

TEWERKSTELLING EN BEROEPSOPLEIDING NA DE ZESDE STAATSHERVORMING: WELKE VOORUITZICHTEN (IN HET BIJZONDER VOOR BRUSSEL)?*

DOOR **DANIEL DUMONT**

Professor sociaal recht, Université libre de Bruxelles

“Het echte probleem is Brussel”¹.

INLEIDING: DE OMVANG VAN DE WERKLOOSHEID (VAN DE BRUSSELAARS) VERMINDEREN, EEN SOCIALE MAAR OOK BUDGETTAIRE NOODZAAK

Tot vóór de zesde staatshervorming kon de verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot de arbeidsmarkt schematisch worden voorgesteld als volgt. De federale staat was het voornaamste bevoegdheidsniveau, voor zover hij, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de regelgevende bevoegdheid had over het arbeidsrecht en de sociale zekerheid². De staat was meester aan boord voor alles wat betrekking heeft op de vaststelling van het wettelijke kader voor de arbeidsverhoudingen, het loonbeleid en het sociaal overleg, alsook, aan de kant van de sociale zekerheid, de parafiscaliteit, de werkloosheidsverzekering, het recht op maatschappelijke integratie en de maatschappelijke dienstverlening. De gewesten, van hun kant, waren in theorie bevoegd voor “het tewerkstellingsbeleid”, maar dit werd door de bijzondere wet teruggebracht tot drie limitatief opgesomde materies: de arbeidsbemiddeling van werkzoekenden, de programma’s voor weder-

* De auteur dankt Fons Leroy, gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Laurie Losseau, onderzoekster aan de Université Saint-Louis, Olivia P’rito, directeur-generaal van Bruxelles Formation; Magali Plovie, medewerkster van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Nathalie Van Leuven, wetenschappelijk medewerkster KU Leuven, voor hun commentaren op het geheel of een deel van een eerste versie van deze tekst. Het spreekt voor zich dat de genoemde personen geen verantwoordelijkheid dragen voor de uitgedrukte standpunten, die zij niet noodzakelijkerwijs delen.

(1) L. Vanneste, *Reactie, Samenleving en politiek*, 15 (3), Staatshervorming: de rationele benadering, p. 24, 2008.

(2) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.*, 15 augustus 1980, art. 6, §1, VI, al. 5, 12°.

tewerkstelling en de toepassing van de normen met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten³. Parallel daarmee liep de bevoegdheid van de gemeenschappen voor de beroepsopleiding, door de bijzondere wet nog steeds “beroepsomscholing en -bijscholing” genoemd⁴.

Op politiek vlak is de eis van een sterkere regionalisering van de arbeidsmarkt lang relatief marginaal gebleven. Terwijl de vraag om een defederalisering van bepaalde deeldomeinen van de sociale zekerheid in de jaren 1990 sterk toenam in de Vlaamse politieke middens, werd de communautaire agenda, geformaliseerd door de fameuze resoluties van het Vlaams Parlement van 3 maart 1999, oorspronkelijk overheerst door de wens tot volledige communautarisering van de gezondheidszorg en de gezinsbijslagen, zijnde de inkomensaanvullende uitkeringen. De werkloosheidsverzekering en de andere vervangingsinkomens bleven grotendeels buiten het vizier in naam van het behoud van de Belgische economische unie⁵⁻⁶. Vanaf het midden van de jaren 2000 rees geleidelijk, vooral aan de kant van de Vlaamse socialisten (SP.A), die tot dan veeleer terughoudend waren op het communautaire terrein en zich samen met Agalev onthielden tijdens de stemming in het Vlaams Parlement van het luik “sociale zekerheid” van de resoluties van 1999, de vraag naar het opsplitsen van bepaalde deeldomeinen van de regelgeving van de werkloosheid en naar een grotere verantwoordelijkheid van de gewesten op het gebied van de werkgelegenheid⁷.

Deze vraag steunde soms op de talrijke “misbruiken” die Waalse en Brusselse werklozen zouden plegen en op het bestaan van onterechte financiële transfers tus-

(3) *Ibid.*, art. 6, §1, IX, 1°, 2° en 3°.

(4) *Ibid.*, art. 4, 16°.

(5) Zie de resolutie betreffende het tot stand brengen van coherenter bevoegdheidspakketten in de volgende staatsvorming aangenomen door het Vlaams Parlement op 3 maart 1999, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1342/4, punten 2 en 3. Voor een analyse van het goedkeuringsproces en de inhoud van deze resolutie, zie G. Pagano, Les résolutions du parlement flamand pour une réforme de l'Etat, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1670-1671, pp. 33-44 en pp. 46-50, 2000. Over het ontstaan en de contouren van het Vlaamse project van gedeeltelijke defederalisering van de sociale zekerheid, sterk gekentekend door het in 1994 door Danny Pieters, hoogleraar in het socialezekerheidsrecht aan de KU Leuven, uitgewerkte scenario, zie J. Poirier en S. Vansteenkiste, Het debat over de federalisering van de sociale zekerheid in België: spiegel van de wil tot samenleven?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 42 (2), pp. 346-356, 2000.

(6) Toentertijd waren er nog Nederlandstalige auteurs te vinden die pleitten voor de noodzaak van een (volledige of gedeeltelijke) herfederalisering van het arbeidsmarktbeleid om aldus de samenhang tussen de componenten ervan te herstellen: W. Rauws, Sociale zekerheidsbevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten: defederaliseren of federaliseren?, in J. Van Steenberge en A. Van Regenmortel (eds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, reeks “Recht en sociale zekerheid”, nr. 29, p. 290, 1995; C. Deneve, Arbeidsmarktbeleid in een federale staat, in S. Vansteenkiste en M. Taeymans (eds.), *Sociaal beleid en federalisme*, Brussel, Larcier, pp. 174-177, 1999.

(7) Voor een overzicht en een kritische bespreking van de verschillende argumenten die deze vraag onderbouwen, zie P. Palsterman, Défédéraliser la sécurité sociale?, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1899, pp. 28-34, 2005 en vooral de diepgaande studie van dezelfde auteur, Régionaliser la politique de l'emploi?, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1958-1959, 78 pp., 2007.

sen het noorden en het zuiden van het land. Door de pleithouders van de SPA, zoals Frank Vandenbroucke, voormalig federaal en nadien Vlaams minister van Tewerkstelling, en Fons Leroy, gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), werd die vraag veeleer voorgesteld met het oog op een verbetering van de doeltreffendheid van de bevoegdheidsverdeling⁸. Het is niet de bedoeling, argumenteerden zij, om de werkloosheidsverzekering en het arbeidsrecht volledig te regionaliseren, maar wel om bepaalde verschuivingen door te voeren in de verdeling van de toegewezen bevoegdheden om zo te komen tot homogenere bevoegdheidspakketten. Beiden wensten in het bijzonder het geheel van de activeringsmiddelen aan de gewesten over te dragen, met het doel hun de nodige hefboomen te geven om de arbeidsparticipatie te verhogen in functie van hun specifieke economische situatie. Vanuit dat perspectief werden *shopping lists* ter tafel gebracht, met de opsomming van de verschillende in de loop van de jaren 1990 en 2000 door de federale overheid ontwikkelde tewerkstellingsmechanismen die zouden moeten worden doorgeschoven naar de gewesten.

Dit is in grote mate de door de zesde staatshervorming gevolgde richting. In grote lijnen is de vorige opdeling van de bevoegdheden inderdaad niet fundamenteel verstoord door deze hervorming, in die zin dat zowel het arbeidsrecht als de sociale zekerheid uitsluitend onder de federale bevoegdheid blijven vallen. Maar dit, formeel ongewijzigde, bevoegdheidsvoorbehoud werd beknut door een beduidende uitbreiding van de aan de gewesten toegewezen maatregelen op het vlak van de werkgele-

(8) Wat de eerstgenoemde betreft, zie het gezamenlijk met Jean-Claude Marcourt (PS), toenmalig Waals minister van Werkgelegenheid, gepubliceerde opiniestuk: J.-C. Marcourt en F. Vandenbroucke, Un appel à l'action et au dialogue au service de la relance économique et du progrès social, *Le Soir*, 8 december 2008; Id., Samen arbeidsmarkt dynamiseren, *De Standaard*, 8 december 2008. Deze gezamenlijke oproep werd besproken door meerdere economen, evenals door Benoît Cerexhe, de toenmalige minister van Werkgelegenheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in B. Cockx en B. Van der Linden (eds.), *Does it Make Sense to Regionalize Labour Market Institutions?*, Re-Bel ebook nr. 2, Brussel, Re-Bel Initiative, 36 pp., 2009, www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-2/Re-Bel-e-book-2.pdf. Zie ook F. Leroy, Regionalisering van het arbeidsmarktbeleid: quo vadis?, *Samenleving en politiek*, 15 (3), Staatshervorming: de rationele benadering, pp. 6-17, 2008; Id., Regionaliseren om beter te activeren, *Oriëntatie*, 41 (1), pp. 2-11, 2011.

genheid⁹. Zoals Nathalie Van Leuven opmerkt, heeft de zesde hervorming op het gebied van de arbeidsmarkt meer geleid tot een toename van het aantal overgedragen voorzieningen dan tot een herverdeling van de bevoegdheden als zodanig¹⁰. De overgedragen voorzieningen, die we in deze bijdrage zullen onderzoeken, werden door de bijzondere wet onttrokken aan de federale overheid, in het bijzonder de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), zijnde de openbare instelling gelast met het beheer van de werkloosheidsverzekering, en onder het label “tewerkstellingsbeleid” in de bevoegdheidskorf van de gewesten gelegd.

Binnen de sociale zekerheid, is het luik “arbeidsmarkt” de derde belangrijkste budgettaire post onder de overgedragen aangelegenheden, na de gezinsbijslagen en het gedefederaliseerde aspecten van het gezondheidszorgbeleid¹¹. Dit luik vertegenwoordigt ongeveer 4 miljard EUR. Terwijl de gezinsbijslagen en de gedefederaliseerde deeldomeinen van de gezondheidszorg werden gecommunautariseerd, werden de aan de federale Staat onttrokken gedeelten van de werkloosheidsverzekering en het tewerkstellingsbeleid toevertrouwd aan de gewesten – met dien verstande dat op het grondgebied van het Duitse taalgebied, het Waalse Gewest zich zal ontdoen van bijna al zijn nieuwe bevoegdheden ten voordele van de Duitstalige Gemeenschap. Het gaat om de belangrijkste toename van de budgetten van de gewesten als gevolg

(9) Zie de wijzigingen van artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *B.S.*, 31 januari 2014, evenals de invoering door diezelfde bijzondere wet van een 17^e in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van een nieuw artikel *4bis*, 2^o in de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *B.S.*, 14 januari 1989. Aangaande deze wijzigingen, zie de opeenvolgende commentaren van P. Palsterman, *Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2127-2128, pp. 7-27, 2012 (die de veranderingen toelicht, aangekondigd door de overeenkomst betreffende de hervorming van de instellingen van 2011, die toen nog niet was vertaald in bijzondere wetten); J. Vanpraet, *De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid*, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, reeks “Forum Federalisme”, pp. 585-675, 2014; N. Van Leuven, *De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling*, in A. Alen et al. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, reeks “Bibliotheek grondwettelijk recht”, pp. 373-390, 2014. Zie ook P. Joassart, *Marché de l'emploi*, in M. Uyttendaele en M. Verdussen (eds.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Brussel, Larcier, pp. 547-566, 2015. Voor meer op sociaal-economisch vlak en cijfermateriaal gerichte analyses, zie A. Mathot, *Actief arbeidsmarktbeleid voor en na de staatshervorming*, *Documentatieblad/Bulletin de documentation*, FOD Financiën, 73 (2), pp. 15-46, 2013; L. Simar, *Transfert de compétences 'marché de l'emploi', une opportunité?*, *Documentatieblad/Bulletin de documentation*, FOD Financiën, 73 (2), pp. 47-82, 2013; F. Leroy, *Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatshervorming*, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staatshervorming*, *op. cit.*, pp. 677-691.

(10) N. Van Leuven, *De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling*, *op. cit.*, nr. 1, 2 en 42, pp. 375 en 390. Voor verdere ontwikkelingen over dit aspect, zie J. Vanpraet, *De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid*, *op. cit.*, nr. 5 en 6, pp. 588-591.

(11) Over de communautarisering, die in het eerste geval volledig is, en in het tweede gedeeltelijk, van de gezinsbijslagen en de gezondheidszorg, zie de respectievelijke bijdragen van Valérie Flohimont en Jean-François Neven, en van Jeroen Van Nieuwenhove in dit nummer.

van de zesde staatshervorming.

Het moet worden benadrukt dat, krachtens de bijzondere financieringswet, gewijzigd naar aanleiding van de zesde staatshervorming, de middelen die door de federale overheid werden bestemd voor de financiering van de overgedragen werkgelegenheidsvoorzieningen zijn opgenomen in de dotatie van de gewesten om hen in staat te stellen hun bijkomende bevoegdheden te financieren, maar slechts ten belope van 90% van de gedefederaliseerde toelage¹². De overige 10% werd besteed aan een “overgangsmechanisme”, bedoeld om er in de onmiddellijke toekomst voor te zorgen dat geen enkele deelentiteit globaal gezien wint of verliest bij de zesde staatshervorming¹³. Dit mechanisme streeft er, althans in de beginfase, naar dat elke entiteit beschikt over globale financiële middelen die ten minste gelijkwaardig zijn aan degene die zij vóór de hervorming genoot. Het mechanisme wordt gedurende tien jaar gehandhaafd, tot in 2024, waarna de toegewezen middelen elk jaar met 10% zullen afnemen, zodat het binnen twintig jaar volledig zal zijn uitgedoofd. Pas over twintig jaar zal de impact van het nieuwe financieringsmechanisme van de deelentiteiten dus daadwerkelijk kunnen worden gemeten. Maar zelfs tot in 2024 zullen de financieel minder bedeelde entiteiten voorzichtig en spaarzaam moeten zijn, omdat het budget van het overgangsmechanisme nominaal stabiel blijft, d.w.z. niet zal wijzigen in functie van de groei noch in functie van de inflatie. Met andere woorden, zal dat budget niet in staat zijn om de gebeurlijke negatieve evolutie van de overheidsfinanciën van bepaalde entiteiten volledig ongedaan te maken.

Binnen dit algemene kader bepaalt de gewijzigde bijzondere financieringswet dat, onder voorbehoud van correcties die zouden kunnen voortvloeien uit het overgangsmechanisme, de door de federale overheid overgedragen middelen op het vlak van het arbeidsmarktbeleid worden verdeeld onder de drie gewesten naargelang van de opbrengsten uit de personenbelasting (PB) geheven op belastingplichtigen die verblijven op hun grondgebied. Deze verdeelsleutel wordt verondersteld de gewesten een grotere “verantwoordelijkheid” op te leggen, door hen aan te zetten te ijveren voor een hogere arbeidsparticipatie en dus ook voor een hoger gemiddeld inko-

(12) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, *B.S.*, 17 januari 1989, nieuw art. 35*nonies*, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *B.S.*, 31 januari 2014. Voor meer details over de nieuwe dotatie “werkgelegenheid” van de gewesten, zie J. Vanpraet, De financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staatshervorming*, *op. cit.*, nr. 73 tot 77, pp. 906-908. Zie ook de projecties van A. Mathot, Actief arbeidsmarktbeleid voor en na de staatshervorming, *op. cit.*, pp. 30-43 en L. Simar, Transfert de compétences ‘marché de l’emploi’, une opportunité?, *op. cit.*, pp. 71-77.

(13) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, nieuw art. 48/1.

men van hun inwoners¹⁴⁻¹⁵. We stellen verder vast dat deze verdeelsleutel belangrijke moeilijkheden oplevert in het bijzondere geval van Brussel.

Zoals de andere luiken van de zesde staatshervorming, werd tot op heden – en dat is uiteraard een onontbeerlijke eerste stap – de toegenomen regionalisering van de arbeidsmarkt hoofdzakelijk onderzocht door het prisma van de bevoegdheidsverdeling, namelijk in termen van “wie doet wat?”. In dat opzicht bestaat het beoogde doel in de nauwkeurige bepaling, met behulp in het bijzonder van de parlementaire voorbereiding¹⁶, van de omvang van de bevoegdheid van de verschillende betrokken politieke entiteiten en het identificeren van de overblijvende knelpunten die nog moeten worden verduidelijkt¹⁷. Hier wordt de uitdaging aangegaan deze hervorming, als aanvulling op het tot nog toe gevoerde onderzoek, op een andere wijze te belichten, door tegelijk hoger stroomopwaarts en lager stroomafwaarts te gaan ten opzichte van de problematiek van de bevoegdheidstoewijzing.

Daartoe komen we eerst terug op de oorsprong, de ontwikkeling en de werking van de overgedragen voorzieningen, en trachten we vervolgens de belangrijkste vragen die ze doen rijzen en de voornaamste opties waarover de gewesten beschikken om erop te antwoorden, te vatten. Daarbij trachten we de concrete weerslag van de zesde staatshervorming bloot te leggen, en dit niet alleen zoals die blijkt uit de wetteksten, maar ook en vooral zoals ze zich aftekent op het terrein. We geven daartoe eerst een omstandige beschrijving van het ontstaan en de inhoud van de geregionaliseerde voorzieningen zoals ze thans bestaan, en bespreken vervolgens op een prospectieve

(14) J. Vanpraet, De financieringswet na de zesde staatshervorming, *op. cit.*, nr. 17 en 18, pp. 882 en 883.

(15) Men merkt daarentegen op dat de zesde staatshervorming niet uitmondt in het invoeren van mechanisme van financiële verantwoording die de financiering van de gewesten direct koppelt aan de behaalde resultaten op het vlak van tewerkstelling van werkzoekenden, bijvoorbeeld door middel van een bonus-malussysteem, zoals was voorgesteld door sommige economen, sociologen en politici. Zie onder meer de verschillende voorstellen geformuleerd door B. Cantillon en V. De Maesschalck, Sociale zekerheid, transfers en federalisme in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49 (2), pp. 400-401, 2007, en door P. Van Rompuy, Werkloosheidsverzekering in een federale staat met een toepassing op België, in B. Cantillon en V. De Maesschalck (eds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, Leuven, Acco, pp. 23-26, 2008 en R. Deschamps, La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge, in B. Cantillon en V. De Maesschalck (eds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, *op. cit.*, pp. 104-107, evenals de bespreking van deze voorstellen door B. Van der Linden, Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail? Réflexions autour d'un certain nombre de pistes, in B. Cantillon en V. De Maesschalck (eds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, *op. cit.*, pp. 58-65, die de moeilijkheid onderstreept om de negatieve effecten te vermijden die vaak zijn gekoppeld aan het invoeren van een dergelijk mechanisme. Zie eveneens de bijdragen gebundeld in B. Cockx en B. Van der Linden (eds.), *Does it Make Sense to Regionalize Labour Market Institutions?*, *op. cit.*, alsook F. Leroy, Regionaliseren om beter te activeren, *op. cit.*, p. 11.

(16) Zie hoofdzakelijk: voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, pp. 106-133.

(17) Voor essays in die zin, zie de in voetnoot nr. 9 aangehaalde juridische referenties, en in het bijzonder de zeer volledige studie van Jürgen Vanpraet, die een alomvattend panorama biedt van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de kwestie die ons aanbelangt.

wijze de manier waarop de ontvangende entiteiten ze zich eigen kunnen maken. Om het prospectieve luik van het betoog in een bepaalde context te plaatsen en toe te passen nemen we het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als uitverkooren voorbeeld. Waarom deze focus op Brussel? Het Brussels Gewest is onbetwistbaar de hoofdstad van de institutionele complexiteit, maar ook die van de werkloosheid. Van de drie gewesten van het land is dit inderdaad veruit het gewest waar de werkloosheid de meest dramatische omvang bereikt. Het is algemeen bekend dat Brussel lijdt onder een hoge werkloosheid, maar de ernst van het probleem wordt niet altijd voldoende ingeschat¹⁸.

De hele Brusselse paradox bestaat erin dat in Brussel aanhoudend banen worden gecreëerd en een sterke economische groei heerst die hoger ligt dan het nationale gemiddelde. Het gewest is zelfs veruit de belangrijkste haard van rijkdom van het land, ver voor de andere grote Belgische steden. Brussel telt inderdaad zowat 700.000 arbeidsplaatsen, zijnde 15% van de nationale tewerkstelling, terwijl het ongeveer 20% van het Belgische bbp produceert, en dit alles ondanks het feit dat de stad met ruim een miljoen inwoners slechts ongeveer een tiende van de bevolking van het land vertegenwoordigt.

Toch is het werkloosheidsprobleem van de Brusselaars de laatste twintig jaar zodanig verergerd dat het nu geregeld door sommige waarnemers wordt omschreven als een “sociale tijdbom”. De drempel van 100.000 werkzoekenden werd overschreden rond 2010 en deze “reserve” is sindsdien zo sterk blijven stijgen dat zij niet meer te verlagen lijkt te zijn. Feit is dat van de 700.000 arbeidsplaatsen die het gewest telt, slechts de helft wordt ingenomen door Brusselaars: niet minder dan 350.000 banen zijn in handen van pendelaars, voor ongeveer een derde afkomstig uit Wallonië en twee derde uit Vlaanderen. Deze pendelaars “monopoliseren” vooral de gekwalificeerde betrekkingen, die worden ingenomen door houders van een diploma van het hoger onderwijs. De als gekwalificeerd beschouwde betrekkingen vertegenwoordigen echter meer dan de helft van de Brusselse arbeidsmarkt, een veel hoger percentage dan in de rest van het land.

Brussel kent dus tegelijk een groeiende en steeds jongere bevolking, onder meer door de belangrijke migratiestromen, en een arbeidsmarkt waar zijn inwoners moeilijk toegang toe hebben, zodat de arbeidsparticipatie van de Brusselaars laag en hun werkloosheid aanzienlijk is. Sinds 1989, het jaar waarin de Brusselse instellingen

(18) Voor een uitvoeriger beeld van de stand van de Brusselse arbeidsmarkt dan de enkele regels die volgen (en voor een opsomming van bronnen die deze regels onderbouwen), zijn we zo vrij te verwijzen naar de inleiding van D. Dumont, met de medewerking van N. Van Leuven, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement: de la création de la Région à la veille de la sixième réforme de l'Etat*, in P.-O. de Broux, B. Lombaert en D. Yernaalt (eds.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Brussel, Bruylant, pp. 1255-1364, 2015, in druk.

uit de spreekwoordelijke koelkast werden gehaald, is de administratieve werkloosheidsgraad in het Brussels Gewest blijven toenemen in vergelijking met die van de andere twee gewesten. Sinds het midden van de jaren 2000 is deze gestabiliseerd op ongeveer 20%, ten opzichte van een gemiddelde van 10% op nationaal vlak, voor 15% in Wallonië en 7% in Vlaanderen. Aangezien de werkloosheidsgraad het aandeel meet van de beroepsbevolking die werkloos is, zou, gezien de aanzienlijke bevolkingsgroei, het percentage nog hoger zijn geweest zonder het hoge aantal nieuwe banen in de loop van de jaren 2000. Het valt echter te verwachten dat dit percentage nog zal verslechteren in de komende jaren, omdat de jobcreatie, zelfs al zouden zij toekomen aan de Brusselaars, moeilijk gelijke tred zal kunnen houden met de groei van de beroepsbevolking.

Het wekt geen verwondering dat de werkloosheid bepaalde sociale groepen treft op onevenwichtige wijze. Deze groepen zijn in Brussel nog meer aan de werkloosheid blootgesteld dan elders. Het betreft voornamelijk jongeren onder de 25 jaar van wie in 2014 ongeveer 35%, dus meer dan één op de drie, werkloos was, de laaggeschoolden bestaande uit mensen zonder (erkend) diploma van het hoger secundair onderwijs en personen van buitenlandse afkomst die, voor gelijke kwalificaties, systematisch worden geconfronteerd met een hoger risico op werkloosheid. Bovendien kent het aantal werkzoekenden van 50 jaar of ouder de laatste jaren een sterke groei. Het hoeft geen betoog dat de situatie bijzonder kritisch wordt wanneer meerdere van de genoemde karakteristieken elkaar overlappen, zoals het geval is voor laaggeschoolde jongeren met een allochtone achtergrond.

Deze massale en structurele werkloosheid van talrijke Brusselaars gaat, op het niveau van het gewest, gepaard met een zeer belangrijke armoedegraad. Terwijl in België gemiddeld 15% van de bevolking geconfronteerd wordt met het risico op armoede zoals dit werd bepaald op Europees niveau¹⁹, zit in Brussel niet minder dan één persoon op drie in die situatie²⁰. Brussel kent bijgevolg een nog hoger aandeel door armoede getroffen personen dan de Verenigde Staten, die nochtans alle lidstaten van de Europese unie kloppen op dat vlak²¹. Deze moeilijkheden komen ook tot uiting in het feit dat het aandeel van de Brusselaars in de opbrengsten van de PB gestaag is blijven dalen sinds het uitbreken van de crisis van de de-industrialisatie tot vandaag,

(19) Ter herinnering, de officiële armoedegrens werd door de lidstaten van de Europese Unie vastgesteld op 60% van het nationale mediane besteedbare inkomen, het mediane besteedbare inkomen zijnde het inkomen dat de bevolking van een land in twee perfect gelijke helften opsplijt. Aldus, krachtens de Europese indicator, worden alle personen die deel uitmaken van een huishouden waarvan het inkomen, na belastingen en sociale overdrachten, minder bedraagt dan 60% van het mediane inkomen van hun land, beschouwd te verkeren in een situatie van risico op armoede.

(20) Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Welzijnsbarometer 2014*, Brussel, GGC, p. 13, 2014.

(21) D. Dumont, Een Europese blik op de Amerikaanse welvaartsstaat, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 55 (3), p. 415, 2013.

met een duik van bijna 20% in het begin van de jaren 1970 tot 8,42% in 2015, zijnde 2 punten minder dan het aandeel van de hoofdstad in de totale bevolking van het koninkrijk²². Deze continue verarming van de bevolking van de hoofdstad is onder meer het gevolg van een massale uittocht naar de randgemeenten van de middenklasse en de tweeverdieners, gedurende een lange periode daartoe aangemoedigd door het “bulldozerurbanisme” van de nationale regeringen, dat de hoofdstad verminkt heeft tussen 1950 en 1980²³.

Kortom, Brussel lijdt aan de frappante paradox aan de ene kant een onmiskenbare economische dynamiek tentoon te spreiden en tegelijk aan de andere kant te worden getroffen door een massaal gebrek aan werkgelegenheid, waarvan de kenmerken wijzen op een uitgesproken sociaal-ruimtelijke dualisering van de bevolking. De economische groei lijkt, in Brussel, aldus losgekoppeld te zijn van de sociale vooruitgang²⁴, in die zin dat talrijke inwoners van het gewest er niet van genieten, in tegenstelling tot de inwoners van het Brabantse *hinterland*. Dat het indammen van de sociale kloof niet vaart in het kielzog van de welvaartsschepping, bemoeilijkt sterk de taak van de Brusselse overheden.

In de context van dit aangrijpende wegwijnen van het sociale en het economische, is het de hoogste tijd zich te bevragen over de manier waarop het gewest zijn nieuwe bevoegdheden op het vlak van werkgelegenheid en beroepsopleiding zou kunnen aanwenden. De vraag die rijst, is of de hefbomen die in het kader van de zesde staatshervorming werden geregionaliseerd, de Brusselse overheden in staat kunnen stellen een beleid te voeren waarmee de hoger in herinnering gebrachte sociale kloof kan worden weggewerkt, met dien verstande dat de toewijzing van nieuwe bevoegdheden tevens de kans biedt een aantal vooraf bestaande gewestelijke en gemeenschapsvoorzieningen onder de loep te nemen²⁵. Om de inzet hiervan te verduidelijken moet worden beklemtoond dat na de overdracht van de middelen verbonden aan de recent gedefederaliseerde bevoegdheden, de werkgelegenheid nu de belangrijkste uitgavenpost in het budget van het Brusselse gewest vertegenwoordigt, voor de mobiliteit.

De regering-Vervoort I wenste aan het einde van de vijfde gewestelijke zittingsperiode (2009-2014) de werkzaamheden van de coalitie die de tenuitvoerlegging van het

(22) Midden- en uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2015, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2014-2015, nr. A-51/1, p. 141.

(23) C. Vandermotten, *Bruxelles, une lecture de la ville. De l'Europe des marchands à la capitale de l'Europe*, Brussel, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 182, 2014.

(24) De formule is van G. Van Hamme, I. Wertz en V. Biot, Economische groei zonder sociale vooruitgang: stand van zaken in Brussel, *Brussels Studies*, 48, 20 pp., 2011.

(25) Voor een voorstelling van de wettelijke productie van de Brusselse overheden op het gebied van werkgelegenheid en beroepsopleiding in de loop van de eerste vijfentwintig jaar van bestaan van het Gewest, dus tussen 1989 en 2014, zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.* Een aantal passages van de huidige bijdrage werden uit deze studie overgenomen.

luik “arbeidsmarkt” van de zesde staats hervorming tot taak zou hebben, af te bakenen. Zij gaf aan een deskundigengroep de opdracht om aanbevelingen uit te werken over het gebruik dat door de Brusselse overheid zou kunnen worden gemaakt van de nieuwe in haar schoot gevallen bevoegdheden. De groep, die samengesteld is uit één lid aangeduid door elke minister en elke staatssecretaris, heeft zijn eindrapport ingediend in juni 2014, na de parlementsverkiezingen en aan de vooravond van de vorming van de nieuwe regering²⁶.

