemeente een convenant binnen het nieuwe Vlaams-federale samenwerkingsakkoord gesloten. Maar het is niet de laatste stap die Antwerpen nodig heeft. De volgende stap is nu dat de centrale overheden Antwerpen de middelen geven om de regisseursrol te vervullen inzake gesubsidieerde tewerkstelling.

## **BIJLAGE**

### **LIJST VAN GECONTACTEERDE PERSONEN**

De heer J. Deceuninck, OCMW

De heer M. De Lee, VDAB

Mevrouw I. Derden, Werkgelegenheidscel

De heer D. Diels, Werkgelegenheidscel

De heer G. Geybels, ACV, voorzitter Permanente Werkgroep Risicogroepen STC

Mevrouw H. Gommeren, OCMW

Mevrouw V. Hobin, Dienst Samenlevingsopbouw

De heer E. Krols, Vitamine W

De heer M. Kumps, RVA

De heer L. Lebon, Buurtcentrum Posthof vzw

De heer J.P. Lossy, VDAB

De heer F. Rochus, PWA

De heer D. Schoeters, ABVV

Mevrouw L. Schrevens, Buurtcentrum Posthof vzw

De heer D. Van Cappellen, RVA

Mevrouw M. Van Den Bulck, ABVV

Mevrouw V. Van Reusel, PWR

De heer S. Vermeulen, Vitamine W

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Derksen W. (1998), *Het werk moet lonen. Tien stellingen over lokaal werkgelegenheidsbeleid*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.
- Frère J.-M., Vanhoren I. & Struyven L. (1997), *De nieuwe subsidiecultuur van het ESF in Vlaanderen. Tussentijdse evaluatie ESF-Doelstelling 3 Vlaanderen 1994-1996*, HIVA, Leuven.
- Hartog J. (1997), 'Werkverschaffing volgens de Rekenkamer', *ESB*, 15 januari 1997, p. 44-48.
- Hufen J.A.M. & Ringeling A.B. (red.) (1990), *Beleidsnetwerken*, VUGA, Den Haag.
- Koning Boudewijnstichting (1996), *Handleiding en ideeën voor buurt- en wijkontwikkeling. Deel III*, Drukkerij-Kartonnage Hellyn, Ooigem.
- Koppenjan J.F.M., de Bruyn J.A. & Kickert W.J.M. (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidsturing in beleidsnetwerken*, VUGA, 's-Gravenhage.
- Lingier V. (1996), Van PWA's naar PWO's?, Verslag studiedag 'Diensteneconomie en werkgelegenheid voor risicogroepen: Mogelijkheden? (13 juni 1996)', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 6, 3 (augustus), p. 162-165.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994), *De onderste baan boven*, Rapport van de Commissie laagste segment arbeidsmarkt, VUGA, Den Haag.
- Nicaise I. (1998), 'Activering van werkloosheidsuitkeringen: van vraag- naar aanbodstrategie', *Maandschrift Economie*, 62, p. 242-256.
- NYFER (1997), *Werk voor gemeenten: succes- en faalfactoren*, SDU Uitgevers, Den Haag.
- SER (1996), *Advies stroomlijning gesubsidieerde arbeid*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

- Sannen L., Janssens G. & Struyven L. (1999), *Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale actoren in het arbeidsmarktbeleid*, HIVA, Leuven (te verschijnen).
- Serroyen C. (1998), 'Plugging the hole. Meer doen dan gaten stoppen', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 8, 1-2 (april), p. 22-28.
- Struyven L. & De Rynck F. (1993), *Coördinatie van opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven voor risicogroepen*, Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- Struyven L. (1998), 'Van een passende naar een grootschalige aanpak. Kanttekening bij de Europese streefcijfers voor de activering van werkzoekenden', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 8, 1-2 (april), p. 45-50.
- Struyven L. & Vanhoren I. (1998), 'Regisseurs op de arbeidsmarkt. Rondetafel Koning Boudewijnstichting 10 september 1998', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 8, 4 (december), p. 141-144.
- Suykens M. (1997), 'Actie Werk van de 13 centrumsteden in Vlaanderen', in G. Hautekeur (red.), *Naar een levende stad: Congresboek Europees Forum Stedelijk Beleid*, die keure, Brugge, p. 175-179.
- Suykens M. (1998), *De stad als motor. Bestuurlijke vernieuwing en werkgelegenheid gaan hand in hand*, Referaat Werkgroep De stad als motor, Tweede Stedelijke Werkgelegenheidsconferentie Antwerpen, 5 juni 1998.
- SWI (1997), *Gesubsidieerde arbeid*, Werkdocument SWI, Den Haag.
- Toonen Th.A.J. (1981), 'Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur', *Beleid en Maatschappij*, 11, p. 334-342.
- Van Hoydonck K. e.a. (1998) 'Den Bezem', *Maandelijks tijdschrift van De Heksenkring*, (8), april 1998.
- Van Praet M., 'Synthesenota Opleiding en tewerkstelling voor laaggeschoolde CDO-leerlingen in netoverschrijdende samenwerking. Acties TISO/TIVO 1997-1999'.
- van Tatenhove J. & Leroy P. (1995), 'Beleidsnetwerken: een kritische analyse', *Beleidswetenschap*, 9, 2, p. 128-145.
- Werkgelegenheidscel Antwerpen (1998), *Tweede Stedelijke Werkgelegenheidsconferentie Antwerpen*, verslag van de voorbereiding, basispijlers en actiepunten, Antwerpen.
- Werkgelegenheidscel Antwerpen (1998), *Antwerpen Werkt: Doelstellingen en omkadering*.