Als premisse voor zijn aanbevelingen, waarop we zullen terugkomen bij de toelichting bij elk van de belangrijkste geregionaliseerde voorzieningen, heeft de groep er bij de politici op aangedrongen “de middelen aan een beperkt aantal doelgroepen en maatregelen te spenderen met de bedoeling op middellange termijn significante resultaten te boeken inzake het terugdringen van de werkloosheid” van de Brusselaars. In dit opzicht heeft de groep de overheden ertoe aangezet om de gewestelijke actieplannen op het gebied van de werkgelegenheid toe te spitsen op duidelijker omschreven prioriteiten en er voldoende middelen aan toe te wijzen, teneinde daadwerkelijk de evolutie van de gewestelijke arbeidsparticipatie te kunnen beïnvloeden. De deskundigen hebben in het bijzonder, gezien de bestaande situatie, voorgesteld voorrang te verlenen aan laaggeschoolde jongeren, aan langdurig werklozen en aan werklozen ouder dan 50. Op het gebied van het bestuur hebben zij gepleit voor een toename van het gewicht van het Gewest en zijn openbare dienst voor werkgelegenheid, Actiris, ten opzichte van andere, in het bijzonder plaatselijke en associatieve spelers inzake werkgelegenheid en opleiding. In het algemeen heeft de groep de overheden opgeroepen om de aan de werkgelegenheid en beroepsopleiding toegevoegde bedragen niet enkel te beschouwen als uitgaven, maar ook en vooral als een investering die bijdraagt tot zowel de sociale emancipatie van de Brusselaars als de budgettaire onafhankelijkheid van het Gewest²⁷.

Het terugdringen van de omvang van de werkloosheid van de Brusselaars is, gelet op de verwoestende gevolgen ervan in termen van uitsluiting en armoede, inderdaad een sociale prioriteit, maar ook een dwingende budgettaire noodzaak. Zonder

(26) *Staats hervorming. Overheveling van de bevoegdheden werkgelegenheid en opleiding*, verslag van de deskundigengroep, Brussel, 90 pp., 2014, [www.actiris.be/Portals/36/Documents/NL/Rapport du Groupe d'experts - NL.pdf](http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/NL/Rapport%20du%20Groupe%20d'experts%20-%20NL.pdf). De groep was samengesteld uit Donat Carlier, Daniel Dumont, Maarten Gerard, Dirk Jacobs, Fons Leroy, Pierre-Paul Maeter (voorzitter), Robert Plasman en Bruno Van der Linden. De algemene directie van Actiris en leden van zijn studiedienst, het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, evenals vertegenwoordigers van Brussel Economie en Werkgelegenheid, zijnde de administratie van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel inzake economie en werkgelegenheid, hebben eveneens zeer actief deelgenomen aan de werkzaamheden van de groep. De Franstalige, noch de Nederlandstalige Brusselse actoren van de beroepsopleiding werden echter bij het proces betrokken. Het eindrapport bestaat enerzijds uit een gezamenlijk door het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid en het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse opgemaakte “diagnose” van de Brusselse arbeidsmarkt en werkloosheid (pp. 2-72), en anderzijds uit de aanbevelingen als dusdanig van de deskundigengroep (pp. 74-92).

(27) *Staats hervorming. Overheveling van de bevoegdheden werkgelegenheid en opleiding*, op. cit., pp. 75 en 76.

de geschiedenis van het probleem van de financiering van de Brusselse instellingen nogmaals weer te geven²⁸, is het inderdaad geweten dat deze lange tijd heeft geleden onder een chronische onderfinanciering, hoofdzakelijk door een aantal specifieke lasten verbonden aan de aanwezigheid in Brussel van talrijke internationale ambtenaren en pendelaars niet in aanmerking werd genomen. Zij “verbruiken” de stad en werken, er maar dragen haast niet bij tot haar financiering, terwijl tegelijkertijd de exogene sociale moeilijkheden ontstaan uit het stedelijke beleid uit het verleden en de moeilijkheden waarmee vandaag een jonge, multiculturele en arme bevolking in volle demografische *boom* te kampen heeft, belangrijke uitgangspunten zijn.

De door de volledige Brusselse, inclusief Nederlandstalige, politieke klasse ondersteunde aanspraak op een herfinanciering van Brussel in evenredigheid met zijn bijzondere lasten en sociologische realiteit werd lang genegeerd door de Vlaamse zowel als Waalse elites, maar werd uiteindelijk door alle Franstalige politieke partijen onderschreven tijdens de onderhandelingen over de zesde staatshervorming. Dat heeft geleid tot de aanvaarding van een geheel van corrigerende dotaties die eindelijk het ten laste nemen van een aantal specifieke kosten mogelijk maken²⁹ – maar geen inhaaloperatie voor het verleden toelaten. De stabiliteit van de Brusselse overheidsfinanciën blijft op middellange termijn evenwel uiterst kwetsbaar, omdat de verdeling van de opbrengst van de PB onder de gewesten afhankelijk blijft van de woon- en niet van de werkplaats van de werknemers. Het is immers geweten dat dit criterium intrinsiek zeer ongunstig is voor Brussel, vermits het aandeel van zijn inwoners in het rendement van de PB beduidend lager is dan hun aandeel in de bevolking van het land – 8,42% tegen 10,43% in 2015 – en dat dit totaal buiten verhouding staat tot de bijdrage van de hoofdstad in het scheppen van welvaart in het hele koninkrijk³⁰. Dit leidt ertoe dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest absoluut moet ijveren

(28) Zie hiervoor de rijkkelijk gedocumenteerde synthese van de achtergrond van D. Yernault, *Le refinancement de Bruxelles: ‘juste’, ‘correct’ ou...?*, in J. Sautois en M. Uyttendaele (eds.), *La sixième réforme de l’Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, pp. 315-331, 2013.

(29) Betreffende de herfinanciering van Brussel, zie *ibid.*, pp. 331-357, evenals J.-P. Nassaux, *Les aspects bruxellois de l’accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2129-2130, pp. 28-34, 2012; W. Pas, *De Brusselse instellingen in het eerste luik van de zesde staatshervorming*, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 6-7-8, *De zesde staatshervorming*, nr. 10 tot 15, pp. 457-461, 2013; V. Schmitz et al., *Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2014 à 2024 tenant compte de la sixième réforme de l’Etat*, *Cahiers économiques de Bruxelles*, 57 (1-2), *La sixième réforme de l’Etat: modalités nouvelles de financement, transfert de compétences et impact budgétaire*, pp. 241-308, 2014; D. Yernault, *Bruxelles et le nouveau droit des finances publiques. Une présentation de la structure générale des recettes régionales par le budget 2015*, in E. Vandenbossche (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2014. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen/Les institutions bruxelloises en 2014. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Brugge, Die Keure, 2015, nog te verschijnen.

(30) Vreemd genoeg komt dit punt, evenmin als het gewicht van de schade uit het verleden, niet voor in de kritiek op de nieuwe architectuur van de financiering van Brussel door Wouter Pas, volgens wie de door de zesde staatshervorming ingeleide herfinanciering van de Brusselse instellingen in strijd is met de beginselen van de door het akkoord over de institutionele hervormingen benadrukte autonomie en verantwoordelijkheid van de deelstaten: W. Pas, *De Brusselse instellingen in het eerste luik van de zesde staatshervorming*, *op. cit.*, nr. 16, p. 462.

voor het optrekken van het aantal inwoners met een, in de mate van het mogelijke goedbetaalde, baan, wil het bij het uitdoven van het overgangsmechanisme niet (opnieuw) financieel onder druk komen te staan door de te grote kloof tussen de omvang van zijn bevolking en de PB-verdeelsleutel.

Sinds de verkiezingen van de lente van 2014, is in Brussel de regering-Vervoort II (2014-2019) aan het werk – en meer bepaald haar minister van Tewerkstelling en Beroepsopleiding, Didier Gosuin (FDF). Het regeerakkoord benadrukt de bezorgdheid om de toegang van de Brusselaars tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken en verleent daartoe prioritaire aandacht aan de situatie van de jonge werklozen en aan de versterking van Actiris³¹. Het rapport van de deskundigengroep lijkt een zekere invloed te hebben gehad op de door de meerderheid gekozen oriënteringen, in die zin dat meerdere van zijn aanbevelingen grotendeels werden overgenomen. Het zou echter overdreven zijn hieruit te besluiten dat de groep als enige een determinerende rol heeft gespeeld, daar het merendeel van zijn aanbevelingen is gebaseerd op voorafgaande analyses door de bevoegde instanties en over het algemeen reeds door de Brusselse cenakels overwogen aanpassingen ondersteunt. De exacte rol van de deskundigengroep blijkt dus vooral erin te bestaan te hebben bijgedragen tot het aansporen van een heroriëntering van de gewestelijke overheidsactie op het vlak van de werkgelegenheid rond bepaalde explicieter gedefinieerde prioriteiten en het ondersteunen van de versterking van Actiris als draaischijf.

*
* *

In een indrukwekkende transversale studie over het lot dat Brussel is beschoren door het geheel van de verschillende luiken van de zesde staatshervorming, formuleerde staatsrechtsspecialist Jan Velaers de stelling dat bij deze hervorming, het geval van Brussel meer dan voorheen werd geregeld vanuit de behoeften van de Brusselaars in plaats van door het “communautaire-ideologische” prisma³². Het is deze interpretatie die we op de proef wensen te stellen binnen het door ons onderzochte domein. Vanuit dat perspectief behandelen we opeenvolgend de belangrijkste geregionaliseerde voorzieningen op het vlak van de werkgelegenheid en de beroepsopleiding. Voor elk ervan, lichten we de doorgevoerde overdracht toe. We komen daarbij terug op de vroegere situatie en bespreken zowel de pertinentie als het potentieel ervan, in overeenstemming met de aangegeven optiek die erin bestaat, de impact van de zesde staatshervorming te onderzoeken van “onder uit”, en niet enkel vanuit het prisma van de tekstuele bevoegdheidsverdeling.

We buigen ons eerst over de wellicht meest omstreden beslissing, namelijk de regionalisering van de controle van de beschikbaarheid van de werklozen, een centraal,

(31) Regeerakkoord, *Parl. Sr.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2014, nr. A-8/1, pp. 27-39.

(32) J. Velaers, Brussel in de zesde staatshervorming, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene (eds.), *De zesde staatshervorming, op. cit.*, nr. 1 en 83, pp. 965 en 1.023.

en politiek zeer gevoelig, onderdeel van de werkloosheidsverzekering (1.). Vervolgens analyseren we een belangrijke, maar tot nu relatief ongemerkt gebleven maatregel: de nieuwe toewijzing aan het Brussels Gewest van de volledige bevoegdheid inzake beroepsopleiding, met dien verstande dat het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest het enige van de vier taalgebieden van het land is waar de bevoegdheden inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding niet afhangen van eenzelfde bestuursniveau (2.). We hebben daarna oog voor het deel dat het zwaarst doorweegt op budgettair vlak, met name het zogenoemde doelgroepenbeleid, zijnde de modulering van de arbeidskosten op een aantal specifieke categorieën van werkzoekenden (3.). Gaandeweg lichten we toe welk gebruik het Brussels Gewest ervan wenst te maken, door, onder meer, het invoeren van de “jongerengarantie”, de hoeksteen van het gewestelijk beleid inzake werkgelegenheid voor de zittingsperiode 2014-2019, en dit deels ten koste van de banen voor de gesubsidieerde contractuelen, een thans eveneens volledig geregionaliseerde materie (4.). Daarna nemen we twee, op plaatselijk niveau georganiseerde soorten tewerkstellingsmaatregelen onder de loep: de zogenaamde “artikel 60-tewerkstellingen” aangeboden door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) als maatschappelijke dienstverlening (5.) en de plaatselijke werkgelegenheidsagentenschappen (6.). We sluiten dit overzicht af met de tweede zwaarste post op budgettair vlak: de dienstenchequebanen, die een bevoorrechte toegang tot de tewerkstelling vertegenwoordigen voor mannelijke en vooral vrouwelijke laag- of helemaal niet gekwalificeerde werkzoekenden, maar die na tien jaar bestaan veel vragen oproepen (7.)³³.

Tot slot komen we terug op de door Jan Velaers verdedigde stelling en onderstrepen we de omvang van de uitdagingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op het gebied van de bestrijding van de werkloosheid van zijn inwoners, een strijd die nog te vaak door de institutionele complexiteit wordt belemmerd.

(33) De andere nieuwe gewestelijke bevoegdheden op het vlak van de werkgelegenheid zijn: het bepalen, behoudens uitzondering, van de regels betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten – en niet langer enkel de tenuitvoerlegging ervan (art. 6, §1, IX, 3° en 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen); het bepalen van de voorwaarden waaronder vrijstellingen van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt kunnen worden verleend in geval van studieherhaling of het volgen van een opleiding (art. 6, §1, IX, 6°); de toekenning van toelagen voor het aanwerven van de oudere werknemers, die voor de regionalisering verliep via het binnen de FOD WASO opgerichte Ervaringsfonds (art. 6, §1, IX, 9°); het stelsel van betaald educatief verlof (art. 6, §1, IX, 10°); bepaalde aspecten van de *outplacement* (art. 6, §1, IX, 12°); en, tot slot, een zeer beperkt aspect van de uitzendarbeid (art. 6, §1, IX, 13°). Parallel, maar op het vlak van de beroepsopleiding, is het alternerend leren, of beter gezegd het onderdeel ervan dat nog niet gecommunautariseerd was, een gemeenschapsbevoegdheid geworden (art. 4, 17° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Voor een commentaar op deze verschillende overdrachten wordt opnieuw verwezen naar de in voetnoot nr. 9 aangehaalde juridische referenties. Voor de volledigheid voegen we ook toe dat de samenstelling van het beheerscomité van de RVA werd uitgebreid na de zesde staatshervorming en de toegenomen regionalisering van het arbeidsmarktbeleid. Behalve de leden van de vakbonden en werkgeversorganisaties heeft elk van de vier regionale diensten voor arbeidsbemiddeling een vertegenwoordiger, zij het zonder stemrecht (wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, *B.S.*, 25 juli 1963, nieuw art. 3^{ter} en koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *B.S.*, 31 december 1991, nieuw art. 2, 4°).

1. DE CONTROLE VAN DE BESCHIKBAARHEID VAN DE WERKLOZEN: DE BEVOEGDHEDEN HOMOGEEEN MAKEN OF HET VERTROUWEN VAN DE WERKZOEKENDEN VRIJWAREN?

De regionalisering van de controle van de beschikbaarheid van de werklozen is zonder twijfel de meest symbolische maatregel van het luik “werkgelegenheid” van de zesde staatshervorming, niet door zijn budgettair gewicht, dat op zich relatief beperkt is, zeker in vergelijking met andere overgedragen regelingen, maar wel omdat het gaat om een bijzonder omstreden beleid waarover tussen de gemeenschappen soms zeer ernstige spanningen hebben bestaan. Thans zijn de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling van de gewesten verantwoordelijk, niet alleen voor de begeleiding van werkzoekenden, dat wil zeggen de terugkeer naar of de integratie in de arbeidsmarkt, maar ook voor de beoordeling van de naleving van de beschikbaarheidsvereisten die bepalend zijn voor de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen, alsmede voor het opleggen van sancties verbonden aan de niet-naleving van deze vereisten.

Om het belang van deze belangrijke hervorming, waarvan de contouren uiteraard worden uiteengezet, te belichten, blikken we eerst terug in de tijd³⁴. Het in diachronisch perspectief plaatsen van de relaties tussen de diensten belast met de begeleiding van de werkzoekenden en de diensten verantwoordelijk voor hun toezicht doet duidelijk de vragen doorschemeren die de vandaag doorgevoerde bevoegdheidsoverdracht oproepen. Het is aan het einde van de jaren 1970 dat de tot op heden belangrijkste hervorming van de organisatorische opbouw van het Belgische systeem van werkloosheidsverzekering werd doorgevoerd. Wellicht hield deze hervorming verband met de aanzienlijke institutionele manoeuvres die het einde van het unitaire België bezegelden, maar ze beantwoordde ook en vooral aan een bezorgdheid ten gronde, die de moeite van het herhalen waard is, gelet op haar actuele karakter: namelijk de rol van de verschillende actoren van het openbare beleid inzake werkgelegenheid en werkloosheid verduidelijken (1.1.).

Daarop volgde, gedurende de jaren 1990, een lange periode van onzekerheid in de betrekkingen tussen de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling en de RVA (1.2.), waaraan een einde werd gesteld door het samenwerkingsakkoord van 2004, dat de grondslag legde van het befaamde plan van actieve begeleiding en opvolging van de werklozen. Als gevolg van het sluiten van het samenwerkingsakkoord, dat de werkloosheidsverzekering grondig heeft gewijzigd, zijn zowel de controle als de begeleiding van de werkzoekenden aanzienlijk opgevoerd (1.3.). De tenuitvoerlegging

(34) Voor een uitgebreider overzicht van de geschiedenis van de Belgische werkloosheidsverzekering, waarop de volgende pagina's steunen, zijn we zo vrij te verwijzen naar D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Brussel, La Chartre, reeks “Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale”, nr. 442 tot 602, pp. 246-325, 2012.

van de beide luiken van de hervorming, in de tweede helft van de jaren 2000, heeft belangrijke problemen doen rijzen, in Brussel zowel als elders (1.4.). Het herdefiniëren van de relaties tussen de RVA en de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, ingezet door de zesde staatshervorming, moet worden geanalyseerd in het licht van deze ontwikkelingen en moeilijkheden: deze herdefiniëring roept een voor de hand liggende angst op, vooral in Brussel, gezien de omvang van het gebrek aan werkgelegenheid waardoor het gewest wordt geteisterd, maar zet tegelijk de deur op een kier voor nieuwe opportuniteiten (1.5.).

1.1. DE SPLITSING VAN DE OPDRACHTEN VAN BEGELEIDING EN CONTROLE VAN DE RVA, IN HET KIELZOG VAN HET BEGIN VAN DE CRISIS EN VOOR DE DEFEDERALISERING VAN HET TEWERKSTELLINGSBELEID EN DE BEROEPSOPLEIDING

Wat is de oorsprong van de institutionele rolverdeling met betrekking tot de werkloosheid en het tewerkstellingsbeleid?

Aan het einde van de Tweede Wereldoorlog werden aan de parastatale die de verantwoordelijkheid kreeg over het beheer van de werkloosheidsverzekering, twee grote, nooit gemakkelijk met elkaar te verzoenen opdrachten toegewezen: ten eerste de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding voor de werkzoekenden en ten tweede de toekenning van uitkeringen aan de onvrijwillige werklozen en de controle op de naleving door de betrokkenen van de voorwaarden voor de toekenning ervan.

Vanaf 1974, dat wil zeggen, in de nasleep van de eerste oliecrisis en de plotse instorting van sommige industriële sectoren, kenden de werkloosheidscijfers en de uitgaven van de werkloosheidsverzekering een ware explosie³⁵. In eerste instantie heeft het plots op hol slaan van de uitgaven, veroorzaakt door de exponentiële toename van het aantal werklozen, de RVA ertoe aangezet intensief gebruik te maken van sanctiemaatregelen, op alle mogelijke gronden, alsof het erop aankwam een moeilijk te verklaren massale toestroom van werklozen in te dijken³⁶.

Vrijwel alle toenmalige waarnemers meldden dat, in de praktijk, de RVA zich bijna volledig had teruggeplooid op zijn opdracht van controleorgaan, ten koste van zijn

(35) Zie de talrijke cijfers aangehaald door P. Blaise, Le chômage en Belgique, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1182-1183, pp. 5-23, 1987.

(36) Over de evolutie gedurende de crisisjaren van de regelgeving van de werkloosheid en de administratieve praktijken van de RVA, zie B. Graulich en M. Nève, *Les droits et obligations du chômeur*, Parijs-Brussel, Nathan-Labor, reeks "Action sociale européenne", 1980; X. De Beys, *Vos droits face à la sécurité sociale*, Brussel, Vie ouvrière, reeks "Dossiers", pp. 164-232, 1981; J. Van Langendonck, Le chômage volontaire, *Journal des tribunaux du travail*, pp. 261-268, 1982; C. Deneve, De ontwikkelingen van de sociale zekerheid, sector arbeidsvoorziening en werkloosheid van 1975 tot en met 1985, *Journal des tribunaux du travail*, pp. 265-278 en pp. 285-289, 1986; B. Graulich en P. Palsterman, *Les droits et obligations du chômeur*, Brussel, Labor, 1986; P. Deloos, Le caractère involontaire du chômage. L'indisponibilité, *Journal des tribunaux du travail*, pp. 393-405, 1987.

activiteiten van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding. De diensten belast met de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding van de werkzoekenden hadden bijna volledig opgehouden zich bezig te houden met de meerderheid der werklozen, in verdoken termen bestempeld als “niet omschoolbaar”, om al hun inspanningen toe te spitsen op de werklozen die het dichtst bij de arbeidsmarkt waren. Volledig overstelpt door de explosie van de werkloosheid, hebben deze diensten zich beetje bij beetje afgekeerd van de werklozen die niet opnieuw werk vonden in de weken na hun inschrijving als werkloze, zodat na zes maanden zonder werk, de werkloze vrijwel zeker definitief “vergeten” was³⁷.

Erger, de afdelingen “arbeidsbemiddeling” van de plaatselijke kantoren van de RVA werden direct ingezet voor het aanklagen bij de controlediensten van vermeende vrijwillige werklozen. Zowel de doctrine als de rechtspraak van toen verwijzen regelmatig naar het, blijkbaar terugkerende, geval van arbeidsbemiddelingsdiensten die een werkaanbieding aan een werkloze voorlegden, niet zozeer omdat ze dachten dat het hem zou passen, maar vooral om zijn “goede wil” te testen, zodat ze eventueel zijn – soms naïeve of onhandige – reacties als argument zouden kunnen gebruiken om een sanctie te kunnen onderbouwen. Deze verwarring van de rollen van hulp en controle had een klimaat van ernstige argwaan opgewekt. De manier waarop de plaatselijke kantoren van de RVA concreet uitvoering gaven aan de voormalige uitsluitingsprocedure als gevolg van een als “ongewoon lang” bestempelde werkloosheid, getuigt mede van de verstoring van de rol van de RVA en het gevoel van willekeur dat eruit voortvloeide, in die zin dat het, in de praktijk, aan de arbeidsbemiddelingsdiensten toekwam de werklozen aan te geven die in aanmerking kwamen voor uitsluiting wegens een abnormaal lange werkloosheid, en de aangiften geval per geval plaatsvonden, naargelang van de min of meer goede wil die de personeelsleden bij hen meenden te hebben ontwaard in het kader van de uitoefening van hun primaire taak, deze van arbeidsbemiddelaar³⁸.

Vanaf de late jaren 1970 heeft de gezamenlijke inzet van de comités ter bescherming van de werklozen en de vakbonden³⁹, gecombineerd met het aanslepen van de economische crisis, gaandeweg geleid tot een koerswijziging van het beleid en de regelgeving met betrekking tot de werkloosheid. Vanuit het oogpunt van de organisatie van de werkloosheidsverzekering mondde het ongemak, veroorzaakt door het

(37) J. Van Langendonck, *Le chômage volontaire, op. cit.*, p. 267, die ter ondersteuning van zijn betoog een proefschrift in economie citeert, gewijd aan de rol van de RVA in het werkgelegenheidsbeleid ten tijde van de crisis.

(38) Zie hierover E. Layon, *L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée: l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 799, 35 pp., 1978.

(39) Over het opzetten van, de vorderingen gedragen door en de banden gelegd tussen de eerste comités ter bescherming van de werklozen en de vertegenwoordigingsstructuren van de werklozen binnen de vakbonden, zie J. Faniel, *L'organisation des chômeurs dans les syndicats*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1929-1930, pp. 20-48, 2006.

inzetten van de arbeidsbemiddeling in de tenuitvoerlegging van de administratieve procedures die leiden tot het opleggen van een sanctie, uiteindelijk uit in een herdefiniëring en verduidelijking van de respectieve rollen van de verschillende diensten van de RVA. Deze beweging die dus in de eerste plaats inspeelde op de specifieke eisen van het tewerkstellingsbeleid en de werkloosheid, werd vervolgens overgenomen en versterkt bij de staatshervormingen. Als gevolg daarvan werd een aantal aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de RVA vielen, overgedragen aan de nieuwe of pas opgerichte deelentiteiten.

Er heeft steeds een spanning bestaan tussen de twee grote aan de RVA toevertrouwde taken: ondersteuning en controle. Maar met de economische crisis volgde op de olieschokken van de jaren 1970, nam die spanning ongekende proporties aan. Door het op hol slaan van de sancties en de toenemende verstoring van de rol van de RVA die erop volgde, eisten de vakbonden met aandrang een klare scheiding tussen de diensten belast met de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding aan de ene kant, en deze belast met de beslissing van toekenning of intrekking van de werkloosheidsuitkeringen aan de andere kant, opdat de werklozen zouden te maken hebben met een aparte en duidelijk geïdentificeerde gesprekspartner, al naar gelang hun relaties met de RVA betrekking hadden op hun integratie in de arbeidsmarkt dan wel op de controle van de naleving van hun diverse verplichtingen. Opdat de arbeidsbemiddelingsdiensten zouden kunnen werken in functie van hun eigen doelstelling – namelijk het vergemakkelijken van een terugkeer op de arbeidsmarkt en niet het aangeven van tekortkomingen – en daartoe een vertrouwensband met de werkzoekenden zouden kunnen leggen, was het noodzakelijk dat deze diensten niet langer indirect zouden belast worden met de controle van de vrijwillige aard van de werkloosheid noch aan de basis zouden liggen van sancties opgelegd aan vermeende vrijwillige of niet-beschikbare werklozen.

De vakbonden, en in het bijzonder hun comités “TSE” – voor *travailleurs sans emploi* (werkloze werknemers) –, wonnen uiteindelijk het pleit, gezien in 1978 het organigram van de RVA wordt herzien en de bemiddelings- en controlediensten organisch werden gescheiden⁴⁰. De 30 plaatselijke werkloosheidskantoren van de Rijksdienst behielden de bevoegdheid zich uit te spreken over de rechten van de werklozen en de door de regelgeving voorgeschreven sancties op te leggen, terwijl aparte sub-gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten werden gecreëerd, die de taak overnamen van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding van de werkzoekenden.

Nauwelijks goedgekeurd werd deze functionele en organische verduidelijking ver-

(40) Koninklijk besluit van 6 oktober 1978 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, *B.S.*, 22 december 1978. Tot in 1991 vertegenwoordigde dit KB van 20 december 1963 het Belgisch werkloosheidsbesluit.

der doorgedreven in het verlengde van de regionalisering van het tewerkstellingsbeleid en de communautarisering van de beroepsopleiding die in 1980 werd ingeleid in het kader van de tweede staatshervorming en de geleidelijke federalisering van het land. Krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maken de arbeidsbemiddeling van de werklozen en de programma's voor wedertewerkstelling, waaraan de toepassing van de normen met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten moeten worden gevoegd, deel uit van het werkgelegenheidsbeleid, dat, alvast wat de opgesomde bestanddelen betreft, thans onder de bevoegdheden van de nieuw gecreëerde gewesten valt, terwijl de "beroepsomscholing en -bijscholing", zijnde de beroepsopleiding van de werkzoekenden, van haar kant werd toegevoegd aan de lijst van zogenaamde culturele aangelegenheden, die gingen behoren tot de bevoegdheden van de tien jaar eerder opgerichte gemeenschappen⁴¹.

De opdrachten van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, waargenomen door de sub-gewestelijke diensten voor arbeidsvoorziening van de RVA, werden dus overgedragen aan de deelentiteiten, terwijl de federale Staat en de RVA de controle behielden over alle beslissingen met betrekking tot de toekenning en intrekking van werkloosheidsuitkeringen, op grond van het behoud van de bevoegdheid van de federale Staat op gebied van sociale zekerheid⁴². Om de voorheen aan de RVA toevertrouwde taken die aan hen werden overgedragen, te kunnen waarnemen, hebben de gemeenschappen en gewesten hun eigen diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding moeten oprichten. In de praktijk werden deze pas operationeel en werden de bevoegdheden pas overgedragen in 1989⁴³, bij het van kracht worden van de wet van 1984 die de RVA heeft geherstructureerd⁴⁴.

Het is dus van belang om, samen met Paul Palsterman, op te merken dat de geleidelijke dissociatie, aangevat in 1978 en een tiental jaar later voltooid, van wat vandaag de ondersteuning van de werkzoekenden wordt genoemd – met andere woorden

(41) Zie respectievelijk artikels 6, §1, IX en 4, 16° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in hun opstelling voor de zesde staatshervorming.

(42) Voor de onderlinge afstemming tussen de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen op het gebied van werkgelegenheid en opleiding aan de ene kant, en aan de andere het voorbehoud van rechtsmacht ten gunste van de federale Staat met betrekking tot de sociale zekerheid, en dus de werkloosheidsverzekering, zie S. Palate, *Aspects institutionnels de la réglementation du chômage*, in J.-F. Neven en S. Gilson (eds.), *La réglementation du chômage: vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Waterloo, Kluwer, reeks "Études pratiques de droit social", nr. 3 tot 10, pp. 10-17, 2011.

(43) Voor het volledige proces, zie M. Ducharlin, *Réforme de l'Etat et restructuration des services publics: le cas de l'Office national de l'emploi*, *L'année sociale*, pp. 180-198, 1989 en B. Graulich en J. Oosterbosch, *Répercussions de la régionalisation en matière d'emploi et de chômage*, *Actualités du droit*, pp. 584-593, 1991.

(44) Wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, *B.S.*, 22 januari 1985, art. 12 tot 16; koninklijk besluit van 28 februari 1989 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 12, §1, 13, §1 en 14 van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, *B.S.*, 8 maart 1989.

hun arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding – evenals hun controle, niet zozeer was ingegeven door communautaire redenen dan wel door een overweging met betrekking tot de inhoud zelf van het sociaal beleid ten aanzien van de werklozen: het ging erom de openbare diensten van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding toe te laten zich volledig te wijden aan de missie die de hunne is – de beroepskeuzebegeleiding voor werkzoekenden – zonder hen verder te dwingen de rol van politie van de werkloosheidsverzekering te spelen⁴⁵.

Doch het is nog niet zo, verre van zelfs, dat het probleem van de afstemming van de controle en de begeleiding van de werklozen op volledig bevredigende manier was opgelost. Ondanks de defederalisering van de arbeidsvoorziening en beroepsopleiding, werden de gewestelijke en gemeenschappelijke diensten voor arbeidsvoorziening en opleiding niet volledig autonoom ten opzichte van de RVA, en werd deze laatste niet de informatie in het bezit van de gewestelijke diensten aangaande de “bereidheid om te werken” van de werklozen onthouden. Om die reden werden vanaf het einde van de jaren 1980 en in de loop van de jaren 1990 opeenvolgende protocollen en samenwerkingsakkoorden gesloten tussen de deelentiteiten en de federale Staat, met het doel een zekere vorm van gegevensoverdracht te organiseren tussen de gewestelijke en gemeenschappelijke diensten en de RVA betreffende de weigering van werkzaamheden en opleidingen en de gevallen van onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Deze akkoorden en de uitvoering ervan hebben moeilijkheden doen rijzen die tot op heden nooit werkelijk werden opgelost.

1.2. DE STROEVE SAMENWERKING TUSSEN DE DIENSTEN VOOR ARBEIDSVORZIENING EN DE RVA IN DE LOOP VAN DE JAREN 1990

Terwijl de grote vraag in de jaren 1970 en 1980 was hoe een einde kon worden gemaakt aan de heimelijke verstandhouding tussen bemiddelaars en controleurs, ging het er in de jaren 1990 en 2000 om toch een begin van dialoog tussen de partijen tot stand te brengen, al was het maar om hun respectieve acties te coördineren, zonder daarom opnieuw in de scheefgetrokken toestanden van het verleden te vervallen. Het is in dat opzicht dat het eerste samenwerkingsakkoord “betreffende het begeleidingsplan” werd gesloten tussen de staat, de gemeenschappen en de gewesten. Dat samenwerkingsakkoord werd gevolgd door meerdere andere van hetzelfde aliooi in de loop van de tweede helft van de jaren 1990, alvorens het begeleidingsplan uitein-

(45) P. Palsterman, *Régionaliser la politique de l'emploi?*, *op. cit.*, pp. 50 en 51. Laten we opmerken dat toentertijd, de doorgevoerde opsplitsing tussen de werkloosheidsuitkeringen en het beleid ter bevordering van de terugkeer op de arbeidsmarkt door sommigen werd betreurd, die beweerden er een “historische vergissing” in te zien (C. Deneve, *De ontwikkelingen van de sociale zekerheid, sector arbeidsvoorziening en werkloosheid van 1975 tot en met 1985*, *op. cit.*, p. 265).

delijk werd omgedoopt tot “inschakelingsparcours” in 2000⁴⁶. Het plan van actieve begeleiding en opvolging van de werklozen is in 2004 in de plaats gekomen van dit inschakelingsparcours, waarop het zich inspireerde en waarvan het tevens het spectrum aanzienlijk verruimde.

Hoewel de omvang en de modaliteiten van de begeleidingsplannen en daarna het inschakelingsparcours in de tijd zouden variëren, werden, te oordelen naar de inhoud van de teksten, alle achtereenvolgens gesloten samenwerkingsakkoorden ingegeven door twee relatief constante punten van zorg. Ten eerste, gezien alleen de federale overheid de last draagt van de werkloosheidsuitkeringen voor zover die niet worden gefinancierd met werknemers- en werkgeversbijdragen, wenst de federale overheid zich ervan te verzekeren dat de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling en opleidingen er wel degelijk “iets” aan doen om de herintegratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Het is te dien einde dat de deelgemeenschappen zich ertoe hebben moeten verbinden dat hun respectieve diensten voor arbeidsvoorziening een aantal specifieke acties zouden voeren in de vorm van een “begeleidingsplan”, en later van een “inschakelingsparcours” ten behoeve van een als prioritair beschouwde doelgroep. Ten tweede werden, in voortzetting van een in 1988 gesloten protocol⁴⁷, dezelfde diensten aangezet om bepaalde soorten inlichtingen en gegevens over te maken aan de RVA om deze laatste toe te laten zich met kennis van zaken uit te spreken over de rechten op werkloosheidsuitkering van de werkzoekenden.

Het begeleidingsplan op zich bestond uit een waaier van maatregelen gericht op de opvolging en ondersteuning bij de herintegratie op de arbeidsmarkt van de werklozen, die de gewestelijke diensten voor arbeidsvoorziening verplicht moesten aanwenden ten behoeve van werkzoekenden met specifieke kenmerken, en vrijwillig mochten aanbieden aan de andere werklozen. Aanvankelijk omvatte de verplichte doelgroep alle volledig uitkeringsgerechtigde, als werkzoekenden ingeschreven werklozen, jonger dan 46 jaar, en die aan hun tiende maand werkloosheid begonnen. Maar deze groep werd snel herleid tot de werklozen die geen diploma van

(46) Samenwerkingsakkoord van 22 september 1992 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan, *B.S.*, 21 november 1992; samenwerkingsakkoord van 7 april 1995 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan der werklozen, *B.S.*, 4 juli 1995; samenwerkingsakkoord van 13 februari 1996 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan der werklozen, *B.S.*, 24 april 1996; samenwerkingsakkoord van 3 mei 1999 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan der werklozen, *B.S.*, 7 september 1999; samenwerkingsakkoord van 30 maart 2000 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het inschakelingsparcours van werkzoekenden naar de startbaanovereenkomst, *B.S.*, 9 december 2000; samenwerkingsakkoord van 31 augustus 2001 tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het inschakelingsparcours van werkzoekenden naar de startbaanovereenkomst, *B.S.*, 27 september 2001.

(47) Zie betreffende dit protocol B. Graulich en J. Oosterbosch, *Répercussions de la régionalisation en matière d'emploi et de chômage*, *op. cit.*, p. 592.

hoger secundair onderwijs hadden. Vanaf 1999 waren het nog enkel de werklozen jonger dan 25, zonder diploma hoger secundair onderwijs, aan wie verplicht een begeleidingsplan moest worden aangeboden. Het aan deze (jonge) laaggeschoolde werklozen aangeboden begeleidingsplan – en later inschakelingsparcours – was in twee fasen opgebouwd. In een eerste fase voerde de gewestelijke dienst voor arbeidsvoorziening een “sociaal-professionele diagnose” uit van de situatie van de betrokken werkloze, terwijl in een tweede fase, een “actieplan” gericht op het actief zoeken naar werk of het volgen van een opleiding, opgenomen in een “begeleidingsovereenkomst” – in 2000 vervangen door een “inschakelingsovereenkomst” –, werd onderworpen aan de ondertekening door de werkloze.

Wat de kwestie van de uitwisseling van gegevens betreft, bepaalden de opeenvolgende samenwerkingsakkoorden dat de gewestelijke diensten de RVA systematisch zouden inlichten over een reeks precieze gedragingen, door hen alleen gekend. Het betrof voornamelijk het weigeren van werkaanbiedingen, het nalaten zich aan te bieden op de dienst voor arbeidsvoorziening wanneer de werkloze daartoe werd ontboden, het weigeren deel te nemen aan het aan de werkloze aangeboden begeleidingsplan of inschakelingsparcours en het stopzetten of falen van een dergelijk plan of parcours door het ongeoorloofde gedrag van de werkloze. Deze gedragingen worden bestraft door de werkloosheidsreglementering op grond van werkloosheid “wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de werknemer”⁴⁸. Het is echter alom bekend dat in de praktijk, de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling en opleiding – in het bijzonder de Waalse dienst voor beroepsopleiding en tewerkstelling (*Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi* – Forem) en de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA) – lang zeer terughoudend waren om de RVA alle door deze laatste gewenste informatie door te spelen. Zij wierpen daarbij op dat zij wensten te werken volgens een logica van bijstand aan werkzoekenden en niet van controle, en dat de gedragingen die overeenkomstig de wetgeving *a priori* betwistbaar lijken, niet noodzakelijk een aanduiding zijn van een werkelijk gebrek aan werkbereidheid. Het is in deze context dat de omvang van de gegevensuitwisseling tussen de gewestelijke diensten en de RVA wegens de vage criteria nogal willekeurig en veranderlijk bleef over de hele duur van de jaren 1990 en in de eerste helft van de jaren 2000.

Voor het overige weet men bitter weinig, om niet te zeggen niets, over de inhoud en doeltreffendheid van de met de betrokken werklozen opgestelde begeleidingsplannen. Deze vertegenwoordigden bovendien enkel een veeleer beperkt aandeel in het totale aantal werkzoekenden. Meer in het algemeen riep het verwezenlijkte werk van de diensten van arbeidsbemiddeling en opleiding veel vragen op. Het lijkt erop

(48) Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *B.S.*, 31 december 1991, art. 51, §1.

dat voor talrijke werklozen – Waalse en Brusselse in ieder geval – de Forem en de BGDA nog enkel de plaats was waar zij zich hadden moeten begeven om zich bij het verlies van hun baan als werkzoekende te laten inschrijven en waarvan ze nadien niks meer hadden gehoord. Voor de meerderheid van de werklozen, schreef Paul Palsterman in het begin van de jaren 2000, “vertegenwoordigt de inschrijving bij een dienst voor arbeidsbemiddeling een formaliteit met weinig inhoud”⁴⁹.

Globaal genomen bleef de coördinatie van de verschillende actoren van het beleid inzake werkloosheid en werkgelegenheid aan de lage, om niet te zeggen gammele kant.

1.3. HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 30 APRIL 2004 BETREFFENDE DE ACTIEVE BEGELEIDING EN OPVOLGING VAN DE WERKLOZEN

Het is in deze context dat de tweede federale coalitie geleid door Guy Verhofstadt (2003-2007), dadelijk na haar installatie, haar voornemen heeft bekendgemaakt om een grondige hervorming door te voeren van de procedures ter controle van het onvrijwillige karakter van de werkloosheid en van de afstemming van deze controle op de bijstand bij de herintegratie geboden door de diensten voor arbeidsbemiddeling en opleiding. Na gespannen onderhandelingen tussen de federale regering aan de ene kant, en de deeltentiteiten en vakbonden aan de andere kant⁵⁰, werd uiteindelijk op 30 april 2004 een samenwerkingsakkoord “betreffende de actieve begeleiding en opvolging van de werklozen” gesloten tussen de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen⁵¹. Met het doel “langdurige werkloosheid te voorkomen” (overweging 1) en de “rechten en plichten van de werklozen” beter af te bakenen (overweging 2), heeft het akkoord, rekening houdend met de toentertijd geldende regels van bevoegdheidsverdeling, een tweedelig plan ingevoerd: aan de federale staat de “opvolging”, of controle, van de werklozen; aan de gewesten en gemeenschappen hun “begeleiding”. Dit tweeledige plan is nauw verbonden met de naam van zijn architect, Frank Vandenbroucke (SPA), toen federaal minister van Tewerkstelling, en grondlegger van het concept van de “actieve welvaartsstaat”⁵².

De federale regering van haar kant heeft de wil uitgedrukt om het behoud van werkloosheidsuitkeringen afhankelijk te maken van de verplichting voor de werklozen om actief werk te zoeken. Daartoe heeft zij in het samenwerkingsakkoord haar voornemen te kennen gegeven om de RVA te gelasten met het beoordelen van de

(49) P. Palsterman, Chronique de jurisprudence: chômage (1995-2000), *Chroniques de droit social*, p. 170, 2002.

(50) Betreffende deze procedure, zie J. Faniel, Réactions syndicales et associatives face au ‘contrôle de la disponibilité des chômeurs’, *L'année sociale*, pp. 133-148, 2004.

(51) Het samenwerkingsakkoord is overgenomen als bijlage bij de wet van 17 september 2005 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen, *B.S.*, 25 juli 2007.

(52) Voor een introductie tot dit concept en zijn juridische omzettingen, zijn we zo vrij te verwijzen naar D. Dumont, Vers un Etat social ‘actif’?, *Journal des tribunaux*, 6300, pp. 133-139, 2008, en de aangehaalde referenties.

door de werklozen geleverde inspanningen met het oog op hun effectieve integratie op de arbeidsmarkt (artikel 5). Sindsdien werd een bijkomende toekenningsvoorwaarde in de werkloosheidsreglementering ingevoerd, zijnde het actief zoeken naar werk, waarvan de naleving wordt gecontroleerd door de RVA aan de hand van een vrij ingewikkelde procedure – de zogenaamde activering van het zoekgedrag naar werk – gebaseerd op individuele evaluatiegesprekken op regelmatige tijdstippen met medewerkers van de Rijksdienst, “facilitators” genoemd⁵³. In het samenwerkingsakkoord heeft de federale overheid zich ertoe verbonden tevens tussen te komen in de financiering van de aan de diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding toevertrouwde en uitgebreide begeleidingsopdrachten (artikel 10 en bijlage 1).

Van hun kant hebben de deeltentiteiten zich ertoe verbonden om “zich maximaal in te spannen om een begeleidingsactie aan te bieden aan de werklozen” en meer bepaald een “individuele beroepskeuzebegeleiding, met het oog op een effectieve integratie op de arbeidsmarkt”, en dit voordat ze 6 maanden werkloos zijn wat de jongeren onder de 25 jaar betreft, en voordat ze 12 maanden werkloos zijn voor de anderen (artikelen 13 en 2).

Om een coherente en homogene toepassing van dit tweeledige plan van begeleiding en opvolging, allebei op actieve wijze, van de werklozen te verzekeren, heeft het samenwerkingsakkoord het opzetten van een permanente elektronische uitwisselingsprocedure van bepaalde gegevens betreffende de betrokken werklozen geregeld. Via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid moet de RVA de arbeidsbemiddelingsdiensten inlichten over de datum en het resultaat van de diagnosegesprekken, terwijl deze diensten, van hun kant, de RVA op de hoogte moeten brengen van de gevallen van afwezigheid na een oproeping, de begeleidingsacties en werkaanbiedingen die aan de werklozen worden gezonden, en het gevolg dat deze hieraan hebben gegeven (artikelen 16 tot 21 en bijlage 2).

Het samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 betreffende de actieve begeleiding en opvolging verving het samenwerkingsakkoord van 2001 betreffende het inschakelingsparcours van werkzoekenden, dat zelf al volgde op de achtereenvolgens tussen de federale Staat en de deeltentiteiten in de loop van de jaren 1990 overeengekomen begeleidingsplannen. Net als deze samenwerkingsakkoorden steunt het akkoord van

(53) De vereiste van actieve beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en de procedure ter controle van de naleving van deze vereiste worden respectievelijk geregeld door artikel 58, §1, 1^{ste} lid, en de artikelen 59bis tot 59decies van het Werkloosheidsbesluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 4 juli 2004 houdende de wijziging van de werkloosheidsreglementering ten aanzien van volledig werklozen die actief moeten zoeken naar werk, *B.S.*, 9 juli 2004, 2^{de} ed. Voor een commentaar, zie B. Graulich en P. Palsterman, ‘Le contrôle des chômeurs’. Commentaire de l’arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l’égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *Chroniques de droit social*, pp. 489-499, 2004. Sindsdien werden de artikelen 59bis tot 59decies meermaals gewijzigd, voornamelijk tussen 2010 en 2014.

april 2004 in wezen op het idee om de ondersteuning en de opvolging van werkzoekenden op mekaar af te stemmen. Zijn “doelgroep” is echter aanzienlijk ruimer dan die van zijn voorgangers, daar het zich niet enkel richt op jonge werklozen onder de 25 zonder diploma van hoger secundair onderwijs, maar op alle volledig als werkzoekenden ingeschreven werklozen die niet ouder zijn dan 50. Bovendien kent het een veel belangrijkere rol toe aan de RVA en bevat het zeer gedetailleerde voorschriften betreffende de gegevens die de arbeidsbemiddelingsdiensten systematisch aan de rijksdienst moeten overmaken.

De deelstaten hebben elk uitvoering gegeven aan de luidens het samenwerkingsakkoord aangegane verbintenissen volgens de modaliteiten die hun eigen zijn. Algemeen gezien werden de verschillende overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening en opleiding van het land aangezet om op aanzienlijke wijze hun inspanningen te verhogen om een snellere en vooral veel systematischere begeleiding dan voorheen te bieden aan de als werkzoekenden ingeschreven werklozen. Globaal genomen hebben die diensten de logica, die reeds aan de basis lag van de in de loop van de jaren 1990 ten behoeve van laaggeschoolde jonge werklozen opgezette begeleidingsplannen en daaropvolgende inschakelingsparcours, veralgemeend en sterk uitgebreid. Hoewel de precieze modaliteiten van de aangeboden begeleiding en de exacte benaming van de verschillende stappen die deel ervan uitmaken, sterk variëren van de ene dienst tot de andere⁵⁴, zijn de trajecten die de “geactiveerde” werkzoekenden thans geacht zijn te volgen binnen de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling ruwweg volgens een relatief vergelijkbaar basisstramien opgevat.

Tussen hun inschrijving als werkzoekende en het tijdstip van ontvangst van de schriftelijke verwittiging van de RVA waarbij de werklozen worden herinnerd aan de verplichting actief werk te zoeken, worden zij opgeroepen voor een collectieve informatiesessie, waarin inlichtingen worden gegeven over de verschillende soorten begeleiding die hun kunnen worden aangeboden door de arbeidsbemiddelingsdienst en over het verloop van de door de RVA georganiseerde activeringsprocedure. Op deze informatiesessie in groep volgen één of meer individuele “diagnose”-gesprekken, die als doelstelling hebben de balans op te maken van de vaardigheden van de werkzoekende, diens behoeften te identificeren en de meest aan zijn behoeften aangepaste begeleiding vast te leggen.

Na verloop van deze diagnosegesprekken, wordt de werkloze, waarvan de dienst oordeelt dat hij niet bij machte is om op autonome wijze naar werk te zoeken, aangezet

(54) Over de wijze waarop de BGDA (thans Actiris) in Brussel, de VDAB in Vlaanderen en de Forem in Wallonië hun respectieve begeleidingsaanbod hebben aangepast als gevolg van het afsluiten van het samenwerkingsakkoord van 30 april 2004, zie B. Cockx, A. Defourny, M. Dejemepe en B. Van der Linden, *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*, rapport de recherche pour la Politique scientifique fédérale, Louvain-la-Neuve, U.C.L., département des sciences économiques, pp. 26-52 (pp. 26-33 voor de BGDA), 2007.

om een traject aan te vatten, dat op zijn beurt bestaat uit verschillende “modules”. Aan elke in een traject opgenomen ingeschreven werkzoekende wordt doorgaans een tewerkstellingsconsulent toegewezen, ermee gelast hem te “coachen” en samen met hem periodiek de voortgang van het overeengekomen traject op te volgen. Al naar gelang van het geval bestaat dat traject in het uitwerken van een beroepsproject, in het deelnemen aan diverse formules van bijstand bij het zoeken naar werk (opstellen van een cv en van motivatiebrieven, voorbereiding van sollicitatiegesprekken, opsporen van relevante werkaanbiedingen, ...), in het volgen van een beroepsopleiding of een stage, en soms in een begeleiding die specifiek gericht is op het opheffen van bepaalde hindernissen, zoals gezondheidsproblemen. Het uitgestippelde traject kan of, in sommige gevallen, moet gepaard gaan met de ondertekening van een schriftelijk contract, waarvan de benaming varieert van de ene dienst tegen de andere.

Opdat de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling en opleiding materieel en qua personeel in staat zouden zijn de hun door het samenwerkingsakkoord toevertrouwde nieuwe taken waar te nemen, werden hun financiële middelen verhoogd, zowel door het optrekken van de aan elk van hen door de federale overheid toegewezen subsidie, als door een toename van de jaarlijkse budgettaire enveloppe die hun door hun respectieve toezichthoudende instantie wordt toegewezen. Deze toename van hun dotatie heeft de diensten toegelaten nieuwe tewerkstellingsconsulenten aan te werven om also hun begeleidingscapaciteit te verhogen.

Men merkt evenwel op dat geen enkel recht van de werkzoekende op een ondersteuning bij de herintegratie op de arbeidsmarkt formeel werd opgenomen in de teksten – daar waar de aan de werklozen opgelegde plichten en de administratieve controle op hun naleving, van hun kant, zeer duidelijk werden verscherpt in het Werkloosheidsbesluit. Met andere woorden, het begeleidingsaanbod van de verschillende diensten voor arbeidsbemiddeling en opleiding werd danig verruimd, maar is, op juridisch vlak, nog niet omgezet in een “recht op begeleiding”, dat de tegenhanger zou vormen van de nieuwe plicht om een actief zoekgedrag naar werk aan te nemen en aan te tonen⁵⁵.

Wat meer specifiek Brussel betreft moet worden onderlijnd dat momenteel de door Actiris (ex-BGDA) uitgevoerde begeleiding van de werkzoekenden door geen enkele andere ordonnantie of reglementaire bepaling wordt afgebakend, dan de laconieke bepaling van de ordonnantie van de Dienst die het organiseren van de arbeidsbe-

(55) E. Dermine, La contrepartie dans l'assurance chômage: retranchement ou restructuration de la protection sociale?, *Annales de droit de Louvain*, 68 (1), p. 48, 2008 en E. Dermine, D. Dumont en J.-F. Neven, L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions?, in D. Kaminski (ed.), *La flexibilité des sanctions*, Brussel, Bruylant, “reeks Bibliothèque de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain”, p. 333, 2012. Zie in dezelfde zin A. Mechelynck, Mettre l'Etat social actif au service des capacités. Propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering, *Revue de droit social*, 4, pp. 435-437, 2014.

middeling eraan toevertrouwt⁵⁶. Anders gezegd, de gewestelijke wetgeving behoudt haast volledig het stilzwijgen over de belangrijkste taak die aan de Brusselse openbare dienst van arbeidsvoorziening wordt toevertrouwd. Het wettelijk kader van de bijstand bij de herintegratie op de arbeidsmarkt van de ongeveer 100.000 werkzoekenden die de hoofdstad telt, beperkt zich tot het samenwerkingsakkoord van 2004 dat de betrekkingen regelt tussen de RVA en de verschillende diensten voor arbeidsvoorziening van het land.

In de praktijk heeft Actiris in 2004 het “contract voor beroepsproject” (CBP) ingevoerd. Bij de start diende het voor het formaliseren van het individuele actieplan dat eventueel werd uitgewerkt tussen de werkloze en zijn tewerkstellingsconsulent, met het doel de betrokkene aan te zetten een aangepast beroepsproject uit te werken, op efficiënte wijze naar werk te zoeken, een opleiding te volgen of nog, de moeilijkheden op te lossen die een terugkeer op korte termijn op de arbeidsmarkt belemmerden⁵⁷. De in het “contract” vastgelegde begeleiding werd soms waargenomen door Actiris zelf, en soms door de instellingen die deel uitmaken van het partnernetwerk van de dienst.

De aanvankelijk facultatieve afsluiting van een contract voor beroepsproject werd geleidelijk, vanaf 2010, verplicht gemaakt door de Brusselse regering, voor alle werkzoekenden jonger dan 50. Sindsdien werd het contract voor beroepsproject omgedoopt in “constructie van beroepsproject”, voor het ogenblik nog steeds buiten elke wettelijke omkadering.

1.4. EEN PROBLEMATISCHE TENUITVOERLEGGING

De tenuitvoerlegging door de RVA van de activeringsprocedure van het zoekgedrag naar werk is het onderwerp geweest van talrijke analyses, waarvan de meeste het eens zijn om te wijzen op het soms een beetje haastige, of op zijn minst nogal formalistische en onpersoonlijke karakter van de evaluatiegesprekken gevoerd door de

(56) Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, *B.S.*, 13 april 2001, art. 4, al. 1, 1).

(57) Over de impact van de lancering van de federale activeringsprocedure op de medewerking van de Brusselse werkzoekenden aan de verschillende bestanddelen van het contract voor beroepsproject, zie het cijfermateriaal aangehaald door B. Cockx, M. Dejemeppe en V. Van der Linden et al., *Evaluatie van de activering van het zoekgedrag naar werk*, Gent, Academia Press, reeks “Samenleving en toekomst”, pp. 114-120, 2011.

facilitators van de Rijksdienst⁵⁸. Daarentegen werd het gewestelijke-communautaire luik van de begeleiding van de werkzoekenden veel minder bestudeerd of bleef dit in sommige opzichten zelfs een zwarte doos. In het algemeen tonen de schaarse beschikbare informatie en de echo's van het terrein een glimp van een balans⁵⁹.

Aan de ene kant, heeft de inwerkingtreding van de federale activeringsprocedure heel duidelijk voor gevolg gehad dat geleidelijk een groep personen die in de praktijk volledig uit het zicht was verdwenen, en dit soms sinds heel lang, opnieuw op de “radar” van de diensten gelast met de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding werd gebracht. Op haar beurt heeft de invoering op federaal vlak van een formule van systematische en permanente controle van de actieve beschikbaarheid van de werklozen voor de arbeidsmarkt geleid tot een hefboomeffect op de diensten voor arbeidsvoorziening van de deelstaten, door deze te dwingen de draad opnieuw op te nemen met tientallen duizenden werklozen die tot dan toe volledig aan hun lot waren overgelaten.

Maar aan de andere kant blijven er hardnekkige twijfels bestaan over de doeltreffendheid van de concrete, door de gewestelijke diensten uitgewerkte modaliteiten voor de opvang van de werkzoekenden, ten minste wat Wallonië en Brussel betreft. Deze diensten informeren de werklozen thans beter, moedigen hen aan en geven hen raad. Zij blijken echter nog steeds niet bij machte om hen te helpen bij het opheffen van de echte hindernissen die hun terugkeer op de arbeidsmarkt belemmeren. Om een baan te vinden volstaat het inderdaad niet om “gemotiveerd” en “gecoacht” te zijn. Het blijft ook dan nog noodzakelijk te kunnen voldoen aan de kwalificatievereisten van de werkgevers, een oplossing te vinden voor de opvang van de kinderen, te beschikken over een voldoende mobiliteit, eventuele problemen van verslaving of

(58) Zie de omvangrijke informatie (en referenties) verzameld door D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., nr. 647 tot 711, pp. 346-392, waarop het persoonlijkere ingenomen standpunt steunt in Id., *Pour ou contre l'activation des chômeurs? Une analyse critique du débat*, *Revue de droit social*, 3, pp. 377-385, 2010. Latere onderzoeken, vooral sinds de integratie in 2012 in het toepassingsgebied van het activeringsproces van personen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, hebben de eerder structurele moeilijkheden in kaart gebracht die worden ervaren door personen die zogenaamd ver verwijderd van de arbeidsmarkt zijn als gevolg van medische, sociale of psychologische problemen, waarvoor de activering zoals ze thans ontworpen en georganiseerd is, fundamenteel ontoereikend lijkt: zie V. De Greef, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, scriptie, Brussel, Université libre de Bruxelles, pp. 71-234, 2015. Zie ook P. Palsterman, *Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, op. cit., p. 12.

(59) Men vindt ook enkele cijfergegevens in de volgende twee rapporten, maar beide zijn een beetje achterhaald: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, *AD Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt Evaluatie van het samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen*, Brussel, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 86 pp., 2008, <http://www.werk.belgie.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=18908>; IDEA Consult, *Evaluatie van het nieuwe opvolgingsstelsel voor werkzoekenden – eindrapport*, Brussel, IDEA Consult, 62 pp., 2008, <http://www.werk.belgie.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=18844>.

van instabiele huisvesting op te lossen enz. De moeilijkheden van die aard blijken echter al te dikwijls onbeantwoord te blijven door de Forem en Actiris – terwijl de VDAB daarentegen op die punten een grotere knowhow lijkt te hebben ontwikkeld.

Kortom, de diensten voor arbeidsvoorziening krijgen vandaag veel meer werkzoekenden te pakken dan voorheen, maar er bestaat nog steeds twijfel over de relevantie en de doeltreffendheid van de begeleiding die zij aanbieden.

Tegelijkertijd neigen de sinds 2004 systematisch uitgevoerde doorzending van gegevens van de diensten voor arbeidsvoorziening naar de RVA ertoe de respectieve identiteit van de ene en de andere dienst te vervagen en de vertrouwensband te verstoren die in principe zou moeten bestaan tussen de werkloze en zijn tewerkstellingsconsulent. Hoewel deze laatste de pet van begeleider en niet die van controleur draagt, heeft hij thans de plicht een hele reeks gegevens aan de RVA mee te delen, terwijl, zoals hoger is uiteengezet, voorheen de gewestelijke diensten zich afkerig toonden ten opzichte van het doorzenden van dergelijke informatie.

Wat meer bepaald Brussel betreft, hebben de concrete modaliteiten en de effecten van het werk van de tewerkstellingsconsulenten van Actiris tot op heden maar weinig het voorwerp uitgemaakt van diepgaand terreinonderzoek⁶⁰. Sommige lessen kunnen evenwel worden getrokken uit de eerste onderzoeken, die globaal genomen in de lijn liggen van de hoger toegelichte indiciën. Het blijkt aldus dat de invoering van de maatregel van de “constructie van beroepsproject”, en de overgang van een deelname van de werkzoekenden op vrijwillige basis naar een verplichte verbintenis, heeft geleid tot een systematisering van de begeleiding door Actiris en zijn partners, in de zin dat veel meer werkzoekenden dan voorheen hierbij betrokken worden en dit lijkt te resulteren in een intensivering van de door de betrokkenen ondernomen stappen voor een sociaal-professionele integratie⁶¹. Maar tegelijkertijd klagen de tewerkstellingsconsulenten over een aanzienlijke toename van hun werklast en een

(60) Men beschikt bijvoorbeeld niet over kwalitatieve studies, vergelijkbaar met deze in de vroege jaren 2000 ondernomen door Jean-François Orianne over de Forem: zie J.-F. Orianne, *L'Etat social actif en action. Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage*, in P. Vielle, P. Pochet en I. Cassiers (eds.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, reeks “Travail & société”, pp. 179-207, 2005. Op grond van zijn observaties van interacties tussen de werkzoekenden en de medewerkers, verdedigt de auteur het idee dat de consulenten van de Waalse dienst voor arbeidsvoorziening voornamelijk ijveren om de werklozen aan het werk te zetten op... zichzelf, in de zin dat ze hen aanzetten hun inzetbaarheid te ontwikkelen, meer dan ze trachten hen direct aan werk te helpen. Zie, aangaande de door Actiris waargenomen begeleiding, vanuit een eerder militant oogpunt, het dossier opgesteld door A. Allouache, *Points de vue de chômeurs sur l'accompagnement d'Actiris*, Brussel, Collectif Solidarité contre l'exclusion, 49 pp., 2012, www.asbl-csce.be/documents/CSCEE2012_Actiris.pdf.

(61) Observatoire bruxellois de l'emploi, *Analyse du dispositif d'accompagnement des jeunes inscrits après leurs études*, Brussel, Actiris, 20 pp., 2012.

doorgedreven formalisering van het begeleidingsproces ten behoeve van de controle, onder meer via opgelegde IT-tools voor de registratie van de acties⁶².

Van de kant van de partners van de overheidsdienst voor arbeidsvoorziening klagen de organismen voor sociaal-professionele inschakeling, in een gelijkaardig perspectief, de weerslag aan van het federale activeringsbeleid op de voorwaarden waarin ze moeten werken. Volgens hen heeft de controleprocedure van het zoekgedrag naar werk voor gevolg hen te overstelpen met werklozen in een situatie van hoogdringendheid en met als voornaamste bezorgdheid hun recht op werkloosheidsuitkeringen te vrijwaren. Bijgevolg hebben de werknemers uit de sector van de sociaal-professionele inschakeling het gevoel dat hun werk alsmear meer ontaard: in plaats van de werkzoekenden te begeleiden in een bij gemeen akkoord opgesteld inschakelingsstraject, dat zoveel mogelijk het ritme en de behoeften van elkeen eerbiedigt, worden zij gedwongen een toenemend deel van hun werktijd te besteden aan het aanleren aan de werklozen hoe een cv en motivatiebrieven op te stellen, en hen bij te staan in hun strategieën op korte termijn om sancties te vermijden, zonder nog in staat te zijn daadwerkelijk maatschappelijk werk ten gronde te verrichten⁶³.

1.5. DE REGIONALISERING VAN DE CONTROLE, TUSSEN ANGST EN OPPORTUNITEIT

Het is in deze globale en relatief bewogen context dat, in Brussel net als elders, de afstemming van de begeleiding en controle van de werkzoekenden op het punt staat een diepgaande kentering te ondergaan. De zesde staatshervorming heeft immers de controle van de actieve zowel als passieve beschikbaarheid van de werklozen en het opleggen van de daarmee gepaard gaande sancties overgeheveld naar de gewesten⁶⁴.

Het is weliswaar belangrijk te verduidelijken dat, krachtens de nieuwe in de bijzondere wet ingevoegde regeling, het “normatieve kader” dat deze kwestie regelt, blijft behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Alleen de toepassing en tenuitvoerlegging ervan, zijnde dus de eventuele uitvaardiging van bijkomende toepassingsnormen en vooral het nemen van de beslissingen, zijn overgedragen van

(62) A. Franssen, D. Carlier en A. Benchekroun, Doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in Brussel: bestuurlijke uitdagingen, *Brussels Studies*, 73, pp. 14-15, 2014.

(63) Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion, Accompagnement et suivi actifs des chômeurs: du parcours d'insertion au parcours d'obstacles. Note de position de la FeBISP sur la politique d'activation des chômeurs, Bruxelles, FeBISP, 16 pp., 2009, www.febsp.be/ressource/static/files/Note_sur_l_activation_de_la_FeBISP.pdf; *Ensemble. Pour la solidarité, contre l'exclusion*, 77, Emploi: enjeu global, mission locale?, meer bepaald pp. 50-52, 2012; *Journal de l'alpha*, 189, L'Etat social actif. Où conduit l'activation et quels enjeux pour l'alpha?, 146 pp., 2013.

(64) Zie het 5^e aan artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toegevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

het federale niveau naar de gewesten⁶⁵. Als deze dus de toekenningsvoorwaarden van de werkloosheidsuitkeringen en de sancties die hun niet-naleving bestraffen, niet naar believen kunnen wijzigen, vermits deze aspecten tot de exclusieve bevoegdheid van de federale staat blijven behoren, beoordelen hun respectieve diensten voor arbeidsvoorziening daarentegen op autonome wijze de effectieve beschikbaarheid van de werklozen, en dit in overeenstemming met de eventueel op gewestelijk vlak, in aanvulling van het federaal gebleven gemene normatieve kader, vastgelegde uitvoeringsmodaliteiten.

Onder actieve beschikbaarheid van de werkloze dient men te verstaan, de in 2004 in het Werkloosheidsbesluit ingevoegde vereiste van actief zoeken naar werk, terwijl de passieve beschikbaarheid slaat op de klassieke en oudere verplichtingen om niet werkloos “wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil” te zijn of te worden, om ingeschreven te zijn als werkzoekende en om bereid te zijn elke passende werkaanbieding die zou worden gedaan te aanvaarden⁶⁶. Er wordt echter in de parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat, uitzonderlijk, de RVA bevoegd blijft voor het opsporen en bestraffen van twee van de verschillende gedragingen die leiden tot werkloosheid wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de werkloze, of vrijwillige werkloosheid, met name het verlaten van een passende dienstbetrekking zonder wettige reden en het ontslag om een billijke reden, dat wil zeggen het ontslag dat het redelijke gevolg is van een foutieve houding van de werknemer⁶⁷. Het onderzoek van de andere als vrijwillige werkloosheid beschouwde gedragingen wordt daarentegen wel degelijk overgedragen aan de gewestelijke diensten. Het gaat met name om het weigeren van een passende dienstbetrekking, het ongeoorloofd nalaten zich aan te bieden bij een werkgever of een dienst voor arbeidsbemiddeling, het weigeren een voorstel tot *outplacement* te aanvaarden of eraan deel te nemen, enz.

Deze rolverdeling moet wellicht worden begrepen – hoewel de parlementaire voorbereiding daarover geen duidelijkheid verschaft – in het licht van het feit dat het de RVA is die in de eerste plaats wordt ingelicht van het verlaten van dienstbetrekkingen en ontslagen, naar aanleiding van uitkeringsaanvragen waarover de Rijksdienst zich moet uitspreken, terwijl het integendeel de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten zijn die in het bezit zijn van de informatie betreffende de andere opgesomde situaties, zijnde deze die betrekking hebben niet op het werkloos worden, maar op het werkloos blijven.

(65) Over de omvang van het federaal gebleven “kaderbevoegdheid”, zie J. Vanpraet, De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid, op. cit., nr. 85 en 87, pp. 645-648. Zie verder eveneens, betreffende deze bevoegdheid, de wens uitgedrukt door F. Leroy, Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatshervorming, op. cit., nr. 23, pp. 689 en 690.

(66) Zie de verschillende verplichtingen opgelegd door het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, art. 58, §1, aan de ene kant (actieve beschikbaarheid), en art. 51, §1, 56, §1, en 58, §1, aan de andere (passieve beschikbaarheid).

(67) Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, art. 51, §1, al. 2, 1° en 2°, bedoeld door het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, pp. 112.

Dit alles betekent dat, morgen, de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling, wanneer ze daadwerkelijk de geregionaliseerde bevoegdheid voor hun rekening zullen hebben genomen, niet enkel belast zullen zijn met de begeleiding van de werkzoekenden, maar ook met hun controle. Zij zullen zelf de gesprekken betreffende het nazicht van de actieve beschikbaarheid van de werklozen moeten opzetten, en zullen direct de sancties uitspreken om reden van onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt of vrijwillige werkloosheid – behalve, zoals hoger uiteengezet, voor de twee gevallen van vrijwillig werkloos worden. Men zal opmerken dat deze regionalisering van de tenuitvoerlegging van de controle niet gepaard is gegaan met het tot stand brengen van mechanismen van financiële verantwoording, die overigens zeer moeilijk operationeel kunnen worden gemaakt zonder perverse effecten en die de financiering van de gewesten zou hebben gekoppeld aan de weerslag van hun beslissingen op het budget van de federale werkloosheidsverzekering⁶⁸.

Men kan in dit alles een terugkeer zien naar de situatie die gold tot in 1978, toen de RVA alle bevoegdheden in eigen handen had – buiten het feit natuurlijk dat de eigenlijke vergoeding van de werklozen, dit wil zeggen het uitbetalen van de uitkeringen, en het geheel van de regelgeving blijven afhangen van een ander bevoegdheidsniveau. Deze gedeeltelijke terugkeer naar de situatie die gold vóór het opsplitsen van de begeleiding en de controle roept uiteraard een aantal vragen, om niet te zeggen angsten, op (i), maar biedt ook de kans om aan de huidige moeilijkheden te verhelpen (ii). In dit stadium zal men zich echter onthouden van enige prognose, om reden dat de tenuitvoerlegging van de regionalisering van de controle van de beschikbaarheid, in elk geval in Brussel, nog maar pas is aangevat (iii)⁶⁹.

i) Wat betreft de angsten, of op zijn minst de redenen tot verbijstering, wordt eraan herinnerd dat het autonoom maken van de diensten voor bemiddeling en opleiding van de werkzoekenden ten opzichte van de regionale werkloosheidsbureaus die beslissingen moesten nemen over de rechten van de werklozen, werd in de late jaren 1970 beslist, om een einde te stellen aan de troebele situatie waarin van de bemiddelaars van de RVA werd verwacht dat ze tevens de rol van aanklager zouden spelen bij de afdelingen van de rijksdienst die belast waren met de controle. Daartoe was het verplicht dat de administratieve diensten die tot taak hadden de werkzoekenden te helpen zich opnieuw in de arbeidsmarkt in te schakelen, zouden ophouden de sanctiemachine te voeden door middel van inlichtingen waarvan zij weet hadden in het kader van hun ondersteunende functie. Anders vervaagde de respectieve identiteit van de helpers en de opzichters te fel voor de eerstgenoemden. Thans wordt een beweging in omgekeerde richting ingezet.

(68) Zie voetnoot nr. 15.

(69) De regionalisering van de controle van de beschikbaarheid maakte geen deel uit van de maatregelen waarover de Brusselse regering aan de in de inleiding aangehaalde deskundigengroep (zie voetnoot nr. 26) aanbevelingen had gevraagd.

De observatie van gelijkaardige in het buitenland doorgevoerde ontwikkelingen zetten aan tot voorzichtigheid. Algemeen gezien kent het idee om op het gebied van de werkgelegenheid en de werkloosheid een enig aanspreekpunt op te richten, wat wil zeggen de coördinatie en zelfs de verantwoordelijkheid van het geheel van de taken van vergoeding, ondersteuning, controle en sanctie toe te vertrouwen aan één enkele operator, een groeiend succes. Het gaat erom alle betrokken diensten te bundelen onder eenzelfde hoed en aldus de werkloze een enig aanspreekpunt te bieden. Talrijke buurlanden zijn die weg ingeslagen, op min of meer doorgedreven wijze, waarbij sommige landen een toenadering van bepaalde diensten, opgezet als netwerk, doorvoeren, terwijl andere overgaan tot het versmelten ervan in één, volledig nieuwe entiteit⁷⁰.

Deze hervormingen laten ontegensprekelijk toe het institutionele landschap te vereenvoudigen. De analyse van de effecten van die vereenvoudiging toont echter ook aan dat zij soms leidt tot een grotere dwang op de begunstigden, die niet noodzakelijk gepaard gaat met een verbetering van de verstrekte bijstand⁷¹. Binnen de structuren die de bevoegdheden van ondersteuning en *monitoring* bundelen, heeft de tweede rol inderdaad soms de neiging de eerste te verdringen. Het geval van Frankrijk is een goede illustratie van deze trend. Een nieuwe geïntegreerde openbare dienst voor arbeidsvoorziening en werkloosheid, *Pôle emploi* genoemd, zag het licht in 2008 en nam de bevoegdheden van vergoeding, ondersteuning en sanctie over die voorheen waren opgesplitst tussen twee afzonderlijke structuren⁷². Iedereen is het erover eens dat de dagelijkse werking van de nieuwe structuur, niet het ontluiken van een meer *user-friendly* overheidsdienst, maar enorm veel organisatorische problemen te zien geeft. In het bijzonder werden de identiteit en de rol van de beampten uit de twee gefuseerde vorige structuren danig scheefgetrokken door de operatie, en het lijkt erop dat dit ten koste is gegaan van de kwaliteit van de begeleiding van de werkzoekenden⁷³.

(70) Voor een overzicht van deze evolutie in negen verschillende landen, toegespit op de situatie van de begunstigden van de sociale bijstand en de werkloosheidsbijstand, zie A. Moreira en I. Lødemel, *Governing Activation in the 21st Century: A (Hi)story of Change*, in I. Lødemel en A. Moreira (eds.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford, Oxford University Press, pp. 302-304, 2014.

(71) Zie R. Minas, *One-Stop Shops: Increasing Employability and Overcoming Welfare State Fragmentation?*, *International Journal of Social Welfare*, 23, speciaal nr., *Lost in Activation? The Governance of Activation Policies in Europe*, pp. 40-53, 2014, die voor zijn part zes landen onderzoekt, zowel wat betreft de begeleidings- als de verzekeringsmaatregelen.

(72) Y. Rousseau, *Sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC*, *Droit social*, 2, pp. 151-165, 2008.

(73) Zie, onder vele andere, M. Béraud en A. Eydoux, *Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes et de la généralisation de l'accompagnement*, *Informations sociales*, 169, *L'accompagnement social vers l'emploi*, pp. 56-63, 2012 en de aangehaalde referenties. Zie ook de verschillende toespelingen op de slechte werking van *Pôle emploi* verspreid over de tekst van D. Roman, *Activation Policies for the Unemployed in France: 'Social Debt' or 'Poor Laws'?*, in E. Dermine en D. Dumont (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, reeks "Work & Society", pp. 59-76, 2014.

Om terug te komen op België, hoe zal men moeten tewerk gaan opdat, morgen, de werkzoekende een minimale vertrouwensband met zijn tewerkstellingsconsulent kan behouden, zonder dat de kwestie van de sanctie voortdurend het inschakelingsproces komt verstoren? De vraag betreft niet enkel de werklozen, doch ook de werkgevers, in die zin dat deze *a priori* wensen dat de overheidsdienst voor arbeidsvoorziening hun kandidaten voorstelt die zo goed mogelijk het gezochte profiel invullen, wat, tot in een bepaalde mate, inhoudt dat deze kandidaten vrijuit aan hun consulent hun voorkeuren zowel als hun eventuele moeilijkheden moeten kunnen te kennen geven⁷⁴.

Deze problemen doen zich natuurlijk voor in alle gewesten, maar zij zijn bijzonder acuut in Brussel, niet alleen door de omvang van de werkloosheid in de hoofdstad maar ook door het feit dat de middelen van Actiris verhoudingsgewijs lager zijn dan deze van zijn Vlaamse en Waalse tegenhangers. De vergelijking van het personeel van Actiris gelast met de begeleiding van de werkzoekenden met de omvang van de werkloosheid in Brussel in 2014 toont aan dat de *ratio* van de tewerkstellingsconsulenten en de werklozen opliep tot 1 per 350, tegen 1 per 120 bij de VDAB en 1 per 270 bij de Forem⁷⁵. Gaat men in deze context, zelfs als het personeel van Actiris wordt aangevuld met nieuwe personeelsleden afkomstig van de RVA, in Brussel niet bezwijken voor de verleiding om “cijfers te halen”? Want het is een feit dat het aantal te “beheren” werkzoekenden bijzonder groot is. En zal, indien de sancties niet voldoende hoog zijn, het Gewest niet snel door de andere deelentiteiten, of toch (een) deel ervan, beschuldigd worden van “laksheid”, waarbij nieuwe eisen voor een striktere financiële verantwoording van de gewesten het hoofd zouden kunnen opsteken?

De vraag rijst ook in welke mate de partnerorganisaties van de overheidsdienst voor arbeidsvoorziening zullen worden betrokken bij het nieuwe gewestelijke systeem van de controle van de beschikbaarheid. Het is zo dat in de praktijk, de begeleiding van de werklozen die beschouwd worden als het verst van de arbeidsmarkt verwijderd, meer en meer door Actiris wordt toevertrouwd – uitbesteed, zeggen sommigen – aan organisaties uit de lokale of verenigingssector, waaronder op kop de *missions locales pour l'emploi* en hun Nederlandstalige tegenhangers, de lokale werkwinkels⁷⁶. Welnu, de partners van Actiris moeten in een door Actiris beheerd elektronisch gegevensbestand – het “Netwerk van Partners voor Werk” – een aantal inlichtingen registreren in verband met de acties, uitgevoerd of niet door de werkzoekenden onder hun beheer. Dat is op zich al een reden tot bezorgdheid voor bepaalde actoren uit de verenigingssector, die de geldigheid betwisten van wat zij ervaren als een

(74) P. Palsterman, Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, *op. cit.*, p. 11.

(75) “Le patron d'Actiris demande 15 millions d'EUR par an et 200 recrutements”, interview van G. Chapelle, *Le Soir*, 3 juni 2014.

(76) Over deze organisaties, zie D. Dumont, Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement, *op. cit.*, pp. 1296-1302.

controlebeleid dat vreemd is aan hun cultuur van maatschappelijk werk en begeleiding naar de arbeidsmarkt⁷⁷. Met het overhevelen van de controle van de beschikbaarheid van de werklozen naar het Gewest, kan men zich afvragen of de *missions locales pour l'emploi* en de hen omringende andere organisaties van sociaal-professionele integratie niet nog terughoudender zullen worden om de activiteiten die zij verrichten met hun doelgroep, systematisch te rapporteren, zoals Actiris hun al sinds meerdere jaren tracht op te dringen.

ii) Maar ondanks alle hiervoor opgenoemde valkuilen biedt het samenbrengen van de rol van begeleider en controleur in eenzelfde overheidsdienst misschien ook een kans⁷⁸. Of liever nog, moet wellicht dat samenvoegen in de eerste plaats als dusdanig worden aangezien, nu de beslissing om de controle te regionaliseren is genomen en de uitdaging er thans vooral in bestaat uit te maken hoe deze ten uitvoer gelegd kan worden.

Dat momenteel de coördinatie tussen de RVA en de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling niet altijd vlot verloopt, is een publiek geheim. Zo is het niet ongebruikelijk dat het met de federale facilitator getekende activeringscontract en het verder met de gewestelijke tewerkstellingsconsulent uitgestippelde inschakelingstraject moeilijk verenigbaar blijken te zijn. Geconfronteerd met tegenstrijdige geboden, lopen de werklozen die veeleer de met hun tewerkstellingsconsulent overeengekomen acties uitvoeren, het risico een sanctie van de RVA op te lopen wegens niet-naleving van hun contract. Het is ook niet gewaagd te zeggen dat de gewestelijke tewerkstellingsconsulenten doorgaans beschikken over een betere kennis van de arbeidsmarkt dan de facilitators van de RVA. De nauwere band van de gewestelijke diensten met de realiteit op het terrein maakt het mogelijk om in de zesde staats-hervorming de kans te zien op een betere coördinatie van begeleiding en controle⁷⁹. Dit was trouwens een van de voornaamste argumenten van de aanhangers van een regionalisering van de controle, onder meer bij de Vlaamse socialisten zoals Frank Vandembroucke en Fons Leroy⁸⁰⁻⁸¹.

(77) Deze angst wordt onder meer aangehaald door verschillende geïnterviewde actoren in A. Franssen, D. Carlier en A. Benckekroun, Doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in Brussel, *op. cit.*, p. 9.

(78) In die zin, E. Dermine, D. Dumont en J.-F. Neven, L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions?, *op. cit.*, pp. 340 en 341.

(79) Zie vanuit dit oogpunt de voorstellen van F. Leroy, Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staats-hervorming, *op. cit.*, nr. 9 tot 11, pp. 680-683.

(80) F. Vandembroucke, met de medewerking van K. Lievens, Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig, in P. Janssens (ed.), *Voor wat boort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, Antwerpen, De Bezige Bij, p. 50, 2011; F. Leroy, Regionaliseren om beter te activeren, *op. cit.*, pp. 5 en 6. Zie tevens, in dezelfde zin, het reeds aangehaalde gemeenschappelijke opiniestuk van J.-C. Marcourt en F. Vandembroucke, Un appel à l'action et au dialogue au service de la relance économique et du progrès social, *Le Soir*, 8 december 2008; Id., Samen arbeidsmarkt dynamiseren, *De Standaard*, 8 december 2008.

(81) Voor het afwegen van dit argument ten gunste van de regionalisering tegenover bepaalde nadelen die eruit zouden kunnen voortvloeien, zie V. Van der Linden, Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail?, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 48 (1-2), pp. 110-112, 2009.

Het zou inderdaad billijker kunnen zijn voor de werklozen dat de instelling die hun inspanningen beoordeelt ook, stroomopwaarts, ermee gelast is hun een gepaste begeleiding voor te stellen. Want de integratie van de bevoegdheden zou kunnen toelaten om de intensiteit van de uitgevoerde controle op het zoekgedrag naar werk af te stemmen op of te binden aan het effectieve en gepaste karakter van de vooraf aan de werkzoekende verstrekte bijstand, wat momenteel lang niet het geval is. Wat laat toe dit te overwegen?

De regionalisering van de controle van de beschikbaarheid van de werklozen zal leiden tot het ontstaan van een gerechtelijk contentieux waarbij de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling betrokken zullen worden. Hun beslissingen met betrekking tot het behoud of de intrekking van de uitkeringen van de werklozen zullen immers, zoals vandaag reeds het geval is voor de beslissingen van de RVA, door de betrokkenen kunnen worden betwist voor de arbeidsrechtbanken⁸². Deze evolutie zou ertoe kunnen bijdragen dat het gewestelijke tewerkstellingsrecht, dat momenteel, in tegenstelling tot het federale socialezekerheidsrecht, volledig in de marge van het gerechtelijke contentieux floreert⁸³, voor het voetlicht treedt. Het zou kunnen dat deze jurisdisering van de werking van de gewestelijke overheidsdiensten de hoven en rechtbanken ertoe zal aanzetten om, naar aanleiding van door werklozen aangehangig gemaakte geschillen, de aan de werkzoekende verweten tekortkomingen te vergelijken met de hem, stroomopwaarts, verstrekte diensten op het gebied van de ondersteuning bij de terugkeer op de arbeidsmarkt.

Dat is inderdaad wat gebeurt in de vergelijkbare materie van het recht op maatschappelijke integratie. De rechtspraak oordeelt dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een begunstigde moeilijk kunnen verwijten geen “bereidheid tot werken” aan de dag te leggen, wanneer zij zelf niets hebben ondernomen om de herintegratie van de betrokkene te vergemakkelijken. Met andere woorden, op het vlak van de sociale bijstand hebben de rechters de neiging te onderstrepen dat de bereidheid om te werken van de gebruiker moet worden beoordeeld in het licht van de naleving door het OCMW van zijn eigen verplichtingen op het vlak van sturing en

(82) Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, art. 7, §11; Gerechtelijk Wetboek, art. 580, 2°. Voor zover nodig, bepaalt de parlementaire voorbereiding: “Het Gewest spreekt formeel de sanctie uit, motiveert ze en verdedigt ze in rechte” (voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 114).

(83) Dit is wellicht een van de redenen van de zeer lage zichtbaarheid ervan; zie hierover de gedane vaststelling in de inleiding van D. Dumont, *Le droit bruxellois de l’emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, pp. 1255-1256.

begeleiding⁸⁴. Deze rechtspraak is kunnen ontstaan omdat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zowel de bevoegdheid tot toekenning en intrekking van het leefloon, als de opdracht tot het bijstaan van de begunstigde bij diens sociaal-professionele integratie hebben. Zoals Amaury Mechelynck en Elise Dermine opmerken, kan men zich inbeelden dat deze rechtspraak wordt doorgetrokken naar de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, die eveneens zowel voor de controle als voor de begeleiding van de werklozen bevoegd zijn⁸⁵.

iii) Hoe zal de balans overhellen, ten aanzien van zowel die risico's als die kansen? Alles zal grotendeels afhangen van de wijze waarop de controle van de beschikbaarheid door elk van de gewesten zal worden georganiseerd. Welke administratieve configuratie zal worden opgezet? Welke "cultuur" van maatschappelijk werk zal ontstaan uit de toenadering van de gewestelijke tewerkstellingsconsulenten en de facilitators komende van de RVA, van wie de respectieve beroepsidentiteiten nogal verschillen?

Wat Brussel betreft, is tot op heden slechts weinig gekend over de in overweging genomen modaliteiten van de overdracht. Het idee om een van Actiris gescheiden instelling van openbaar nut te creëren, zoals in Wallonië is gebeurd, werd op zeker ogenblik ter sprake gebracht. Het is vandaag echter zeker dat het wel degelijk de gewestelijke overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling zal zijn die niet alleen de beloningen maar ook de straffen zal uitdelen. Een nieuwe directie zou het licht moeten zien binnen Actiris, om de bevoegdheid van de controle op te nemen, naast de drie bestaande operationele directies, respectievelijk belast met de werkzoekenden, de werkgevers, en de partnerships en de tewerkstellingsprogramma's. Inzonderheid zullen de sancties, binnen de nieuwe met de controle belaste directie, nu worden uitgesproken door "colleges" samengesteld uit drie leden van Actiris, terwijl vandaag het voeren van de evaluatiegesprekken van het actieve zoekgedrag naar werk en het nemen van de beslissingen geschiedt door alleenstaande personeelsleden van de RVA. Bovendien zal een interne beroepsinstantie worden opgericht, paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de vakbonds- en werkgeversorganisaties⁸⁶.

(84) P. Versailles, met de medewerking van V. Flohimont, M. Messiaen, D. Straet en F. Walravens, *Het bestaanminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2006*, verslag opgesteld op aanvraag van de minister van Sociale Integratie, Namen, F.U.N.D.P. (Centre droits fondamentaux et lien social), pp. 40 en 41, 2008; F. Bouquelle en P. Lambillon, *La disposition au travail*, in H. Mormont en K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, La Charte, p. 324, 2011. Zie ook, maar op minder scherpe manier, L. Veny, I. Carlens, P. Goes en B. Warnez, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, verslag opgesteld op aanvraag van de POD Maatschappelijke Integratie, Gent, UGent (Vakgroep publiekrecht), p. 26, 2014.

(85) A. Mechelynck, *Mettre l'Etat social actif au service des capacités*, *op. cit.*, p. 446, en de nota nr. 165.

(86) Zie de uitleg gegeven, als gevolg van de interpellatie van mevrouw Zoé Genot, door de heer Didier Gosuin, minister van Tewerkstelling betreffende de uitvoering van de overgedragen bevoegdheid van de controle op de werklozen, *I.V.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, Commissie voor de Economische Zaken en de Tewerkstelling, 2014-2015, nr. 36, pp. 47-60.

Het collegiale karakter van de besluitvorming met betrekking tot de sancties zou een belangrijke innovatie vertegenwoordigen. Het zou kunnen leiden – en men kan veronderstellen dat dit het beoogde doel is – tot een grotere “objectiviteit” in de besluitvorming. Het oprichten van een op paritaire wijze samengestelde interne beroepsinstantie doet denken aan de Nationale Administratieve Commissie (NAC) in de schoot van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Het betreft een interne administratieve overheid, samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale partners, belast met het onderzoeken van beroepen tegen de sancties uitgesproken in het kader van de activeringsprocedure⁸⁷. Een werkloze kan een administratief beroep bij de NAC inleiden, onverminderd de mogelijkheid om later, of onmiddellijk, eveneens een gerechtelijk beroep in te stellen bij de arbeidsrechtbank. Momenteel is het belang van dit administratieve beroep vrij beperkt door het dubbele feit dat, enerzijds, de beslissingen van de commissie niet openbaar worden gemaakt, zodat niets is geweten over haar “rechtspraak” en dat, anderzijds, de beroepen enkel als gegrond worden verklaard, mits een nogal veeleisend stemmenquorum wordt bereikt, aangezien op twee na alle aanwezigen gunstig moeten stemmen.

Voor de rest heeft de gewestelijke regering gewoon haar voornemen aangekondigd om Actiris ertoe aan te zetten, zoals was aanbevolen door de deskundigengroep⁸⁸, om het aantal tewerkstellingsconsulenten “geleidelijk maar op beduidende wijze op te voeren”, om de kwaliteit van de aan de werkzoekenden geboden begeleiding te verbeteren⁸⁹.

Tot slot wordt er nog op gewezen dat in het perspectief van de regionalisering van de controle op het actief zoeken naar werk van de werklozen, op termijn een nieuw samenwerkingsakkoord het akkoord van 30 april 2004 zou vervangen. Een voorstel van akkoord tussen de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen werd getekend op 6 november 2013 door de regeringen van alle betrokken entiteiten. Maar dit project lijkt, althans tijdelijk, in de vergeethoek te zijn geraakt, in die zin dat in de zomer van 2015, het akkoord nog steeds niet is goedgekeurd, noch in Brussel noch elders, behalve dan in de Duitstalige Gemeenschap. Er wordt echter geregeld gezegd dat bepaalde aspecten van het voorstel van samenwerkingsakkoord, onder meer deze betreffende de intensivering van de begeleiding en de verkorting van de termijnen, thans al door de gewestelijke diensten ten uitvoer zijn gelegd. Dat roept natuurlijk vragen op, in de mate dat een samenwerkingsakkoord dat een budgettaire last met zich meebrengt, zoals in casu het geval is, in principe geen juridische gevolgen mag krijgen zolang het niet is goedgekeurd door de verschillende betrokken parlementen⁹⁰.

(87) Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, art. 6 tot 9. Over de rol van de Nationale Administratieve Commissie en haar evolutie door de jaren heen, zie D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., nr. 546, p. 298, nr. 640, pp. 342-343 en nr. 672, pp. 362-363.

(88) *Staatshervorming. Overheveling van de bevoegdheden werkgelegenheid en opleiding*, op. cit., p. 76.

(89) Regeerakkoord, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2014, nr. A-8/1, p. 32.

(90) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 92bis, §1, al. 2.

Zoals men ziet, zijn de open gelaten vragen door de in het raam van de zesde staats-hervorming genomen beslissing tot regionalisering van de tenuitvoerlegging van de controle van de beschikbaarheid van de werklozen nog zeer talrijk.

2. AFSTEMMING VAN HET BELEID INZAKE WERKGELEGENHEID EN BEROEPSOPLEIDING IN BRUSSEL: GEMEENSCHAPPEN OF GEWEST?

Een tweede belangrijke maatregel waarin de zesde staats-hervorming voorziet, ditmaal specifiek voor Brussel, betreft de afstemming, op het grondgebied van het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad, van het beleid inzake werkgelegenheid en het beleid inzake beroepsopleiding. De bevoegdheidsverdeling geeft inderdaad in de hoofdstad aanleiding tot problemen die men elders niet kent, om reden van de opsplitsing van beide, onderlinge nauw verwante beleidsdomeinen tussen het Brusselse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF – *Commission communautaire française*). De vraag is of de door de zesde staats-hervorming voorziene correctie, die in de richting gaat van een uitbreiding van toewijzingen aan het Gewest, zal volstaan om het probleem structureel op te lossen.

Om deze kwestie in perspectief te plaatsen, brengen we eerst de stand van de bevoegdheidsverdeling inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding in herinnering en wijzen we op de concrete gevolgen daarvan in Brussel (2.1.), en overlopen we de reeds door de Brusselse overheden geleverde inspanningen om de problemen ontstaan door de loskoppeling van beide beleidsdomeinen te verhelpen (2.2.). Vervolgens analyseren (2.3.) en evalueren (2.4.) we het belang van de zesde staats-hervorming op dat punt.

2.1. DE BRUSSELSE UITZONDERING

Zoals gekend werd in 1980 de arbeidsbemiddeling van de werklozen toevertrouwd aan de gewesten, als deel van het tewerkstellingsbeleid, terwijl de beroepsopleiding van de werkzoekenden van haar kant, als culturele aangelegenheid, werd overgedragen aan de gemeenschappen. Maar in werkelijkheid werd de voorheen door de unitaire RVA verzekerde band tussen de bemiddeling en de opleiding dadelijk hersteld in elke taalgemeenschap van het land, door middel van de door de artikelen 137 tot 139 van de Grondwet toegestane bevoegdheidsoverdrachten tussen de deelentiteiten... behalve in Brussel.

Wat het noorden van het land betreft, werden de instellingen van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap zoals men weet samengesmolten. De VDAB is belast met de arbeidsbemiddeling van de werklozen in het Vlaamse Gewest en met hun beroepsopleiding in de Vlaamse Gemeenschap, met inbegrip, voor dit laatste luik, van

het grondgebied van het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad⁹¹. In het zuiden van het land heeft het Waals Gewest zijn dienst voor arbeidsvoorziening belast met de arbeidsbemiddeling⁹², terwijl de armoedige Franse Gemeenschap onmiddellijk ook de beroepsopleiding van de werkzoekenden in het Franstalige taalgebied aan die dienst heeft toevertrouwd⁹³. Die twee bevoegdheden worden waargenomen door de Forem. Op het kleine grondgebied van het Duitse taalgebied, oefent het veel later, pas in 2000, door de Duitse Gemeenschap voor de beroepsopleiding van de werkzoekenden opgerichte *Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft* (ADG) eveneens de bevoegdheid van het Waalse Gewest uit op het gebied van arbeidsbemiddeling⁹⁴.

Wat het Brussels Gewest betreft, waar alles steeds een beetje ingewikkelder is dan elders, stuit de vaststelling dat “conceptueel, de opleiding en de bemiddeling moeilijk te scheiden zijn”⁹⁵ op de wijze van verdeling van de bevoegdheden. Aan de ene kant valt de arbeidsbemiddeling van de werklozen te beurt aan de ORBem, in 2007 omgedoopt tot Actiris, die van het Gewest afhangt⁹⁶. Aan de andere kant valt de opleiding van de werkzoekenden niet onder die dienst, maar is zij als gemeenschapsaangelegenheid toevertrouwd aan twee gescheiden instellingen. De opleiding van de Nederlandstalige werkzoekenden wordt, zoals we al hebben gezegd, waargenomen door de VDAB, terwijl deze van de Franstaligen, na gedurende enkele jaren te zijn waargenomen door de Forem, werd toevertrouwd aan het Franstalige *Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle* (IBFFP), doorgaans Bruxelles

(91) Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, *B.S.*, 12 mei 1984 en het Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 maart 1984 houdende uitbreiding van de bevoegdheden van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, *B.S.*, 12 mei 1984, sedertdien allebei gewijzigd door het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”, *B.S.*, 7 juni 2004.

(92) Decreet van het Waals Gewest van 16 december 1988 houdende oprichting van de Gewestdienst voor Arbeidsbemiddeling, *B.S.*, 1 februari 1989, sedertdien vervangen door het decreet van het Waals Gewest van 6 mei 1999 betreffende de *Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi*, *B.S.*, 8 juli 1999.

(93) Decreet van de Franse Gemeenschap van 23 december 1988 houdende toewijzing van de opdrachten inzake beroepsopleiding aan een instelling opgericht door het Waals Gewest, *B.S.*, 22 februari 1989, inmiddels ingetrokken door het in voetnoot nr. 98 aangehaalde decreet van overdracht.

(94) Decreet van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap van 10 mei 1999 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van de bevoegdheden van het Waals Gewest inzake tewerkstelling en opgravingen, *B.S.*, 29 september 1999 en het Decreet van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap van 17 januari 2000 tot oprichting van een Dienst voor arbeidsbemiddeling in de Duitstalige Gemeenschap, *B.S.*, 24 maart 2000, waarvan de stemming de intrekking heeft toegelaten van het oude decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 december 1988 houdende organisatie van de beroepsopleiding, *B.S.*, 1 maart 1989, dat het waarnemen van de beroepsopleiding op het grondgebied van het Duitstalige Gewest aan de Waalse Forem toevertrouwde.

(95) B. Graulich en J. Oosterbosch, *Répercussions de la régionalisation en matière d'emploi et de chômage*, *op. cit.*, p. 585.

(96) Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, *B.S.*, 13 april 2001.

Formation genoemd, dat van zijn kant door de COCOF in 1994 werd opgericht⁹⁷, nadat het akkoord van Saint-Quentin het ontlasten van de Franse Gemeenschap van haar bevoegdheid in deze aangelegenheid voltooide⁹⁸.

Als deze bevoegdheidsoverdrachten tussen de federale entiteiten een zekere complexiteit vertonen, biedt het eindresultaat van zijn kant een zekere begrijpbaarheid, op zijn minst in het Nederlandstalige, Franstalige en Duitstalige taalgebied: in elk van deze gebieden is een unieke overheidsdienst belast met zowel de arbeidsbemiddeling als de opleiding van de werkzoekenden, zodat deze personen één enkele gesprekspartner hebben voor alles wat te maken heeft met hun (her)integratie op de arbeidsmarkt. In Brussel daarentegen blijft het institutionele landschap veel meer verbrokken, vermits het lot van de Brusselaars gelijktijdig door drie aparte deelentiteiten wordt behartigd: het Brussels Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF, die elk beschikken over hun eigen instelling van openbaar nut. Het loont de moeite om aandacht te besteden aan de gevolgen van deze opsplitsing.

Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, kon worden waargenomen dat de decreten dikwijls geen expliciet onderscheid maken tussen de gewestelijke en de gemeenschapsaangelegenheden bij het regelen van problemen die op beide soorten bevoegdheid te paard zitten⁹⁹. Men kan daarvoor begrip opbrengen, omdat de bevoegdheden van het Vlaams Gewest worden uitgeoefend door de Vlaamse Gemeenschap en, belangrijker, omdat de Vlaamse wetgever de wil heeft om zeer nauw verwante aangelegenheden in eenzelfde wettekst te regelen. Toch blijft die praktijk strijdig met de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die voorschrijft dat de decreten van het Vlaams Parlement moeten vermelden of zij betrekking hebben op een gewestelijke of een gemeenschapsaangelegenheid¹⁰⁰. Want, in het eerste geval, in tegenstelling tot het tweede, beperkt het territoriale toepassingsgebied van de Vlaamse decreten zich tot het Nederlandstalige taalgebied, en mag het zich niet uitstrekken tot het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad.

(97) Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 17 maart 1994 houdende oprichting van het Franstalige Brussels Instituut voor Beroepsopleiding, *B.S.*, 6 april 1994.

(98) Decreet (II) van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 10 september 1993, waarvan artikel 3, 4^o de aangelegenheid van de beroepsopleiding toevertrouwt aan het Waals Gewest en aan de COCOF, terwijl artikel 13 het in voetnoot nr. 93 aangehaalde decreet van de Franse Gemeenschap van 23 december 1988 intrekt.

(99) Zie in dit verband de analyse van X. Delgrange en M. El Berhoumi, *Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression*, in P.-O. de Broux, B. Lombaert en D. Yernault (eds.), *Le droit bruxellois*, *op. cit.*

(100) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 19 §1, al. 2. Zie ook H. Lenaerts, *De sociaalrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten*, in *Liber amicorum Frédéric Dumon*, t. II, Antwerpen, Kluwer, nr. 5, p. 929, 1983.

In het domein dat ons aanbelangt, is het al gebeurd dat het Vlaams Parlement op het vlak van werkgelegenheid en beroepsopleiding decreten stemt waarvan de bepalingen zo met elkaar verweven en hybride zijn ten aanzien van de opdeling van de bevoegdheden in twee in principe duidelijk gescheiden categorieën, dat de Raad van State ernstige twijfels heeft uitgesproken over hun toepasbaarheid in Brussel¹⁰¹. De moeilijkheid om duidelijk te scheiden wat betrekking heeft op de werkgelegenheid en wat onder de beroepsopleiding valt, maakt het inderdaad voor de actoren op het terrein praktisch onmogelijk om de bepalingen die toepasselijk zijn op het Brusselse grondgebied, en deze die dat niet zijn, van elkaar te onderscheiden. Meer algemeen leidt men uit de decreten van de Vlaamse Gemeenschap die betrekking hebben op de beroepsopleiding, niet de wil af om, in Brussel, structuren of een beleid op te zetten in lijn met de sociaal-economische eigenheden van de hoofdstad: doorgaans is er niets in het bijzonder voorzien voor Brussel.

Wat het Franstalige landsgedeelte betreft, stelde Raphaël Born, bij een in 2002 gemaakte stand van zaken nopens de uitoefening door de COCOF en het Waals Gewest van de naar aanleiding van de akkoorden van Saint-Quentin door de Franse Gemeenschap overgedragen bevoegdheden, vast dat, aan Waalse kant, de overdracht van de beroepsopleiding “in de handen van een gemeenschap die tevens bevoegdheden op het vlak van de arbeidsbemiddeling uitoefent, duidelijk zijn vruchten heeft afgeworpen”, gezien alle aspecten van de aangelegenheid door het Gewest zijn herzien, en dit om “beter voordeel te halen uit de complementariteit tussen de arbeidsbemiddeling van de werklozen en de beroepsopleiding”. De auteur stelde daarentegen een “duidelijk zwakkere decretale balans” vast voor de COCOF, maar benadrukte dat deze “verstoken is van de mogelijkheid om, in een of meer teksten, de maatregelen te coördineren die tot doel hebben om de problemen van de werkzoekenden en van de werkloosheid op globale en coherente wijze op te lossen” in Brussel. Dat brengt de COCOF ertoe “talrijke schikkingen te moeten treffen om haar acties af te stemmen op deze van de andere bevoegde instanties”¹⁰².

De situatie is sindsdien niet fundamenteel gewijzigd, omwille van institutionele hinderpalen. Toch moet een belangrijke evolutie worden vermeld: met name de toenadering tussen Bruxelles Formation en Actiris. Terwijl beide instellingen voordien

(101) Zie bijvoorbeeld het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *B.S.*, 2 september 2013, alsook het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten, *B.S.*, 14 augustus 2014 (waarvan in beide gevallen artikel 1 gewoon stelt: “Dit decreet regelt een gewestelijke en gemeenschapsaangelegenheid”) en de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State daaromtrent: project van decreet van de Vlaamse Gemeenschap betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, advies nr. 55.863/1 van de Raad van State, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 2065/1, pp. 75-82 en voorstel van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende de werk- en zorgtrajecten, advies nr. 55.863/1 van de Raad van State, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2442/6.
(102) R. Born, Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1783-1784, pp. 26 en 31, 2002.

haast niet met elkaar praatten, zodat hun acties ten aanzien van de werkzoekenden niet gecoördineerd waren, werden de twee overheidsdiensten door de Brusselse politici ertoe aangezet om veel nauwer samen te werken dan voorheen sinds het midden van de jaren 2000.

2.2. HET OPZETTEN VAN EEN “GEKRUIST BELEID” OP HET GEBIED VAN WERKGELEGENHEID EN OPLEIDING

Sinds het midden van de jaren 2000 vertalen de verklaringen van de regeringen van het Brussels Gewest en van de COCOF, evenals de achtereenvolgens door de Brusselse overheden en de gewestelijke sociale gesprekspartners aangenomen tripartiete pacts, inderdaad de zeer opvallende toename van het belang van de zorg om de synergie tussen het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid en het communautaire beroepsopleidingsbeleid te versterken. Deze tendens werd in 2004 ingezet met het door de gewestelijke regering en de Brusselse sociale gesprekspartners gedragen “Contract voor de Economie en de Werkgelegenheid” en tijdens de volgende legislatuur verder benadrukt met het “Pact voor Duurzame en Stedelijke Groei”, door politici ook de “Brusselse *New Deal*” genoemd. Die beweging mondde uiteindelijk in 2012 uit in de goedkeuring van een samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Gewest en de COCOF “betreffende het gekruiste beleid ‘tewerkstelling-opleiding’”¹⁰³. Van meet af aan moet worden beklemtoond – en we zullen hierop terugkomen – dat tot op heden geen enkele gelijkwaardige tekst is goedgekeurd tussen het Brussels Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

Naar luid van de preambule heeft het samenwerkingsakkoord tot doel “de werkzoekenden in het middelpunt van de belangstelling te plaatsen, teneinde hun een daadwerkelijk geïntegreerd sociaal-professioneel integratietraject te bieden, dat werkgelegenheid en opleiding combineert”. In zekere zin bestaat de filosofie van het akkoord erin om zo ver mogelijk te gaan in de toenadering tussen Actiris en Bruxelles Formation, zonder tot een volledige samensmelting over te gaan, zodat de werkzoekenden de Brusselse institutionele complexiteit en de praktische moeilijkheden die voortvloeien uit de taakverdeling tussen twee gescheiden overheidsdiensten, niet zouden ervaren.

Niettemin zijn de door de ondertekenende partijen aangegane verbintenissen in het eigenlijke samenwerkingsakkoord vastgelegd op relatief vage wijze, onder de vorm

(103) Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 15 maart 2013 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord gesloten op 9 februari 2012 tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het gekruiste beleid “tewerkstelling-opleiding”, *B.S.*, 25 maart 2013, 3de ed. Drie jaar na zijn stemming heeft dit samenwerkingsakkoord nog steeds geen voorwerp uitgemaakt van een decreet houdende goedkeuring door de COCOF, daar waar het dagelijks wordt toegepast door de actoren gelast met de tenuitvoerlegging ervan.

van oproepen aan Actiris en Bruxelles Formation om “samenwerkingen te ontwikkelen” op een aantal sleutelpunten. Aldus worden de respectieve studiediensten uitgenodigd om gezamenlijke instrumenten te ontwikkelen voor de identificatie van de behoeften van werkzoekenden en ondernemingen, om hun respectieve aanbod te verbeteren. De twee overheidsdiensten moeten elkaar ook wederzijds beter informeren over de diensten die zij aanbieden, en systematisch via elektronische weg de gegevens uitwisselen die zij bezitten over de werkzoekenden, om hen beter te kunnen doorverwijzen naar werk of opleidingen, en zo hun traject zo vlot mogelijk te maken.

Vanuit hetzelfde perspectief kunnen Actiris en Bruxelles Formation eveneens samen een aantal acties voeren, zoals gezamenlijke, op basis van gedeelde prioriteiten opgestelde projectoproepen aan hun partners met betrekking tot werkgelegenheids- en opleidingsaanlegenheden. Op institutioneel vlak verwezenlijkt de toenadering zich onder meer door de mogelijkheid om gezamenlijke bijeenkomsten van beide beheerscomités te organiseren. Ten slotte bereikt het proces zijn hoogtepunt in de wellicht meest emblematische verbintenis van het akkoord, met name het geleidelijk invoeren van een uniek dossier voor iedere werkzoekende, om via de informatica alle gegevens betreffende zijn “loopbaan” te centraliseren en deze gegevens volledig toegankelijk te maken voor beide instellingen. Op dezelfde wijze, maar ditmaal ten aanzien van hun partners, hebben Actiris en Bruxelles Formation zich ertoe verbonden de procedures voor het sluiten van overeenkomsten en de rapportering te vereenvoudigen en te rationaliseren, om een einde te stellen aan de overdaad van aan te leveren administratieve stukken.

Wat de effectieve tenuitvoerlegging van het akkoord betreft, kwam kort vóór het sluiten ervan een nieuwe algemene directie aan het hoofd van Actiris, kort nadien gevolgd door een identieke vernieuwing aan de kant van Bruxelles Formation. Deze gelijklopende evolutie heeft toegelaten de toenadering tussen beide instellingen te versnellen. Dat zal in 2016 uitmonden in het huisvesten van Actiris en van de operationele diensten van Bruxelles Formation – zijnde deze die in contact komen met het publiek – in eenzelfde gebouw, waar tevens de Brusselse gewestelijke dienst van de VDAB zal worden gehuisvest. Blijft nog de vraag hoe ver, in de feiten en in de dagelijkse interactie tussen de diensten, deze toenadering zal worden doorgetrokken tot een uniek aanspreekpunt. Waar Actiris tracht zich te profileren als de regisseur van het Brusselse beleid inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding en alle andere Brusselse spelers tracht te overkoepelen, is Bruxelles Formation duidelijk zeer gehecht aan zijn autonomie.

Zoals we al hebben gezegd, bestaat er geen gelijkwaardig samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. In de praktijk hebben Actiris en de VDAB een aantal vormen van samenwerking ontwikkeld, maar enkel

op een informele manier en buiten een *ad hoc* juridisch kader, behoudens dat van een samenwerkingsakkoord van 2011 over inter-gewestelijke mobiliteit van werkzoekenden¹⁰⁴. Deze informele samenwerking mondde niet uit in een systematische coördinatie van het door de VDAB in Brussel aangeboden opleidingsaanbod en de door Actiris geboden begeleiding. Dat verschil ontsnapte niet aan de Raad van State die, in zijn advies betreffende de voorontwerpen van ordonnantie en decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Gewest en de COCOF, zich de vraag stelde of het aanvaardbaar is dat het Brussels Gewest een werkgelegenheidsbeleid voert dat verschilt naar gelang de bestemming van dat beleid een werkzoekende is die, op het vlak van de opleiding, een beroep doet op de door de COCOF ingevoerde voorzieningen veel meer dan op deze aangeboden door de Vlaamse Gemeenschap. Een zeker onderscheid is begrijpelijk, en zelfs nodig, vermits het Brussels Gewest, en dat is ook zijn eigenheid, rekening dient te houden met het beleid gevoerd door de gemeenschappen op het gebied van beroepsopleiding om het zijne op het gebied van arbeidsbemiddeling erop af te stemmen. Maar dat neemt niet weg, zoals de Raad van State onderlijnt, dat dit onderscheid niet mag leiden tot ongewettigde verschillen in behandeling tussen de Brusselaars¹⁰⁵.

Rekening houden met de acties van de andere bestuursniveaus op zijn grondgebied zonder zich schuldig te maken aan discriminatie van de werkzoekenden is dus geen lichte uitdaging voor het Brussels Gewest als gevolg van de bevoegdheidsverdeling.

2.3. DE NIEUWE BEVOEGDHEID VAN HET GEWEST VOOR HET OPZETTEN VAN PROGRAMMA'S VOOR BEROEPSOPLEIDINGEN

Het is precies op dit vlak dat de tenuitvoerlegging van de zesde staatshervorming nieuwe perspectieven opent, vermits het Brusselse Gewest thans, krachtens een nieuwe in de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen ingevoegde bepaling, gemachtigd is zelf “programma’s voor beroepsopleidingen” op te zetten. Het ingevoegde artikel 4*bis* beperkt echter de draagwijdte van deze toegewezen bevoegdheid, door toe te voegen: “voor zover [deze programma’s] kaderen in het werkgele-

(104) Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 26 juli 2013 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 juli 2011 tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de afstemming van het arbeidsmarktbeleid, opleiding, vorming en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden, *B.S.*, 9 september 2013. Voor een voorstelling van dit samenwerkingsakkoord, zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l’emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, pp. 1324-1325.

(105) Project van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord gesloten op 9 februari 2012 tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het gekruiste beleid “tewerkstelling-opleiding”, advies nr. 51.192/VR van de Raad van State, *Parl. St.*, Brussels Franstalig Parlement, 2012-2013, nr. 75/1, pp. 7-11.

genheidsbeleid en rekening houden met het specifieke karakter van Brussel”¹⁰⁶. Wat wordt hier bedoeld? Die ietwat sibillijnse formulering wekt verbijstering. Na analyse is de impact van die bepaling wellicht kleiner dan op het eerste gezicht zou blijken.

De maatregel die was aangekondigd in het institutionele akkoord van 2011, in het kader van de intra-Brusselse vereenvoudiging¹⁰⁷, vertaalt in alle geval geen echte regionalisering van de beroepsopleiding in Brussel. Het opzetten van opleidingsprogramma’s wordt inderdaad aan het Brussels Gewest toevertrouwd, “onverminderd”, zoals expliciet wordt vermeld, de bevoegdheden van de gemeenschappen in de culturele aangelegenheden. Het nieuwe artikel 135*bis* dat in de Grondwet werd ingevoegd om de toewijzing, door de bijzondere wetgever, aan het Brussels Gewest van deze nieuwe bevoegdheid toe te laten, bevestigt dit. Artikel 135*bis* bepaalt immers dat aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzake culturele aangelegenheden, bevoegdheden mogen worden toegewezen die “niet zijn toegewezen aan de gemeenschappen”. Men heeft dus kennelijk niet te maken met een overdracht van de bevoegdheid van de beroepsopleiding, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, aan het Brussels Gewest, ten koste van de COCOF en van de Vlaamse Gemeenschap. In de schoot van de Brusselse regering zelf kwam het niet tot een consensus tussen Franstaligen en Nederlandstaligen om aan de onderhandelaars binnen de “Octopus”-groep te vragen die richting in te slaan tijdens de onderhandelingen over de voorbereiding van wat de zesde staatshervorming zou worden¹⁰⁸.

Het Brussels Gewest, en dus concreet gezien, Actiris, is daarentegen thans bevoegd om op te treden in biculturele aangelegenheden, door zelf programma’s voor beroepsopleiding op te zetten, boven op de programma’s ontwikkeld door Bruxelles

(106) Zie het nieuwe artikel 4*bis*, 2° van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, toegevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming. Voor een commentaar, zie N. Van Leuven, De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling, *op. cit.*, nr. 34 tot 38, pp. 387 en 388; J. Lievens, Brussel volgens de zesde staatshervorming: *formidable of fort minable?*, in A. Alen et al. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, *op. cit.*, nr. 10, pp. 284 en 285; L. Detroux, L'article 178 de la Constitution: une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale, *Administration publique*, 37 (4), pp. 614 en 615, 2014; H. Dumont, M. El Berhoumi en I. Hachez (eds.), *La sixième réforme de l'Etat: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Brussel, Larcier, reeks “Les dossiers du *Journal des tribunaux*”, nr. 121, pp. 132 en 133 en nr. 136, p. 145, 2015; M. El Berhoumi, L. Losseau en S. Van Drooghenbroeck, Vers une Belgique à quatre? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat, in E. Vandenbossche (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2014/Les institutions bruxelloises en 2014*, *op. cit.*, 2015, te verschijnen. Zie ook J. Velaers, Brussel in de zesde staatshervorming, *op. cit.*, nr. 51 tot 57, pp. 996-1001, maar waarvan de analyse van het artikel 4*bis* vooral toegespitst is op de toewijzing aan het Gewest door punt 3° van genoemd artikel van de “biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang”.

(107) Regeerakkoord van 1 december 2011, *Parl. St., Kamer*, 2011-2012, nr. 53 0020/001, p. 31.

(108) J.-P. Nassaux, Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, *op. cit.*, p. 22. De hoofdlijnen van de in 2008 door de Brusselse regering aan de “Octopus” groep overgemaakte nota werden overgenomen in het regeerakkoord voor de zittingsperiode 2009-2014: regeerakkoord, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2009, nr. A-8/1, pp. 127-131. Hierin wordt geen melding gemaakt van de beroepsopleiding.

Formation en de VDAB. Met andere woorden, Actiris kan de actie van de twee overheidsdiensten voor beroepsopleiding ondersteunen door een aanvullend aanbod te ontwikkelen.

Dat aanvullende aanbod moet echter, zoals gezegd, kaderen in het werkgelegenheidsbeleid en rekening houden met het specifieke karakter van Brussel. Wat wordt hier bedoeld? De formule kwam al voor in het akkoord over de hervorming van de instellingen en werd overgenomen in de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen zonder enige bijkomende verduidelijking die de exacte draagwijdte ervan verduidelijkt. Ook in de parlementaire voorbereiding vindt men geen enkele aanduiding op dit punt¹⁰⁹. Er kan worden aangenomen dat de gekozen formulering de vrucht is van een wel afgewogen compromis, waarvan alleen diegenen onder de Franstaligen die de mogelijkheid verdedigden voor het Brussels Gewest om tussen te komen op het gebied van de beroepsopleiding en zij die, vooral aan Vlaamse kant, verlangden zoveel mogelijk de prerogatieven van de gemeenschappen te vrijwaren, het geheim kennen.

Welke zijn dan de precieze perken die de nieuwe gewestelijke bevoegdheid op het gebied van de beroepsopleiding afbakenen? De exacte betekenis van de door de bijzondere wet ingevoerde bakens is niet eenvoudig te onderkennen. Wat zou inderdaad, *a contrario*, een programma voor beroepsopleiding kunnen zijn dat, in Brussel, geen verband zou hebben met het werkgelegenheidsbeleid en geen rekening zou houden met de specificiteiten van Brussel? Eerlijk gezegd hebben we het moeilijk om binnen het huidige aanbod van Bruxelles Formation en de VDAB Brussel een concrete maatregel te vinden die aan deze negatieve voorwaarden voldoet. Per definitie streeft de beroepsopleiding ernaar de integratie of herintegratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt toe te laten. En om dat doel te bereiken, tracht elke opleidingsoperator zijn aanbod af te stemmen op de noden van de bevolking waarvoor hij verantwoordelijk is.

Bijgevolg kan de nieuwe aan het Brussels Gewest toevertrouwde bevoegdheid relatief ruim worden geïnterpreteerd. Hooguit zal het Gewest ervoor moeten waken, bij de uitoefening van die bevoegdheid, expliciet te benadrukken dat zijn interventies op het gebied van de beroepsopleiding een aanvulling zijn van het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid, en zal het Gewest de pertinentie van zijn initiatieven ten aanzien van de kenmerken van de Brusselse werklozen moeten verantwoorden. Op dat vlak kan men bijvoorbeeld de versterking overwegen van de programma's met betrekking

(109) Noch de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet (voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, p. 185), noch de notulen van de discussies hierover in de commissie (verslag namens de commissie voor de Institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heren P. Moureaux en D. Claes, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/5, pp. 203-208) brengen enige verduidelijking.

tot de taalvaardigheid, tot obstakels voor werkzoekenden van minder dan 25 jaar of met een allochtone achtergrond of tot het verwerven van meer in het bijzonder door in Brussel gevestigde werkgevers gevraagde vaardigheden, ook al maken, nogmaals, deze zorgen al lange tijd de kern uit van acties van Bruxelles Formation en de VDAB Brussel. Uiteindelijk lijkt het erop dat moet worden vastgesteld dat men, wat betreft de nieuwe in de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen ingevoegde bepaling, te maken heeft met een bijkomend geval van parallelle of concurrerende bevoegdheid¹¹⁰, terwijl, zoals gekend, ons systeem van bevoegdheidsverdeling in principe enkel exclusieve bevoegdheden kent, ook al wordt dat principe steeds theoretischer¹¹¹.

Welk concreet gebruik zal het Brussels Gewest maken van zijn nieuwe bevoegdheid? Er werd aangevoerd dat, voor zover deze bevoegdheid onder de biculturele aangelegenheden valt, het Gewest in geen geval eentalige opleidingen zou mogen organiseren¹¹². Enkel tweetalige opleidingsprogramma's zouden voortaan mogen worden opgezet door Actiris. We zien eerlijk gezegd niet goed met welk argument deze opvatting kan worden gestaafd. Op grond van welke redenering zou men inderdaad kunnen besluiten dat de activiteiten van een Brusselse instelling als Actiris, omdat deze instelling niet exclusief tot de ene of de andere gemeenschap behoort, verplicht allemaal integraal tweetalig zouden moeten zijn? In het aangrenzende domein van de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang bijvoorbeeld, die eveneens werden toegewezen aan het Brussels Gewest bij artikel 4*bis* van de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen, belet niets *a priori* de initiatiefnemers van gewestelijke culturele evenementen om bepaalde activiteiten soms in het Frans, soms in het Nederlands en soms in beide talen te organiseren. Is het bovenal niet van belang dat de bevolking van het gewest in al haar diversiteit om beurten kan worden bereikt met de verschillende aangeboden activiteiten? Op dezelfde manier zien we niet in waarom Actiris de mogelijkheid zou worden onttrokken zich tot zijn publiek te richten in de taal die Actiris kiest, in functie van zijn vaardigheden en behoeften, en dus opleidingen te ontwikkelen zowel in het Frans als in het Nederlands – of in beide talen, of zelfs in het Engels. Als men het Brussels Gewest niet zou toelaten die weg in te slaan, loopt men het risico de bevoegdheidstoeiwijzing van elke betekenis te beroven: wat voor zin zou het hebben om een volledig en uitsluitend tweetalig nieuw opleidingsaanbod te ontwikkelen voor een publiek dat, in groten getale, zelfs niet minstens een van de twee officiële talen van het gewest voldoende beheerst?

(110) In die zin, J. Lievens, Brussel volgens de zesde staatshervorming, *op. cit.*, nr. 10, p. 284; H. Dumont, M. El Berhoumi en I. Hachez (eds.), *De Zesde Staatshervorming*, *op. cit.*, nr. 121, p. 133.

(111) Zie de demonstratie van J. Vanpraet, Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd, in P. Popelier, D. Sinarde, J. Velaers en B. Cantillon (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, reeks "Forum Federalisme", pp. 207-230, 2012.

(112) N. Van Leuven, De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling, *op. cit.*, nr. 34, pp. 387.

Het is ten andere belangrijk te weten dat de beheerscomités van Actiris, Bruxelles Formation en de VDAB al gezamenlijk hebben beslist dat de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling niet zelf direct een eigen opleidingsaanbod zal ontwikkelen, vermoedelijk om te vermijden dat een derde openbare operator voor beroepsopleiding zou verschijnen in Brussel, wat voor nog meer verwarring zou kunnen zorgen. Al vanaf 2012 gingen de betrokken instellingen akkoord om in de plaats daarvan Actiris toe te laten de twee overheidsdiensten voor opleiding “te gelasten” met bijkomende opleidingsmaatregelen, op basis van een gezamenlijke analyse van de behoeften van de gewestelijke arbeidsmarkt. Deze bijkomende opleidingsmaatregelen zullen worden gefinancierd door Actiris, dus door het Brusselse Gewest. Bijgevolg zal de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, naar aanleiding van de zesde staats hervorming, *a priori* niet overgaan tot het bouwen van zijn eigen opleidingscentra noch tot het aanwerven van opleiders. De dienst zal een beroep doen op de bestaande structuren om het globale beschikbare opleidingsaanbod op Brussels vlak uit te breiden en deze daartoe van een financiering voorzien. Het Brussels Gewest heeft het voornemen om zijn nieuwe biculturele bevoegdheid op die wijze uit te oefenen.

De deskundigengroep die door het Brussels Gewest werd opgericht, heeft de Brusselse regering ertoe aangemoedigd die richting in te slaan¹¹³.

2.4. WELKE MEERWAARDE?

Laat dit nieuwe mechanisme van bestelling en financiering door Actiris van opleidingen, waarvan Actiris zelf het voorwerp en de doelgroep bepaalt, toe de samenhang tussen het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid en het gemeenschapsbeleid inzake beroepsopleidingen te versterken?

Misschien, maar de meerwaarde ten opzichte van de bestaande voorzieningen springt niet in het oog. In werkelijkheid liet de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen reeds, vanaf de akkoorden van Saint-Quentin, het Brussels parlement toe om gewestelijke middelen over te dragen aan de twee eentalige gemeenschapscommissies, namelijk de COCOF en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)¹¹⁴. Dit mechanisme, welbekend bij de ingewijden in de Brusselse institutionele spits-technologie, liet het Brusselse Gewest al toe om, onder meer, maatregelen voor beroepsopleiding te financieren, weliswaar zonder formeel te kunnen tussenkomen in het ontwerpen daarvan, al neemt Actiris meer en meer in feite daaraan deel, althans aan Franstalige zijde, vooral sinds het samenwerkingsakkoord van 2012 betreffende

(113) *Staats hervorming. Overheveling van de bevoegdheden werkgelegenheid en opleiding, op. cit.*, p. 76.

(114) Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, art. 83*bis* en 83*quater*, beide ingevoerd in toepassing van artikel 178 van de Grondwet.

het gekruiste beleid “tewerkstelling-opleiding”¹¹⁵.

De bijzondere wet bepaalt echter dat de aldus aan de twee gemeenschapscommissies overgedragen gewestelijke middelen verplicht moeten worden verdeeld volgens een “80/20”-verhouding. Met andere woorden, wordt 80% van de overgedragen middelen toegewezen aan de COCOF, terwijl de resterende 20% voorbehouden is voor de VGC. Gelet op de daadwerkelijke verdeling van de Brusselse bevolking tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, is deze verdeelsleutel veeleer voordelig voor de VGC. Verschillende indicatoren, zoals de verkiezingsuitslagen in Brussel of de taalkeuze bij het verrichten van administratieve formaliteiten, situeren deze verdeling meer in de buurt van “90/10”¹¹⁶. De structureel behoeftige COCOF werd menigmaal gedwongen het Gewest om een bijkomende steun te vragen, wat telkens leidde tot een mechanische toename van het budget van de VGC¹¹⁷. Vooral op het vlak van de beroepsopleiding heeft het Gewest meerdere keren gebruik gemaakt van de door de bijzondere wet geboden mogelijkheid, onlangs in het kader van het “Pact voor Duurzame en Stedelijke Groei”, of *New Deal*, tijdens de vijfde zittingsperiode (2009-2014)¹¹⁸.

Wat is dan de werkelijke waarde van het nieuwe artikel 4*bis* van de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen, ten aanzien van de reeds bestaande financiering door het Gewest van de eenzijdige gemeenschapscommissies en het samenwerkingsakkoord betreffende het gekruiste beleid? Behalve het feit dat het Gewest, via Actiris, thans officieel mag deelnemen aan de ontwikkeling van de opleidingsprogramma’s en niet enkel aan hun financiering, zou de enige tastbare nieuwigheid erin kunnen bestaan dat de bestelling door het Gewest van aanvullende opleidingen niet onder de toepassing van de 80/20-verdeelsleutel valt. Met andere woorden, zou de

(115) Zo kent Actiris “talencheques” toe aan werkzoekenden die taalcursussen volgen (zie hierover D. Dumont, *Le droit bruxellois de l’emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1325). Momenteel is in deze cheques niet voorzien door een andere ordonnantie dan deze die elk jaar de algemene uitgavenbegroting van het Gewest bevat. Zonder de relevantie van het versterken van de taalvaardigheid van de Brusselse werkzoekenden, waarvan het lage niveau van tweetaligheid gekend is, in twijfel te trekken, kan men zich de vraag stellen of het op deze manier deelnemen aan de conceptie van een opleidingsmaatregel wel degelijk, althans vóór de zesde staatshervorming, behoorde tot de bevoegdheid van het Gewest.

(116) C. Vandermotten, *Bruxelles, une lecture de la ville*, *op. cit.*, p. 91.

(117) E. Witte, Een terugblik op vijftien jaar VGC-beleid (1989-2004), *Brussels Studies*, 17, p. 3, 2008.

(118) Zie de subsidie – en haar verdeling tussen de COCOF en de VGC – “om het opleidingsaanbod in Brussel in lijn met de prioriteiten en doelstellingen die in de *New Deal* vastgelegd zijn tot ontwikkeling te brengen” verrat in de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 16 december 2011 houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2011, *B.S.*, 25 januari 2012. Het annulatieberoep van de Vlaamse Gemeenschap op de grond dat het Brussels Gewest, door de toewijzing van deze subsidie, wetgevend zou zijn opgetreden in een culturele aangelegenheid, werd verworpen door het Grondwettelijk Hof, op grond van artikel 83*bis* van de bijzondere wet betreffende de Brusselse instellingen: Grondwettelijk Hof, 29 januari 2014, nr. 13/2014, B.15 tot B.20. Voor een commentaar, zie L. Detroux, L’article 178 de la Constitution: une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale, *op. cit.*, pp. 611 en 612.

door het Gewest gestuurde en betaalde uitbreiding van het opleidingsaanbod kunnen afgestemd worden op de sociaal-demografische realiteit van de Brusselse bevolking, zonder beperkt te worden door een starre verdeelsleutel, aangezien de nieuwe bepaling deze niet overneemt. Als tegengewicht rust op de gewestelijke overheden de last om te bewijzen dat de opleidingsprogramma's die zij bestellen, wel degelijk in lijn zijn met het werkgelegenheidsbeleid en aangepast zijn aan de Brusselse realiteit, zowel wat het onderwerp als wat de doelgroep betreft.

Blijft dan nog, om dit punt te besluiten, de vraag of dit alles ver genoeg gaat om structureel het probleem van de institutionele opsplitsing tussen werkgelegenheid en beroepsopleiding in Brussel op te lossen en de overheden toe te laten op doeltreffende wijze de bestaande uitdagingen op te nemen.

Aan de vooravond van de zesde staatshervorming kwam men, door het optellen van het aanbod van Bruxelles Formation, van de Brusselse gewestelijke dienst van de VDAB en van hun respectieve partners, bij benadering uit op 20.000 beroepsopleidingsplaatsen ten behoeve van de Brusselse werkzoekenden. Ook al is het opleidingsaanbod beheerd door de twee overheidsdiensten voor beroepsopleiding fors toegenomen in de loop van de jaren 2000, blijven de behoeften gigantisch en de op te nemen uitdaging kolossaal, aangezien, zoals vermeld in de inleiding, Brussel meer dan 100.000 werkzoekenden telt en, inzonderheid, niet minder dan twee derden van hen geen diploma van hoger secundair onderwijs, of althans geen erkend diploma, behaalde, terwijl de vacante betrekkingen in Brussel dikwijls hoge kwalificaties vereisen. Brussel moet in het bijzonder het hoofd bieden aan een zeer acuut probleem van massale jongerenwerkloosheid. Talrijke jongeren worden beschouwd als ondergekwificeerd. Velen onder hen zijn bovendien volledig van de radar van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening en opleiding verdwenen: praktisch een kwart van de Brusselaars van 18 tot 24 jaar valt onder de categorie die men thans in het eurojargon de "NEETs" noemt, zijnde personen die noch op de arbeidsmarkt zijn (*neither in employment...*), zij het als werknemer of als werkzoekende, noch op school of in een opleiding zitten (*... nor in education or training*)¹¹⁹.

In deze context zal de uitbreiding van het opleidingsaanbod als gevolg van de zesde staatshervorming, evenals de injectie van gewestelijke fondsen in de twee gemeenschapsoperatoren voor beroepsopleiding, zeker geen luxe zijn. Maar ondanks alles blijft de verwarring bestaan: zal de ingezette beweging ver genoeg gaan om het beoogde doel te bereiken? Men kan zich inderdaad de vraag stellen of het nog ingewikkelder maken van de kanalen om het leven van de werkzoekenden te vergemakkelijken wel degelijk de minst slechte beschikbare oplossing was, dan wel of het

(119) A. Franssen, D. Carlier en A. Benchekroun, Doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in Brussel, *op. cit.*, p. 4.

niet beter zou zijn de veel radicalere optie van een regionalisering van de beroepsopleiding – of zelfs van het onderwijs – opnieuw ter tafel te leggen, ten einde het huidige “maquis” drastisch te rationaliseren. Ook al hebben we dit hier niet werkelijk uitgediept¹²⁰, is de dualiteit Gewest/gemeenschappen, in Brussel, bron van een aanzienlijke complexiteit die, op het terrein, de coördinatie van de actoren inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding veel ingewikkelder maakt dan in het noorden en het zuiden van het land.

Moet er dan worden overwogen om een werkelijke regionalisering van de beroepsopleiding door te voeren in Brussel? Een eerste evaluatie van de *New Deal*, het laatst gesloten tripartiete pact tussen de Brusselse overheden en de gewestelijke sociale gesprekspartners met het doel de samenhang van de openbare actie op het gebied van werkgelegenheid en opleiding te versterken, toont duidelijk de limieten van de coördinatiemechanismen die hoofdzakelijk steunen op de goede wil van de betrokken partijen¹²¹. Natuurlijk stelt men vast dat zowel de openbare als de private actoren, die ondanks de complementariteit van hun respectieve opdrachten zeer weinig samenwerken, ongekende partnerschappen ontwikkelen ten dienste van een betere afstemming van de voorzieningen bedoeld om de toegang tot de arbeidsmarkt in Brussel te bevorderen. Maar de evaluatie toont ook dat de uitbouw van deze dynamiek momenteel stuit op de institutionele compartimentering die deze dynamiek beweert te overbruggen, om reden van zijn grote afhankelijkheid van de betrokken personen en de afwezigheid van een centrale sturing.

Dit wil daarom niet zeggen dat de regionalisering van de beroepsopleiding in Brussel noodzakelijkerwijs het wondermiddel zou zijn, zoals onder meer wordt gesuggereerd door de soms vastgestelde spanningen in de schoot van de Waalse Forem tussen de diensten verantwoordelijk voor de tewerkstelling en deze belast met de beroepsopleiding. Het is niettemin een denkpiste die het waard is om het voorwerp uit te maken van een debat ten gronde, ondanks de politieke hindernissen die zij op haar weg vindt aan Vlaamse zijde, maar ook, in tegenstelling tot wat men doorgaans denkt, aan Franstalige zijde¹²². Dit zal misschien voer voor de zevende staatshervorming zijn.

(120) Zie hiervoor D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*

(121) S. Cipriano, C. Fallon, P. Fastré en J. Halin, Evaluatie van de transversale acties van de New Deal: operationele partnerschappen voor de tewerkstelling van de Brusselaars?, *Brussels Studies*, 85, 19 pp., 2015.

(122) Over deze hindernissen, zie de conclusie van D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1363.

3. HET DOELGROEPENBELEID: VERMINDERINGEN VAN DE BIJDRAGEN OF ACTIVERINGEN VAN DE UITKERINGEN?

Naar aanleiding van de zesde staats hervorming werd een derde belangrijke hefboom geregionaliseerd: het betreft wat in het jargon het beleid van de “doelgroepen” wordt genoemd. Budgettair vertegenwoordigt dit beleid meer dan de helft van de overgedragen bedragen op het gebied van werkgelegenheid: iets meer dan 2 miljard EUR.

Onder doelgroepenbeleid verstaat men de verschillende mechanismen die bedoeld zijn om de kosten van indienstneming van een aantal welbepaalde categorieën van werknemers te verlagen. Over het algemeen worden deze categorieën zo bepaald dat ze trachten de werkzoekenden te bereiken die de grootste moeilijkheden ondervinden om op de arbeidsmarkt te worden ingeschakeld, zijnde voornamelijk de oudere, langdurig, jongere of laaggeschoolde werkzoekenden. De tot voor kort federale aard van deze maatregelen kan worden verklaard door het feit dat ze direct inwerken op de arbeidskosten en dat deze, in het kader van de interne economische en monetaire unie in België, tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid, als enige bevoegd inzake parafiscaliteit, behoort – of beter, behoorde, tot de zesde staats hervorming¹²³.

De regionalisering van het doelgroepenbeleid werd vooral door de Vlaamse politieke middens gevraagd, op basis van het idee dat de prioritair te bereiken categorieën verschillen in het noorden en in het zuiden van het land: Vlaanderen zou hoofdzakelijk geconfronteerd worden met een lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers, terwijl Brussel en Wallonië aan hun kant meer te kampen zouden hebben met een probleem van massale werkloosheid van laaggeschoolde jongeren. In werkelijkheid tonen de cijfers dat, ook al variëren de moeilijkheden inderdaad in scherpheid in de drie landsdelen, de categorieën van de meest kwetsbare personen op de arbeidsmarkt overal dezelfde zijn¹²⁴. Aldus mag de omvang van de jeugdwerkloosheid in Vlaanderen niet worden verwaarloosd¹²⁵, terwijl het Brussels Gewest, dat natuurlijk in de eerste plaats geteisterd wordt door een absoluut verbijsterende werkloosheid van de jongeren, ook sedert enkele jaren een forse toename kent van het aandeel werkzoe-

(123) Zie het reeds herhaalde bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale overheid voorzien in artikel 6, §1, VI, al. 5, 12° (de sociale zekerheid, en dus de parafiscaliteit) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(124) Het gemeenschappelijke karakter van een reeks problemen waarmee de drie gewestelijke arbeidsmarkten worden geconfronteerd is meer algemeen onderlijnd door B. Van der Linden, *Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail?*, *op. cit.*, p. 106. Voor een bespreking, zie P. Palsterman, *Régionaliser la politique de l'emploi?*, *op. cit.*, pp. 32-39.

(125) B. Cockx, *Youth Unemployment in Belgium. Diagnosis and Key Remedies*, *Intereconomics*, 48 (4), p. 202, 2013.

kenden van 50 jaar of ouder¹²⁶. Met andere woorden, de categorieën waarvan de situatie kritisch is, verschillen niet fundamenteel van het ene gewest tot het andere. Ze kunnen daarentegen elk wensen verschillende beleidsinzichten te hanteren op het vlak van de aan deze categorieën toe te kennen relatieve prioriteit.

Alvorens de contouren van de doorgevoerde bevoegdheidsoverdracht te verduidelijken, is het belangrijk dadelijk te vermelden dat de zogenaamde structurele vermindering van de socialezekerheidsbijdragen in handen van de federale Staat is gebleven. Daar waar de doelgroepverminderingen, zoals hun naam het aangeeft, zijn gericht op een aantal specifieke groepen werkzoekenden of bepaalde activiteitssectoren, komt de structurele vermindering van de bijdragen daarentegen ten goede aan alle werkgevers¹²⁷. Het betreft een forfaitair bedrag per trimester, dat schommelt naargelang van het belang van de bezoldiging van de werknemer. De vermindering, die is vastgelegd op een bepaald basisniveau, wordt met een complement verhoogd zowel voor de laagste als voor de hoogste lonen, overeenkomstig de dubbele gedachte dat de eerste het meest zijn blootgesteld aan de werkloosheid wegens hun gemiddeld lage kwalificaties, terwijl de tweede zouden moeten worden beschermd tegen de internationale concurrentie¹²⁸.

Op budgettair vlak vertegenwoordigt de structurele vermindering van de bijdragen ongeveer twee derde van het geheel van de aan verlagingsmaatregelen van de arbeidskosten bestede uitgaven. Met andere woorden, de grootste brok van deze maatregelen is federaal gebleven. Bovendien lijken, van alle modulatie-instrumenten van de arbeidskosten, de structurele verminderingen van de bijdragen over het algemeen de meest doeltreffende maatregel te zijn voor het scheppen van werkgelegenheid, op voorwaarde evenwel dat ze worden toegespitst op de lage en zeer lage lonen¹²⁹. Evenmin als voor de zesde staatshervorming beschikken de gewesten dus over deze hefboom.

Zoals het geheel van mechanismen die betrekking hebben op de financiering van de sociale zekerheid en de arbeidskosten, staan de regelingen die het doelgroepenbeleid inhouden, erom bekend een bijzonder dichtbegroeid en heterogeen luik van de soci-

(126) Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse en Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, "Éléments de diagnostic du marché de l'emploi bruxellois", Brussel, Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest-Actiris, p. 33, 2014.

(127) De structurele vermindering van de bijdragen wordt geregeld door de artikels 329 tot 334 van de programmawet (I) van 24 december 2002, *B.S.*, 31 december 2002.

(128) Voor een kritiek op de opzet van de maatregel, die wordt gezien als veel te weinig gericht, en een voorstel om de effectiviteit ervan in termen van impact op de werkgelegenheid te verhogen, via een uitsluitend op de lage lonen geconcentreerde vermindering, zie B. Van der Linden, Une proposition de renforcement des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, *Regards économiques*, 34, 16 pp., 2005.

(129) Zie de synthese van de beschikbare economische evaluaties voorgesteld door B. Cockx, H. Sneessens en B. Van der Linden, Vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid: waarom, voor wie en hoe?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 47 (4), pp. 591-607, 2005.

ale wetgeving te vormen, vanwege de opeenstapeling, zonder grote samenhang, van elkaar overlappende maatregelen sinds het uitbreken van de tewerkstellingscrisis in het begin van de jaren 1980¹³⁰. Voortaan zijn de gewesten vrij te doen wat ze willen met de beschikkingen en de daarbij behorende begrotingsmiddelen die hun door de federale overheid werden overgedragen: ze kunnen ze ongewijzigd handhaven, ze herdefiniëren, ze uitbreiden, ze versmelten of ze gewoonweg afschaffen. We herinneren eraan dat de begrotingsmiddelen, zoals alle andere middelen die betrekking hebben op de arbeidsmarkt, slechts ten belope van 90% werden opgenomen in de nieuwe “werkgelegenheid”-dotatie van de gewesten.

In wezen bundelt het doelgroepenbeleid in feite twee onderscheiden soorten mechanismen: aan de ene kant gerichte verminderingen van de werkgeversbijdragen, en aan de andere activeringen van werkloosheids- of socialebijstandsuitkeringen. Deze worden aangevuld met andere regelingen met een beperktere draagwijdte, waarbij we hier niet zullen stilstaan, die bestaan uit premies voor werkhervatting, beroepsopleiding of alternerend leren¹³¹. De toelichting bij het voorstel van bijzondere wet somt alle overgedragen maatregelen in detail op¹³².

De genoemde twee grote soorten mechanismen – de verminderingen van bijdragen en de activeringen van uitkeringen – verschillen weliswaar in hun modaliteiten, maar ze streven een doel na en hebben een effect dat nagenoeg identiek is: het verlagen van de arbeidskosten van de categorieën van personen tot wie ze zich richten (3.1.). Ze worden evenwel onderscheiden door een belangrijk technisch verschil. Zoals we zullen zien, houdt dit verschil een grote uitdaging in voor Brussel, die een invloed zou moeten hebben op de door de gewestelijke overheid ontwikkelde strategie om de werkloosheid van de inwoners van de hoofdstad terug te dringen (3.2.).

3.1. DE NIEUWE BEVOEGDEHEIDSVREDELING INZAKE MODULATIE VAN DE ARBEIDSKOSTEN

Door de gerichte verlagingen van het werkgeversdeel van de socialezekerheidsbijdragen kunnen werkgevers werknemers in dienst nemen die onder de categorieën van begunstigden vallen door middel van een lagere nettokostprijs, dankzij een verlaging van de door hen te betalen bijdragen. Niet alle gerichte verlagingen zijn echter naar

(130) Zie hierover de ietwat gedesillusioneerde bevindingen van J. Van Langendonck, Het Belgische model van sociale zekerheid. Een kritische appreciatie, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 50 (1), pp. 65-67, 2008. Zie ook F. Leroy, Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatshervorming, *op. cit.*, nr. 16, p. 686.

(131) Zie het 7° aan artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toegevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, waarvan de littera a) en b) gewijd zijn aan de gerichte verminderingen van de werkgeversbijdragen en de activeringen van de uitkeringen, terwijl de littera c) en d), van hun kant, aan de gewesten de toekenning toewijzen van premies voor werkhervatting gevolgd door een beroepsopleiding of het toetreden tot een stelsel van alternerend leren.

(132) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, pp. 116-126.

de gewesten overgeheveld. De bijzondere wet bepaalt immers dat de geregionaliseerde verlagingen van werkgeversbijdragen de bijdragen zijn “die vastgesteld worden naargelang van de eigen kenmerken van de werknemers”, in tegenstelling tot de bijdragen die zijn vastgesteld volgens de kenmerken die eigen zijn aan de werkgever of een activiteitensector, die onder de bevoegdheid van de federale overheid blijven vallen.

Krachtens deze verdeling, waarvan de redenen nauwelijks worden geëxpliciteerd in de parlementaire voorbereiding, behoren de gewesten voortaan de budgetten die worden toegewezen aan de verlagingen betreffende, met name, de langdurig werkzoekenden, laaggeschoolde jongeren, werknemers die ontslagen zijn in het kader van een herstructurering, mensen die in dienst zijn genomen in het statuut van gesubsidieerde contractueel, begunstigen van sociale bijstand die aan het werk zijn gezet door een OCMW in het kader van het zogenaamde “artikel 60-statuuut”, enz. De bijdrageverminderingen die, bijvoorbeeld, verband houden met eerste aanwervingen, een werktijdvermindering door de werkgever of een baan in de horeca blijven dan weer de bevoegdheid van de federale staat, voor zover deze verminderingen afhankelijk zijn van de eigenschappen van de werkgever of van de activiteitensector en niet van de werknemer. Als uitzondering op dit bevoegdheidsvoorbehoud, en ook daar zonder dat men precies weet wat eraan ten grondslag ligt, kent de bijzondere wet de gewesten niettemin enkele verminderingen toe die eigen zijn aan een welbepaalde activiteitensector – voornamelijk de sociale economie, kinderopvang, huispersoneel en kunstenaars.

In een poging om wat orde te scheppen in een geheel dat op zijn minst anarchistisch was geworden, had een programmawet van 2002, gedragen door Frank Vandembroucke, toen federaal minister van Tewerkstelling, de meeste bepalingen die een vermindering voor doelgroepen in het leven hadden geroepen, in een enkele tekst gegoten en in één moeite ook het aantal afzonderlijke verminderingen aanzienlijk verkleind¹³³. Toch waren verscheidene verminderingen aan deze vereenvoudigingsoperatie ontsnapt, zodat de wettelijke basissen van de materie ondanks alles veelvuldig en verspreid bleven. Met het oog op de zesde staats hervorming heeft de federale wetgever in 2014 eindelijk de bepalingen van de programmawet van 2002 voltooid, zodat zo goed als alle gerichte verlagingen nu in een en dezelfde tekst zijn samenge-

(133) Zie, net na de bepalingen gewijd aan de structurele verlaging van de bijdragen, de bepalingen die eigen zijn aan de doelgroepverminderingen, d.w.z. artikelen 335 tot 353 van de programmawet (I) van 24 december 2002, *B.S.*, 31 december 2002. Voor de technische details, zie het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen, *B.S.*, 6 juni 2003.

bracht¹³⁴. Net als inzake kinderbijslag, waar er, na tientallen jaren wachten, een einde is gemaakt aan het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen, op hetzelfde ogenblik dat men de tak heeft gecommunautariseerd en men zich dus klaarmaakt om vier parallelle kinderbijslagstelsels zij aan zij groter te zien worden, is het volgens ons paradoxaal dat aldus een redelijk chaotische reglementering als die van de doelgroepverminderingen pas werd geordend op het ogenblik dat aan de gewesten de zorg wordt toevertrouwd om elk de materie te laten evolueren zoals zij dat wensen. Behalve uit doelgroepverminderingen bestaan activeringsuitkeringen op hun beurt uit het omvormen van een werkloosheidsuitkering of sociale bijstand tot een loonsubsidie, die door de werkgever wordt afgetrokken van zijn uitkering. Met andere woorden, de werkgever die een werkloze of een begunstigde van sociale bijstand in dienst neemt die in aanmerking komt voor een activeringsmaatregel kan het bedrag van de uitkering van het verschuldigde loon aftrekken, omdat die nog steeds aan de betrokkene gestort wordt, ten minste gedurende een bepaalde tijd. Op die manier vormt deze techniek van arbeidskostenverlaging een vervangingsinkomen of sociale bijstand om tot een onderdeel van het loon.

Voor de activeringsmaatregelen, die minder talrijk zijn dan de bijdrageverminderingen, zijn niet zo veel codificatie-inspanningen geleverd als voor de eerste maatregelen. Ze zijn grotendeels gebaseerd op de schaarse regelgevende bepalingen die zijn uitgevaardigd op basis van de oude besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid van de werknemers¹³⁵, waarvan artikel 7 nu nog steeds de enige juridische basis vormt voor de hele reglementering van de werkloosheid¹³⁶. Momenteel is de voornaamste activeringsmaatregel het Activaplan, dat in 2002 werd ingevoerd ter vervanging van andere maatregelen en bestemd is voor langdurig werkzoekenden¹³⁷. Als voorbeeld kunnen we ook de doorstromingsprogramma's noemen. Dat zijn tewerkstellingsprogramma's bedoeld om langdurig werklozen en begunstigten van sociale bijstand werkervaring te laten opdoen, aangevuld met begeleiding op het terrein en opleiding, in het kader van een "programma" dat erkend is door het

(134) Wet van 24 april 2014 houdende aanpassingen van de vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid ten gevolge van de zesde staatshervorming, *B.S.*, 23 mei 2014, uitgevoerd bij koninklijk besluit van 24 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de werkgelegenheid in de non-profitsector en van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I) houdende harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van socialezekerheidsbijdragen, *B.S.*, 23 mei 2014.

(135) Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *B.S.*, 30 december 1944, art. 7, §1, al. 3, m en §1bis.

(136) Over deze vreemde situatie, zie D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, nr. 480, p. 262.

(137) Koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden, *B.S.*, 12 januari 2002.

Gewest waar de betrokkene woont¹³⁸.

De twee soorten maatregelen waaruit het doelgroepenbeleid bestaat, kunnen perfect worden gecumuleerd. Zo heeft de tijdelijke tewerkstelling van een begunstigde van sociale bijstand door het OCMW, zoals we reeds hebben vermeld, geleid tot een vermindering van de werkgeversbijdragen, maar is ze tegelijkertijd ook een activeringsmaatregel, omdat het OCMW dat zijn eigen steuntrekker in dienst neemt, hem alleen het verschil tussen het verschuldigde loon en de reeds betaalde uitkering moet betalen, die tijdens de hele duur van zijn tewerkstelling door de betrokkene wordt behouden. Verderop komen wij terug op deze belangrijke maatregel, omdat het hele normatieve kader ervan op de rug van de gewesten is terechtgekomen (zie *infra*, 5). Ook ziet de werkloze die aan een doorstromingsprogramma deelneemt, zijn werkloosheidsuitkering omgezet in een loon, terwijl zijn werkgever tegelijkertijd een bijdragevermindering geniet.

Zowel voor de verminderingen van werkgeversbijdragen als voor de activeringen van werkloosheidsuitkeringen of sociale bijstand bepaalt de bijzondere wet dat de federale instellingen die momenteel bevoegd zijn voor deze maatregelen, de “administratieve en technische operatoren” ervan blijven. Met andere woorden, de RSZ, in het eerste geval, en de RVA (werkloosheid) of de POD Maatschappelijke Integratie (sociale bijstand), in het tweede geval, blijven de maatregelen van verminderingen en activeringen concreet ten uitvoer leggen. Maar voortaan doen ze dat op basis van de reglementering die eigen is aan elk gewest.

Men kan zich afvragen of de nieuwe bevoegdheidsverdeling inzake modulering van de arbeidskosten die voortkomt uit de zesde staatshervorming, leesbaar is en een voldoende minimale samenhang vertoont die geschikt is om haar een bepaalde stabiliteit in de tijd te verlenen. Wat dit betreft zijn twijfels gerechtvaardigd: wat is de basislogica achter de beslissing om de bijdrageverminderingen te regionaliseren die waren opgesteld op basis van de kenmerken van de werknemers, maar niet degene die waren opgesteld op basis van de kenmerken van de werkgever of een activiteitssector, behalve, bij uitzondering, wat bepaalde, beperkt opgesomde sectoren betreft? Men kan zich inbeelden dat de afloop van de onderhandelingen niet alleen werd beïnvloed door overwegingen van samenhang, maar ook door het budgettaire gewicht van de maatregelen die ter discussie staan, waarbij de ene partij tracht het

(138) Voor de zesde staatshervorming, die de maatregel integraal regionaliseert, werd het doorstromingsprogramma georganiseerd door een samenwerkingsakkoord dat werd gesloten tussen de federale overheid en de gewesten, aangevuld met diverse uitvoeringsnormen: samenwerkingsakkoord van 4 maart 1997 tussen de federale Staat en de gewesten met betrekking tot de doorstromingsprogramma's, *B.S.*, 9 augustus 1997. Voor een beknopte beschrijving van het doorstromingsprogramma dat door het Brussels Gewest op poten is gezet, zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1.306-1.307.

grootst mogelijke stuk binnen te halen en de andere probeert zo veel mogelijk federale bevoegdheden te behouden. Het is overduidelijk dat het behaalde resultaat het leven voor bedrijven niet bepaald eenvoudiger zal maken.

Men mag er dus gerust van uitgaan dat de integrale regionalisatie van het doelgroepenbeleid tijdens de zevende staatshervorming opnieuw op de agenda zal verschijnen, in naam van het afgezaagde liedje van de samenstelling van homogene bevoegdheidspakketten. In afwachting daarvan zal ook de taak van de bevoegde instellingen een pak ingewikkelder worden, omdat ze voortaan zullen moeten jongleren met niet minder dan vier afzonderlijke regelgevingen: de federale regelgeving voor de structurele bijdragevermindering en de gerichte verlagingen die federaal zijn gebleven, net als de drie komende regionale regelgevingen – daarbij komen nog die van de Duitstalige Gemeenschap wanneer, voor wat het Duitse taalgebied betreft, de bevoegdheid aan haar is overgedragen door het Waals Gewest.

3.2. EEN KANS VOOR BRUSSEL?

Op het eerste gezicht liggen de twee mechanismen die in het doelgroepenbeleid worden gemobiliseerd, vrij dicht bij elkaar. De technische middelen die worden ingezet mogen dan wel verschillen, het nagestreefde doel en het bereikte effect zijn grotendeels identiek: de tewerkstelling van de categorieën van werknemers met de laagste tewerkstellingsgraad bevorderen en daartoe hun kosten voor de werkgevers verlagen. Ondanks alles verschillen de bijdrageverminderingen en de activeringsuitkeringen op een welbepaald technisch aspect, dat voor Brussel van cruciaal belang is. Het verschil tussen de twee soorten maatregelen betreft hun respectieve territoriale aanknopingspunt, dat vermeld wordt in de verantwoording van het voorstel van bijzondere wet¹³⁹.

Omdat de verminderingen van werkgeversbijdragen bedoeld zijn om de bijdragen ten laste van de werkgever te verminderen, is het aanknopingspunt aan de hand waarvan de begunstigden ervan kunnen worden bepaald, de exploitatiezetel van de werkgever, d.w.z. de plaats waar hij gevestigd is en waaraan zijn personeelsleden verbonden zijn. Binnen een bepaald gewest zijn het dus de werkgevers die er hun exploitatiezetel hebben, ongeacht waar hun werknemers hun prestaties leveren, die van de vermindering van de werkgeversbijdragen genieten. Wat de activeringsuitkeringen betreft is het territoriale aanknopingspunt waarmee rekening wordt gehouden daarentegen de woonplaats van de werknemer. In elk gewest komen dus de werknemers in aanmerking voor de activeringen die er hun woonplaats hebben, los van de plaats waar hun werkgever gevestigd is.

(139) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, pp. 106 en 107. Voor commentaar hierover, J. Vanpraet, De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid, *op. cit.*, nr. 9 en 10, p. 593.

Als we rekening houden met dit technische gegeven, op welke manier kunnen de Brusselse overheden dan gebruik maken van de instrumenten van gerichte vermindering van de arbeidskosten, die nu geregionaliseerd zijn? Het is geweten dat de grootste paradox waaronder Brussel lijdt is dat het aantal banen – bijna 700.000 – er veel groter is dan zijn actieve bevolking – ongeveer een half miljoen mensen –, maar dat slechts de helft van deze banen wordt ingenomen door Brusselaars. Een mogelijkheid voor het Gewest zou dus kunnen zijn de middelen die het door de federale overheid werden overgedragen in het kader van de regionalisering van het doelgroepenbeleid, massaal te concentreren op de activeringsuitkeringen, ten nadele van de verminderingen van werkgeversbijdragen. Een dergelijke strategie zou het Gewest de mogelijkheid geven de arbeidskosten van “zijn” werkzoekenden te verlagen door ervoor te zorgen dat het wel degelijk de jonge ongeschoolde Brusselaars zijn aan wie het ten goede komt, eerder dan aan nieuwe pendelaars. Die laatsten nemen immers reeds iets meer dan de helft van de beschikbare plaatsen in.

Men kan zich uiteraard afvragen of het opportuun is de gewesten op die manier in een onderlinge concurrentie te betrekken. Maar zodra de beslissing die is genomen in het kader van de zesde staats hervorming, gerechtvaardigd wordt door de doelstelling de deelstaten de kans te geven de voormalige federale maatregelen te moduleren volgens hun eigen specifieke kenmerken, lijkt de geschetste strategie, als het over Brussel gaat en gezien de ernst van het werkloosheidsprobleem dat er heerst, een logisch vervolg. Voorrang geven aan activeringsmaatregelen om de werkgelegenheid te stimuleren in plaats van bijdrageverminderingen is trouwens een onderdeel van de aanbevelingen die door de groep van deskundigen aan de regering van het Gewest werden gericht¹⁴⁰. In navolging daarvan laat het regeerakkoord voor de zittingsperiode 2014-2019 verstaan dat het Gewest deze richting effectief wil uitgaan, door in de eerste plaats het hulpmiddel van de activering in te zetten, ten gunste van jongeren, langdurig werklozen en laaggeschoolden¹⁴¹.

Deze aankondiging laat nog heel wat vragen open, als we kijken naar de veelheid en de verspreiding van de te herschikken maatregelen. De vraag hoe de regering dat concreet gaat waarmaken komt in het volgende punt aan bod.

4. VAN DE GESUBSIDIEERDE CONTRACTUELEN (GECO'S) NAAR DE “JONGERENGARANTIE”: DE WERKGELEGENHEID IN DE NON-PROFITSECTOR STRUCTUREEL ONDERSTEUNEN OF HET OPDOEN VAN EEN EERSTE WERKERVARING BEVORDEREN?

In het verlengde van de regionalisering van het doelgroepenbeleid moeten we het hebben over een andere maatregel die ook te maken heeft met de strijd tegen werkloosheid door de modulatie van de arbeidskost: het lot van de talrijke banen die

(140) Staats hervorming, Bevoegdheids overdracht inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding, *op. cit.*, p. 80.

(141) Regeerakkoord, *Parl. St.*, parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, nr. A-8/1, p. 32.

worden ingenomen in het kader van het statuut van gesubsidieerde contractueel. Dit stelsel, dat voortvloeit uit de diverse programma's ter vermindering van de werkloosheid die in de jaren 1980 werden uitgewerkt, neemt een centrale plaats in het leven van de non-profitsector en de lokale besturen in Brussel (4.1.). In de context van de tenuitvoerlegging van de zesde staatshervorming staat er een belangrijke heroriëntatie op stapel, die zal leiden tot een gedeeltelijke hertoewijzing van de middelen die eraan zijn toegekend naar een nieuwe maatregel, "jongerengarantie" genoemd, die ook zal worden gefinancierd uit middelen die afkomstig zijn van de regionalisering van de doelgroepen. De voornaamste doelstelling ervan is vroegtijdig in te grijpen bij jonge, laagopgeleide werkzoekenden en hun de kans te geven een eerste, in de tijd beperkte werkervaring op te doen (4.2.).

De ingezette evolutie bestaat er dus in de middelen die zijn toegewezen aan de financiering van vaste banen in de non-profitsector te recupereren en daar een belangrijk gedeelte van de middelen aan toe te voegen die afkomstig zijn van de overdracht van de doelgroepen. Op die manier worden al deze middelen samengebracht in een unieke maatregel voor tijdelijke tewerkstelling, gericht op jongeren. Zo verschijnt er duidelijk een prioriteit op de agenda van het Gewest.

4.1. GECO-BANEN OP HET KRUISPUNT

Toen hun respectieve arbeidsbemiddelingsdiensten operationeel zijn geworden, hebben de gewesten programma's ter vermindering van de werkloosheid geërfd, die werden omgedoopt tot hertewerkstellingsprogramma's. Die werden eind jaren 1970 en in de jaren 1980 door de federale staat in het leven geroepen met als doel werkzoekenden aan het werk te zetten in taken van openbaar nut die niet door de gewone arbeidsmarkt kunnen worden ingevuld. Naarmate het beschikbare aantal arbeidskrachten schaarser werd, werden een heleboel stelsels van gesubsidieerde tewerkstelling in het leven geroepen, vaak van kortstondige duur, bedoeld om nieuwe banen leefbaar te maken die tegemoet kwamen aan behoeften die door de klassieke arbeidsmarktcircuits maar moeilijk worden ingevuld¹⁴². Het merendeel van deze programma's werd geleidelijk aan geïntegreerd in het stelsel van gesubsidieerde contractuelen, dat in 1986 tot stand werd gebracht op het niveau van de lokale besturen via een bijzonderemachtenbesluit¹⁴³, en twee jaar later door een programmawet werd uitgebreid naar de rest van de overheidssector en naar de non-profitsector¹⁴⁴. Sindsdien bestaan er twee parallelle stelsels: dat van de "GECO-plaatselijke besturen", dat voornamelijk betrekking heeft op de gemeenten en de OCMW's, en dat van de "GECO-programmawet", het algemene stelsel dat van toepassing is op alle andere gemachtigde werkgevers.

(142) Voor een overzicht, zie P. Blaise, *Le chômage en Belgique*, *op. cit.*, pp. 34-36.

(143) Koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige lokale besturen, *B.S.*, 20 november 1986.

(144) Programmawet van 30 december 1988, *B.S.*, 5 januari 1989, art. 93 tot 101.

Het principe is in beide gevallen hetzelfde: het bestaat uit de toekenning van een loonpremie aan werkgevers uit de non-profitsector, zowel openbaar als privé, die een volledig uitkeringsgerechtigde werkloze of een begunstigde van sociale bijstand die sinds een bepaalde tijd is ingeschreven als werkzoekende, onder contract in dienst nemen om een taak van algemeen belang uit te voeren. Boven op de premie, waarmee hij in werkelijkheid slechts een klein gedeelte van het loon op zich hoeft te nemen, geniet de werkgever, zoals wij reeds hebben uiteengezet (zie *supra*, 3), een vrijstelling op het werkgeversdeel van de sociale bijdragen. Wat de GECO-banen onderscheidt van de banen die worden gecreëerd door de oude programma's ter vermindering van de werkloosheid, is dat de werknemers die in het kader hiervan in dienst genomen worden, niet meer als werkzoekenden worden beschouwd en een echte arbeidsovereenkomst sluiten met hun werkgever.

Sinds de oprichting ervan heeft het Brussels Gewest – om dit voorbeeld te nemen – het federale normatieve kader kunnen laten evolueren. Het is doordat het Gewest niet heeft nagelaten dit tijdens de eerste helft van de jaren 1990 te doen, in de vorm van diverse regeringsbesluiten, dat alle werknemers die in dienst zijn genomen in het kader van andere programma's ter vermindering van de werkloosheid, geleidelijk zijn teruggevloeid naar het GECO-stelsel. Vandaag hebben de kenmerken die eigen zijn aan het GECO-stelsel dat van toepassing is op Brussel hun grondslag in twee afzonderlijke besluiten, naargelang het gaat over de GECO-lokale besturen¹⁴⁵ of de GECO-programmawet¹⁴⁶. Deze teksten preciseren de categorieën van steuntrekkers en van werkgevers die mogelijk een beroep doen op het stelsel, de omstandigheden waarin men er een beroep op kan doen, de soorten taken die aan de werknemers kunnen worden toevertrouwd en de wijze waarop de loonpremie ten laste van Actiris wordt berekend. Praktisch moet de werkgever die GECO's in dienst wenst te nemen, een gemotiveerde aanvraag indienen bij Actiris, en meer bepaald bij zijn directie die belast is met de partnerschappen en de tewerkstellingsprogramma's en het dossier onderzoekt. Formeel is het echter de minister van Tewerkstelling van het Gewest die over de aanvraag beslist. Ten slotte zullen wij opmerken dat de arbeidsovereenkomsten die zijn gesloten in het kader van het stelsel van de GECO's-programmawet verplicht van onbepaalde duur zijn.

Het minste wat men kan zeggen is dat de GECO-banen niet op een massale beangstelling konden rekenen bij de juristen¹⁴⁷. Toch is het belangrijk na te gaan of dit

(145) Besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 februari 1998 tot bepaling van de verdelingscriteria voor de subsidies toegekend aan lokale besturen die gesubsidieerde contractuelen tewerkstellen, *B.S.*, 5 juni 1998.

(146) Besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 28 november 2002 betreffende het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen, *B.S.*, 24 december 2002.

(147) Voor zover wij weten is de recentste studie over het onderwerp die van A. Style-Wathiong, Korte technische studie over de stelsels van gesubsidieerde contractuelen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 33 (9-8), pp. 541-582, 1991.

een van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste hefboom is waarover het Gewest beschikt als het gaat over het rechtstreeks scheppen van banen. De financiering van de GECO-banen, voor de zesde staatsvorming, slorpte overigens bijna twee derde van het hele budget van Actiris op¹⁴⁸, een aanzienlijk aandeel dus. Talloze verenigingen zijn met name voor hun bestaan rechtstreeks afhankelijk van de door het Gewest gefinancierde banen, en dat is een serieuze paradox, in de sector van de sociaal-professionele integratie, maar ook op het gebied van cultuur, sociaal-medische actie, sport en vrije tijd. Diezelfde banen vormen ook een niet te verwaarlozen aanvulling voor de gemeenten, of het nu gaat om netheid, opvang in crèches of veiligheids- en preventiebeleid.

De opeenvolgende gewestregeringen hebben de kredieten die worden toegekend aan de financiering van de GECO's, regelmatig verhoogd om het aantal beschikbare banen te doen stijgen, die sinds het eind van de jaren 2010 naar bijna 10.000 zijn gebracht voor het hele Gewest¹⁴⁹. Tegelijkertijd is geleidelijk aan de vraag gerezen of het stelsel niet een beetje van zijn oorspronkelijke doel is afgeweken, namelijk langdurig werklozen weer aan het werk krijgen, ten gunste van een ander doel, namelijk de non-profitsector en de Brusselse lokale besturen een vorm van structurele financiële steun bezorgen.

Een studie die in 2012 op verzoek van de regering werd uitgevoerd, heeft meer inzicht gegeven in de wereld van de GECO-banen¹⁵⁰. Samengevat heeft de studie bevestigd dat een aantal verenigingen wel degelijk niet verder zouden kunnen werken zonder deze banen, ten minste als er niets aan het beleid verandert, maar ook dat de maatregel niet helemaal meer haar oorspronkelijke functie vervult, namelijk dienst doen als opstapje naar de arbeidsmarkt voor slachtoffers van uitsluitingswerkloosheid – terwijl hij zeer zwaar weegt op de begroting van het Gewest. De analyse van het sociologische profiel van de GECO-werknemer toont immers aan dat het typeprofiel van de GECO-werknemer, of eerder werkneemster, een vrouw is, die relatief geschoold is en al een of meer werkervaringen heeft opgedaan. Dit profiel beantwoordt globaal gezien aan de verwachtingen van de non-profitsector en maakt het mogelijk dat er kwalitatief hoogstaande prestaties worden geleverd, maar het is wel duidelijk dat het ook een profiel is dat afwijkt van de harde kern van Brusselse werkzoekenden, waarin gemiddeld genomen meer ongeschoolde jongeren zonder werkervaring zitten.

(148) Actiris, *Jaarverslag 2013*, Brussel, Actiris, 2014, p. 53.

(149) *Ibid.*, p. 44.

(150) M. Gerard et al., *Evaluatie van de regeling met betrekking tot de gesubsidieerde contractuele personeelsleden (GECO's) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, eindverslag, Brussel, IDEA Consult, 206 pp., 2012.

De vraag rijst dus in welke richting het stelsel van de GECO's moet evolueren. Terwijl sommigen, vooral aan de kant van de non-profitsector, het *status quo* verdedigen, in naam van de noodzaak om te kunnen rekenen op stabiele en ervaren werkteams, pleiten anderen ervoor dat de sommen die worden toegewezen aan de financiering van de GECO-banen geleidelijk, naarmate mensen met pensioen gaan, worden geheroriënteerd naar de ondersteuning van maatregelen van tijdelijke hulp bij beroepsinschakeling die rechtstreeks gericht zijn op de kern van Brusselse werklozen. Een inspiratiebron in die zin is de Vlaamse Gemeenschap, omdat zij vanaf het midden van de jaren 1990 een einde heeft gemaakt aan de verlenging van de GECO-banen, zodat de maatregel er aan het uitsterven is. Ondertussen werden de GECO-banen in het Waals Gewest behouden, maar geïntegreerd met andere programma's in een unieke maatregel, *aides à la promotion de l'emploi* (APE) (hulp bij bevordering van tewerkstelling) gedoopt. In het kader daarvan kunnen de contracten van bepaalde duur zijn, met als doel een grotere controle op de door de begunstigde werkgever uitgevoerde activiteiten en het opdoen van een eerste werkervaring te bevorderen.

Alvorens te komen tot de heroriëntering die door de regering-Vervoort op gang werd gebracht, wijzen wij er nog op dat de federale staat, wat financiering betreft, in werkelijkheid, tot aan de zesde staatshervorming, een groot gedeelte van de kosten van de GECO-banen op zich bleef nemen, wegens de reeds aangehaalde vermindering van de werkgeversbijdragen ten gunste van de werkgevers, maar ook omdat de gewesten bovendien beschikten over een "trekkingsrecht" op de federale staat. Dit tweede mechanisme gaf hun (in principe) recht op een financiële tegemoetkoming gelijk aan het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen voor elke werkzoekende die opnieuw aan het werk gezet is¹⁵¹. In principe, want sinds 2002, en in strijd met de wet, waren het totale bedrag van de trekkingsrechten en de verdeling ervan tussen de gewesten onveranderd gebleven, zeer in het nadeel van het Brussels Gewest, het grootste slachtoffer van deze bevroering. Het Gewest kon in eerste aanleg de federale staat laten veroordelen¹⁵², maar de zesde staatshervorming had het Gewest gedwongen aan dit geschil te verzaken¹⁵³, en heeft het bedrag van de trekkingsrechten die de gewesten genoten, geïntegreerd in de dotatie die door de federale staat aan de gewesten werd overgedragen om hen in staat te stellen hun nieuwe bevoegdheden

(151) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten, art. 35, geschrapt door de bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden. (152) D. Yernault, *Le refinancement de Bruxelles*, *op. cit.*, p. 349, nota nr. 143.

(153) Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, art. 80: "Alle hangende of toekomstige betwistingen die betrekking hebben op de bijkomende middelen ter financiering van de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen [...] zijn zonder voorwerp, zonder dat enige vergoeding van welkdanige aard ook verschuldigd is tussen de betrokken partijen".

inzake werkgelegenheid te financieren. Wij herhalen trouwens dat ook de vermindering van de bijdragen voor de tewerkstelling van gesubsidieerde contractuelen werd geregionaliseerd in het kader van het doelgroepenbeleid.

4.2. PRIORITEIT AAN DE JONGEREN ... EN AAN DE WERKGEVERS?

In de loop van de legislatuur 2014-2019 zou het stelsel van de GECO's dat in Brussel van kracht is, een belangrijke wending kennen, die samenvalt met de inwerking-treding van de zesde staatshervorming – en dus met het feit dat de kosten voor het stelsel integraal ten laste komen van de gewestbegroting.

Rechtstreeks in het kielzog van denkwerk dat al verscheidene jaren wordt verzet in de Brusselse middens, met name binnen de uitvoerende macht en binnen Actiris, heeft de groep van deskundigen die van de regering een mandaat had gekregen, haar gesuggereerd in de toekomst geen nieuwe GECO-banen toe te kennen en de middelen die vrijkomen door afvloeiingen te heroriënteren naar de financiering van activeringsmaatregelen gericht op de categorieën die het meest aan werkloosheid blootgesteld zijn¹⁵⁴. In navolging daarvan bevat het akkoord van de regering-Vervoort de aankondiging van een systematische evaluatie van alle GECO-banen van het Gewest, gekoppeld aan een geleidelijke hertoewijzing van de begrotingsmiddelen aan het activeringsbeleid¹⁵⁵. Zoals reeds gezegd is dat globaal gezien de evolutie die in het midden van de jaren 1990 in Vlaanderen werd ingezet. De Brusselse regering daarentegen heeft (nog?) niet de wil te kennen gegeven om op termijn zo ver te gaan dat ze de maatregel volledig wil laten uitdoven.

In de loop van 2015 zal elk van de 10.000 GECO-banen van de hoofdstad door Actiris geval per geval worden geëvalueerd. Er wordt gekeken naar de kwaliteit van de verleende dienst en of aan de behoeften is voldaan. De marges die vrijkomen doordat bepaalde banen niet verlengd worden, zullen opnieuw worden geïnvesteerd, voornamelijk in de nieuwe activeringsmaatregel die door het Gewest en Actiris werd uitgewerkt ten behoeve van werkzoekenden jonger dan 25: de jongerengarantie.

Alvorens daartoe te komen lezen we dus tussen de regels van de lopende operatie de wil om ervoor te zorgen dat de GECO-banen niet langer banen zijn die op stabiele wijze door dezelfde werknemers worden ingenomen, maar dat ze langzamerhand worden omgevormd tot een overgangmaatregel voor hulp bij integratie op de arbeidsmarkt. Deze terugkeer naar de originele filosofie van de maatregel mag dan te begrijpen zijn, gezien tegelijk de kenmerken van de Brusselse werkloosheid en de budgettaire beperkingen waarmee rekening moet worden gehouden, toch bestaat het risico dat ze grote problemen zal veroorzaken voor de talrijke vzw's die er momenteel alleen in slagen hun opdrachten uit te voeren dankzij de aanwezigheid

(154) *Staatshervorming. Bevoegdheidsverdracht inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding, op. cit.*, p. 84.

(155) Regeerakkoord, *Parl. St.*, parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, nr. A-8/1, pp. 31 en 32.

van gesubsidieerde contractuelen. Als de terugtrekking van het Gewest niet wordt gecompenseerd door een grotere betrokkenheid van de twee gemeenschappen en de COCOF, die bevoegd zijn inzake de financiering van de non-profitsector, is het risico dat een reeks diensten van openbaar nut die actief zijn op sociaal, onderwijs-, cultuur- of gezondheidsgebied verdwijnen, reëel¹⁵⁶.

De jongerengarantie, ook “garantie voor de jeugd” of *youth guarantee* genoemd, is een initiatief dat is uitgegaan van de Europese instellingen¹⁵⁷. In de context van de grote economische crisis die in 2008 uitbrak als gevolg van de instabiliteit van de bank- en financiële instellingen, nam de jeugdwerkloosheid in heel wat Europese regio’s aanzienlijke vormen aan. Onder druk van het Parlement¹⁵⁸ heeft de Commissie in 2012 aan de Raad voorgesteld de lidstaten aan te moedigen de toegang tot maatregelen voor hulp bij beroepsinschakeling te garanderen aan alle werkloze jongeren jonger dan 25 die niet meer studeren en die geen opleiding meer volgen. Op basis hiervan heeft de Raad van de Europese Unie in 2013 een aanbeveling goedgekeurd waarin hij de lidstaten vraagt dat iedere jongere onder de 25 ten laatste binnen vier maanden nadat hij het onderwijs heeft verlaten of werkloos is geworden, een baan, opleiding of stage aangeboden krijgt¹⁵⁹.

Gezien de ernst van de jongerenwerkloosheid bestaat het onderliggende idee er enerzijds in de toenemende druk die over het algemeen op de werkzoekenden wordt gelegd, ietwat te verlichten en anderzijds de verplichtingen die op de overheden rusten, te vergroten. Of, meer bepaald, het arsenaal van maatregelen inzake hulp bij inschakeling die door de overheden zijn ontwikkeld, te versterken. De aanbeveling hoedt zich er immers voor zo ver te gaan dat ze de lidstaten uitnodigt ten gunste van werkloze jongeren een subjectief recht op werk, opleiding of stage in te stellen dat de genoemde omkering van perspectief een juridische basis geeft.

In de begroting van de Europese Unie werd een enveloppe vrijgemaakt om financiële steun te verlenen aan landen waarvan een of meer regio’s een jongerenwerkloosheid kennen die boven een bepaalde drempel ligt en die aan de Commissie een “actieplan” hebben doorgestuurd waarin, overeenkomstig een typestramien, de concrete maatregelen die reeds zijn genomen en worden beoogd om de aanbeveling van de Raad ten uitvoer te leggen, gedetailleerd worden uiteengezet. Deze actieplannen zouden moeten worden geïntegreerd in het nationale hervormingsprogramma (NHP) dat de lidstaten zoals elk jaar in 2014 aan de Commissie hebben moeten

(156) Zie hierover de bezorgdheden en voorstellen die geformuleerd zijn door de Brusselse sociale partners: Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 19 maart 2015, Voorziening betreffende de gesubsidieerde contractuelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 9 pp.

(157) Zie S. Can, *La garantie européenne pour la jeunesse*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2263, 44 pp., 2015.

(158) Resolutie van het Europees Parlement van 6 juli 2010 over het bevorderen van de toegang van jongeren tot de arbeidsmarkt, *P.B. C 351*, 2 december 2011, p. 29.

(159) Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie, *P.B. C 120*, 26 april 2013, p. 1.

overleggen, in het kader van de zogenaamde strategie “Europa 2020”. Het nationaal hervormingsprogramma dat voor het jaar 2014 door België werd ingediend bevat als bijlage een plan voor de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie. De initiatieven die door elk van de drie gewesten en door de Duitstalige Gemeenschap zijn uitgewerkt, staan er gedetailleerd in beschreven¹⁶⁰.

Wat het Brussels Gewest betreft, dat in aanmerking komt voor Europese financiering, net als Henegouwen en de provincie Luik, wegens de recordhoogten die de werkloosheid er bij -25-jarigen er heeft bereikt, heeft Actiris vanaf 2013 een nieuwe dienst in het leven geroepen, “*youth guarantee*” genaamd. Die is belast met de coördinatie van de steunmaatregelen die ten gunste van de jongeren zijn uitgewerkt – die voortaan duidelijk verheven zijn tot de prioritaire doelgroep van het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid. Parallel daarmee hebben de tewerkstellingsconsulenten van de agentschappen van de Dienst als opdracht gekregen, de betrokkene sneller te helpen. Voor hen worden er voortaan specifieke uren gereserveerd om hen te informeren, te kijken welke de sterke en zwakke punten van hun profiel zijn en samen met hen zo snel mogelijk een professioneel project uit te werken¹⁶¹. Welke concrete vormen neemt de jongerengarantie, behalve deze organisatorische herschikkingen – waarvan het principe de voorzichtige steun heeft gekregen van de groep van deskundigen, aan¹⁶²? Het blijft moeilijk het te weten: de normatieve teksten zeggen er niets over, wat in schril contrast staat met het belang dat de maatregel krijgt in de communicatie van de regering en de Brusselse openbare diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding¹⁶³.

Wij weten dat er ieder jaar ongeveer 12.000 nieuwkomers jonger dan 25 op de gewestelijke arbeidsmarkt instromen en dat ongeveer de helft van hen vrij vlug werk vindt. De aan te gane uitdaging bestaat dus uit het “garanderen” van toegang tot een baan, opleiding of stage aan zo’n 6.000 jongeren die geen werk vinden binnen vier maanden na hun inschrijving als werkzoekende. Het akkoord van de regering-

(160) België, *nationaal hervormingsprogramma 2014*, Brussel, FOD Kanselarij van de Eerste Minister, pp. 27-29 als bijlage 7 (“Youth guarantee implementation plan”), pp. 141-283, 2014, te downloaden op de website www.be2020.eu, die gewijd is aan de tenuitvoerlegging door België van de strategie Europe 2020.

(161) Om dit werk tot een goed einde te brengen werden de consulenten uitgenodigd om zich opnieuw een reeks “goede praktijken” toe te eigenen en te mobiliseren die geïdentificeerd worden in het kader van een onderzoek naar de overgang van jongerenonderwijs en -werk in Brussel, uitgevoerd door het Centre d’études sociologiques van de Université Saint-Louis in partnerschap met Actiris en de Commission consultative en matière de formation, d’emploi en d’enseignement: R. Darquenne, *Gids voor menselijke begeleiding van jongeren naar werk*, Brussel, LaboJeunes, 66 pp., 2014, www.youthlab.eu/Gids-voor-menselijke-begeleiding.

(162) *Saatservorming. Bevoegdheidsverdracht inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding*, op. cit., p. 79.

(163) In het actieplan dat gevoegd is bij het nationale hervormingsprogramma 2014, aangehaald in voetnoot nr. 160, leggen de vele maatregelen die – in het Franglish – door het Brussels Gewest worden genoemd (pp. 217-259) voornamelijk de nadruk op de diverse initiatieven die sinds het midden van de jaren 2000 zijn ontwikkeld om in Brussel de muren af te breken tussen de bevoegdheden die te maken hebben met werkgelegenheid, beroepsopleiding, voortgezette opleiding van de middenstand, het onderwijs en de hulp aan de jongeren.

Vervoort kondigt het voornemen aan om aan de noden van dit publiek tegemoet te komen door de financiering van 1.000 banen, 2.000 bedrijfsstages en 3.000 beroepsopleidingen¹⁶⁴. In zijn mededeling wijst Actiris op de ontwikkeling, via deze verschillende kanalen, van een “aanbod van oplossingen” bestemd voor werkloze jongeren. Het werk dat de eerstelijnsconsulenten vooraf in de agentschappen verrichten, is daar een voorbereiding op.

Concreet zullen de plaatsen voor bijkomende beroepsopleiding worden gecreëerd via het nieuwe mechanisme van uitbreiding van het opleidingsaanbod in Brussel dat is ingesteld door de zesde staatshervorming, ten minste voor zover het Gewest van plan is er gebruik van te maken, d.w.z. door een financiering door Actiris van bijkomende opleidingen die worden “besteld” bij Bruxelles Formation en bij de VDAB Brussel (zie *supra*, 2.3.). Het scheppen van nieuwe gesubsidieerde banen zal dan weer gefinancierd worden door de herziening van het gereguleerde doelgroepenbeleid en van het stelsel van de GEKO's. Deze tewerkstellingsmaatregelen zouden *a priori* tijdelijk moeten zijn en rusten op het mechanisme van activering van de uitkeringen. Het herzieningswerk voorafgaand aan de lancering ervan is een van de belangrijkste werkerreinen van de legislatuur 2014-2019. Wat tot slot de toename van het aanbod van stages in bedrijven betreft is dit ongetwijfeld de meest geavanceerde manier waarop de jongerengarantie momenteel vorm krijgt. Het Gewest kan hier immers rekenen op de ontwikkeling van een formule die reeds in 2013 door de federale regering werd toegepast, en die controversieel is: de “instapstages”.

Tot de totstandbrenging van deze stages werd beslist door de federale regering-Di Rupo en haar minister van Werk Monica De Coninck (SPA), die het principe ervan hebben ingeschreven in het hoofdstuk van het Werkloosheidsbesluit dat gewijd is aan de voorwaarden om te worden toegelaten tot de werkloosheidsverzekering, en meer bepaald de toelating op basis van studies of opleiding - in tegenstelling tot de toelating op basis van bezoldigd werk¹⁶⁵. Volgens de nieuwe bepaling die in het Werkloosheidsbesluit ingeschreven is, is het de bedoeling van de instapstages om jongeren bij een stagegever een kennismaking te bieden met de arbeidsmarkt. Dat kan zowel een bedrijf als een vzw zijn, of een administratieve overheid. De instapstages zijn voorbehouden aan jongeren die als werkzoekende zijn ingeschreven en hoogstens een diploma van hoger secundair onderwijs in handen hebben. De stages moeten worden gelopen tijdens de beroepsinschakelingsperiode – vroeger wachtstage, d.w.z. de wachttijd die ligt tussen de inschrijving als werkzoekende en het ontvangen van een inschakelingsuitkering – en moeten tussen drie en zes maanden duren.

(164) Regeerakkoord, *Parl. St.*, parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, nr. A-8/1, p. 30.

(165) Zie het koninklijk besluit van 10 november 2012 tot wijziging van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering op het stuk van de instapstages, *B.S.*, 23 november 2012, die aan de reglementering een nieuw artikel 36*quater* heeft toegevoegd. Voor een commentaar, zie M.-L. Pottier, *Les choses bougent autour de la formation des jeunes, Orientations*, 5, pp. 20-24, 2014.

De jongere die een instapstage loopt, krijgt van de RVA een stage-uitkering van 26,82 EUR per dag, aangevuld met een maandelijks vergoeding van 200 EUR die wordt betaald door de stagegever, d.w.z. een totaalbedrag dat iets hoger ligt dan dat van de inschakelingsuitkering als alleenstaande. De uitkering wordt weliswaar nog steeds door de RVA betaald, maar ze is sinds de zesde staats hervorming ten laste van het Gewest, omdat ze een onderdeel is van de premies voor werkherhervatting of beroepsopleiding, zaken die geregionaliseerd zijn in het kader van het doelgroepenbeleid¹⁶⁶.

Het is duidelijk dat de idee erin bestaat om laaggeschoolde jongeren de kans te geven een eerste werkervaring op te doen – “een kennismaking met de arbeidsmarkt” –, om de overgang van school naar werk te vergemakkelijken en de betrokkenen een vorm van financiële steun te bieden voordat de beroepsinschakelingsstage afloopt. De maatregel mag dan wel goedgekeurd zijn door de federale regering in het kader van haar bevoegdheid om de voorwaarden voor toegang tot werkloosheidsuitkeringen te regelen, voor de concrete tenuitvoerlegging ervan was de medewerking van de deelstaten noodzakelijk¹⁶⁷. Wat Brussel betreft, voorzien de besluiten die door het College van de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Regering zijn genomen, op basis van de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap inzake beroepsopleiding in het tweetalige gebied, net als voor de andere opleidingsformules, de sluiting van een beroepsopleidingscontract tussen de stagegever en, afhankelijk van het geval, Bruxelles Formation of de VDAB¹⁶⁸.

Het valt op te merken dat als de stagegever aan de stagiair een (bescheiden) vergoeding moet storten voor het geleverde werk, hij daarentegen hoegenaamd niet ver-

(166) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, art. 6, §1, IX, 7°, c) en de precisering die wordt verstrekt in *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, p. 124, eerste streepje en nota nr. 1.

(167) Voor het overige werd in 2013 een ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de instapstages gesloten tussen de regeringen. Daar zijn echter geen instemmingsnormen aan gekoppeld en het is dus dode letter gebleven.

(168) Aan Franstalige kant, zie besluit 2013/128 van het college van de CCF [sic] van 15 maart 2013 tot wijziging van het besluit van de Executieve van de Franse Gemeenschap van 12 mei 1987 betreffende de beroepsopleiding, *B.S.*, 25 april 2013. Wij herhalen, ook al lijkt het weinig mensen te kunnen schelen, dat de organisatie van de beroepsopleiding in de Brusselse Franstalige ruimte vandaag rust op een besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve van 1987 dat ontdaan is van een echte wettelijke basis en vlotjes voorbijgestoken is door de realiteit op het terrein (zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1351). Op wetgevingsvlak heeft het College van de Franstalige Gemeenschapscommissie zich weinig behendig getoond tijdens de wijziging van deze tekst die bestemd is om de instapstages te omkaderen: haar besluit wordt niet alleen voorgesteld als afkomstig van de “CCF” (?), wat leidt tot verwarring met de *Conseil de la Communauté française*, de vroegere naam van het parlement van de Federatie Wallonië-Brussel, in het besluit van 12 mei 1987 heeft ze ook een nieuw artikel 29 ingevoegd, behalve artikel 29 dat er reeds in zat, zodat de tekst nu twee bepalingen bevat die op dezelfde manier genummerd zijn. Aan Vlaamse kant, zie het besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 2013 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding voor wat de instapstage betreft, *B.S.*, 18 februari 2013.

plicht is hem na afloop van de stage in dienst te nemen door ondertekening van een arbeidsovereenkomst, in tegenstelling tot wat bijvoorbeeld voorzien is in de formule van de individuele beroepsopleiding in een onderneming (IBO). In deze formule, die ook bekend staat onder de letterwoorden PFI – voor *plan formation-insertion* – in Wallonië, wordt de stagiair naar een bedrijf gestuurd om er de praktijkervaring en kwalificatie op te doen die nodig zijn om aan een job te geraken. Het bedrijf waar de stagiair gaat werken, moet zich ertoe verbinden hem onmiddellijk na de opleiding tewerk te stellen in de hoedanigheid van bezoldigde werknemer, voor een looptijd die minstens gelijk is aan die van de opleiding, en in het geleerde beroep¹⁶⁹.

Bij de lancering worden de instapstages besproken. Actiris, Bruxelles Formation en de VDAB Brussel maken er veel ophef rond en kondigen de terbeschikkingstelling, op de schaal van het Gewest, aan van 1.650 van deze stages, die worden voorgesteld als een hoeksteen van de Brusselse strategie om de jongerenwerkloosheid terug te dringen. Anderzijds hebben sommigen hun twijfels bij de institutionalisering van een vorm van zeer goedkoop werk, waaraan bovendien geen enkele belofte van indienstneming gekoppeld is en die de stagiair niets belooft als het aankomt op het opdoen van nieuwe vaardigheden¹⁷⁰. De voor de werkgevers bestemde promotiebrochures van de maatregel leggen immers vooral de nadruk op de zeer geringe kostprijs ervan: er wordt melding gemaakt van “zeer gunstige voorwaarden” – 200 EUR per maand, d.w.z. nog veel minder dan bijvoorbeeld de kosten voor een jobstudent. Dat gezegd zijnde zijn de openbare diensten voor beroepsopleiding in staat controle uit te oefenen op de kwaliteit en het belang van de voorgestelde stages: zij zijn immers een van de partijen van het beroepsopleidingscontract dat verplicht moet worden gesloten tussen de stagiair en de stagegever. Ondanks de mogelijke buitenkans- en substitutie-effecten zal de maatregel misschien bijdragen tot het dynamischer maken van de gewestelijke arbeidsmarkt ten gunste van haar werkloze inwoners. Maar dat kan pas duidelijk worden na een echte evaluatie.

Wij concluderen alvast door te benadrukken dat, op juridisch vlak, ondanks wat men zou kunnen verstaan onder de naam “jongerengarantie” en ondanks de wensen die door sommigen worden geuit¹⁷¹, de momenteel ingevoerde maatregel de

(169) Besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve van 12 mei 1987 betreffende de beroepsopleiding, *B.S.*, 9 juli 1987, art. 27; besluit van de Vlaamse regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, *B.S.*, 23 september 2009, art. 94; decreet van het Waals Gewest van 18 juli 1997 betreffende de inschakeling van werkzoekenden bij werkgevers die een opleiding organiseren waarmee zij een vacature kunnen opvullen, *B.S.*, 9 augustus 1997, art. 8, al. 1, 4°.

(170) A. Lismond, *Il faut évaluer la ‘garantie jeunes’, Ensemble. Pour la solidarité, contre l’exclusion*, 84, pp. 16-19, 2014; Id., *Vervoort II, mode d’emploi (II)*, Ensemble. *Pour la solidarité, contre l’exclusion*, 85, pp. 34-39, 2014.

(171) Zie bijvoorbeeld het advies van de Commission consultative en matière de formation, d’emploi et d’enseignement, advies nr. 106 van 8 oktober 2013, *Mise en place d’une ‘garantie pour la jeunesse’ en Région bruxelloise: enjeux et opportunités*, 25 pp. (met name pp. 3, 4 en 12). Over de rol en samenstelling van dit overlegorgaan, kortelings “instance bassin” voor de “bassin enseignement qualifiant-formation-emploi” van Brussel, zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l’emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, pp. 1.346-1.349.

mensen voor wie hij bedoeld is, geen echt inroepbaar recht verleent waarmee men de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding een resultaatsverbintenis kan opleggen, namelijk dat elke jongere onder de 25 binnen een termijn van maximaal vier maanden vanaf diens inschrijving als werkzoekende een job, een stage of een opleiding wordt aangeboden. De toepasselijke regelgevende teksten zijn niet in die mate gewijzigd dat ze de betrokken openbare diensten deze verplichting duidelijk opleggen en een sanctie verbinden aan de niet-naleving ervan. Het gevolg daarvan is dat de aangekondigde verbintenissen eerder vallen onder het politieke dan onder het juridische register. Dat wil niet zeggen dat deze verbintenissen geen belang hebben, maar men mag zich niet vergissen in de draagwijdte ervan.

Voor het overige is het, na de episode van de invoering van het recht op maatschappelijke integratie in 2002, wel duidelijk dat het ongetwijfeld het beste is niet te snel te doen alsof men een authentiek “recht op werk” heeft toegekend. Sinds de wet op het recht op maatschappelijke integratie het recht op het bestaansminimum heeft vervangen, bevestigt hij immers dat elke persoon jonger dan 25 die binnen zijn toepassingsgebied valt en voldoet aan de verschillende toekenningsvoorwaarden die hij opsomt, recht heeft “op maatschappelijke integratie door tewerkstelling aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten”, binnen drie maanden die volgen op de indiening van de aanvraag bij het OCMW¹⁷². Al heel vlug rees uiteraard de vraag wat de precieze draagwijdte van dit nieuwe individuele recht op aangepaste tewerkstelling is binnen drie maanden na de aanvraag. Kan een jongere van wie het “recht” op werk dode letter zou blijven, bij de arbeidsrechtbank aankloppen om te vragen dat ze het OCMW veroordeelt tot het hem aanbieden van een job? In de toelichting van het wetsontwerp beweert de wetgever weliswaar bij hoog en bij laag dat hij een echt subjectief recht op werk heeft ingevoerd¹⁷³, maar we moeten vaststellen dat aan de niet-naleving van de termijn van drie maanden binnen dewelke er in principe aan elke begunstigde jonger dan 25 een job moet worden aangeboden, geen enkele sanctie verbonden is. Samen met het Grondwettelijk Hof – toen Arbitragehof –, moeten wij daaruit besluiten dat de OCMW’s in werkelijkheid een middelenverbintenis hebben – zij moeten al het mogelijke doen om de beroepsinschakeling van de rechthebbenden te bevorderen – en geen resultaatsverbintenis¹⁷⁴.

(172) Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *B.S.*, 31 juli 2002, art. 6, §1.

(173) Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50 1603/001, p. 5.

(174) Arbitragehof, 14 januari 2004, nr. 5/2004, B.9.2. en B.9.3. Voor meer verduidelijkingen, zie F. Bouquelle, C. Maes en K. Stangherlin, *Nature et formes des droits à l’intégration sociale et à l’aide sociale*, in H. Mormont en K. Stangherlin (uit.), *Aide sociale – Intégration sociale*, *op. cit.*, pp. 32 et 33. Vergelijken met D. Simoens, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Brugge, die Keure, nr. 214 tot 216, pp. 84-86, 2009. Voor een kritiek op de effecten van aankondigingen van de wetgever, D. Dumont, *Du minimex au droit à l’intégration sociale: beaucoup de bruit pour rien?*, in V. van der Plancke (ed.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Brussel, La Charte, reeks “Droit en mouvement”, pp. 147 en 148, 2012.

Inzake de jongerengarantie zou men kunnen overwegen dat de rechtspraak in de toekomst, vanaf het ogenblik waarop Actiris effectief de bevoegdheid voor de controle op de beschikbaarheid van de werklozen zou hebben overgenomen, rekening houdt met de al dan niet door de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling geleverde inspanningen om de betrokkenen te ondersteunen, teneinde de beoordeling van de door hen gezette stappen te modaliseren. Zoals we hiervoor reeds hebben uiteengezet is dat nu al het geval voor de sociale bijstand, waarvoor de OCMW's bevoegd zijn, en voor de toekenning en intrekking van het recht op maatschappelijke integratie, en voor de steun aan de sociaal-professionele inschakeling van de begunstigten ervan (zie *supra*, 1.5.) Als men nog verder zou willen gaan en bijvoorbeeld een jonge werkloze die geen enkele job, stage of opleiding aangeboden krijgt, hoeveel moeite hij zelf ook heeft gedaan, willen vrijwaren tegen sancties, vinden wij dat een wijziging van het regelgevende kader in deze richting aan de orde is.

5. DE "ARTIKEL 60-TWERKSTELLINGEN": MAATREGEL VAN SOCIAAL-PROFESSIELE INSCHAKELING OF ARBEIDSBEMIDDELINGSINSTRUMENT?

Laat ons het nu hebben over de twee op plaatselijke schaal gebruikte tewerkstellingstools waarvan het normatief kader werd geregionaliseerd naar aanleiding van de zesde staatshervorming; de zogenaamde "artikel 60-tewerkstellingen" enerzijds en de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen anderzijds.

Over het algemeen mag men vooreerst niet uit het oog verliezen dat de lokale besturen een belangrijke speler blijven in het werkgelegenheidsbeleid. In Brussel vormt overigens de concurrentie tussen de gewestelijke en gemeentelijke initiatieven ter zake een centrale sleutel tot inzicht in het probleem van de "leiding" van het werkgelegenheidsbeleid: sinds het midden van de jaren 2000 ondervond de wens van de gewestregering en van de directie van Actiris om het gewicht van deze laatste te versterken bij de uitstippeling en tenuitvoerlegging van dit beleid, regelmatig weerstand van de lokale besturen en van de verenigingen en organisaties die ermee samenhangen. Men denke vooral aan het bestuur van de talrijke initiatieven voor hulp bij sociaal-professionele integratie die door de *missions locales pour l'emploi* (werkwinkels) worden gecoördineerd¹⁷⁵.

Niet alleen zijn de gemeenten, via hun administratie, belangrijke rechtstreekse werkverschaffers, ze hebben over het algemeen een tewerkstellingsdienst, die de verschillende door plaatselijke werkgevers doorgestuurde aanbiedingen verspreidt, gerichte evenementen organiseert zoals jobbeurzen en soms helpt bij het zoeken naar werk. De gemeenten beschikken elk ook en vooral, zowel in Brussel als elders, over een OCMW en een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (PWA). In het kader van de

(175) Zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*

zesde staatshervorming werden sommige van de federale bepalingen die deze twee structuren regelen, en voor de tweede daarvan zelfs helemaal, geregionaliseerd. Dit hoofdstuk gaat over de relatieve overdracht naar de OCMW's, waarvoor de doorgevoerde regionalisering beperkt is tot een welbepaalde maatregel, terwijl het volgende hoofdstuk gewijd zal zijn aan de PWA's, die op hun beurt volledig op de gewesten afgewenteld zijn (zie *infra*, 6).

De openbare centra voor maatschappelijk welzijn werden in elke gemeente van het koninkrijk in het leven geroepen door een wet van 8 juli 1976 in de vorm van openbare instellingen met een andere rechtspersoonlijkheid dan die van de gemeenten, ter vervanging van de vroegere commissies voor openbare onderstand¹⁷⁶. Zoals we weten, is de taak van de centra, sociale bijstand te bieden aan mensen in armoede. Deze hulp neemt, althans wat de materiële aspecten ervan betreft, voornamelijk de vorm aan van een minimuminkomen: het leefloon in het kader van het recht op maatschappelijke integratie of een geldsom die even hoog is voor de categorieën van buitenlandse ingezetenen met een geldige verblijfsvergunning die daar niet kunnen van genieten, als in het kader van de maatschappelijke dienstverlening. De centra beschikken eveneens over de mogelijkheid om de sociale bijstand te verlenen in de vorm van een job, in voorkomend geval door zelf als werkgever op te treden, en eventueel door de betrokkene ter beschikking te stellen van een derde. Deze techniek, die bekend staat onder de naam "artikel 60-tewerkstellingen", naar de naam van de (belangrijkste) bepaling van organieke wet van de OCMW's die ze omkadert, maakt van de centra een belangrijke speler op het veld van de sociaal-professionele herintegratie.

Het is deze maatregel, die zich op het kruispunt van de sociale bijstand en het werkgelegenheidsbeleid bevindt, en aan Nederlandstalige kant vaak "sociale tewerkstelling" wordt genoemd, die bij de zesde staatshervorming aan de gewesten werd toevertrouwd. Alvorens daartoe te komen loont het de moeite de evolutie van de bevoegdheidsverdeling inzake maatschappelijk welzijn even snel te doorlopen, om de onderlinge verbanden tussen de verschillende machtsniveaus goed te begrijpen (5.1.). Vervolgens stellen wij de overgedragen maatregel en de belangrijke uitbreidingen voor die hij in de loop van de tijd heeft ondergaan om het gebruik ervan te bevorderen (5.2.). In één moeite door zullen wij trachten een licht te werpen op de kansen die door de doorgevoerde overdracht zijn ontstaan. De belangrijkste daarvan is waarschijnlijk de verkleining van de zeer grote verschillen die er tussen de OCMW's bestaan in het gebruik van de maatregel (5.3.). Tot slot zullen wij de vinger leggen op, en praten over de richtingen die men in Brussel wil uitgaan, waar

(176) Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, B.S., 5 augustus 1976. Aan Franstalige kant zijn de *centres publics d'aide sociale* tot *centres publics d'action sociale* omgedoopt in 2004. Over deze verandering van vocabularium, die werd doorgevoerd met verwijzing naar de filosofie van de actieve welvaartsstaat, zie D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., nr. 363 tot 366, pp. 200-202.

de dualiteit gemeenschappen/Gewest de zoektocht naar een grotere samenhang ingewikkeld maakt (5.4.).

5.1. DE BEVOEGDHEIDSVREDELING INZAKE MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

Reeds sinds 1980 maakt het beleid inzake maatschappelijk welzijn, als onderdeel van de bijstand aan personen, deel uit van de zogenaamde persoonsgebonden materies, die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen¹⁷⁷. Toch kwamen twee grote uitzonderingen op deze principiële bevoegdheid in eerste instantie toe aan de federale staat. Het gevolg daarvan was dat deze principiële bevoegdheid enigszins werd uitgehold: de uitzonderingen hadden enerzijds betrekking op de organieke regels betreffende de OCMW's en anderzijds op de vastlegging van HET minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het recht op een bestaansminimum.

In 1993 werd, ter gelegenheid van de vierde staatshervorming, het eerste van deze twee grote bevoegdheidsblokken die in de schoot van de federale Staat waren gebleven – de organieke regels – overgedragen naar de drie gemeenschappen en wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC)¹⁷⁸. In Brussel wordt de bevoegdheid van de GGC inzake het beleid rond maatschappelijk welzijn verklaard door het feit dat de OCMW's instellingen zijn die, door hun organisatie, niet kunnen worden beschouwd als uitsluitend behorend tot een van de twee grote gemeenschappen en die dus “bicommunautair” zijn. Aan Franstalige kant heeft de armlastige Franse Gemeenschap de uitoefening van al haar bevoegdheden inzake sociaal beleid vanaf 1993 overgedragen aan het Waals Gewest, binnen de grenzen van het grondgebied van het Franse taalgebied¹⁷⁹, zoals ze met name ook voor de beroepsopleiding heeft gedaan (zie *supra*, 2.1.).

Zo hebben de opgesomde deelstaten de macht geërfd om de samenstelling van de raad van maatschappelijk welzijn, de kwesties in verband met het personeel van de centra, de administratie van diezelfde centra, de financiering ervan, de administratieve voogdij, enz. naar eigen goeddunken te regelen. Artikelen 1 en 2 van de organieke wet van de OCMW's van 1976, de definitie van de aan de centra overgedragen opdrachten – evenwel zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor

(177) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, art. 5, §1, II, 2°.

(178) Voor het grondgebied van het tweetalige taalgebied, zie de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen, art. 63, al. 1.

(179) Decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *B.S.*, 10 september 1993, waarvan 3, 7° de Franse Gemeenschap ontlast van alle bijstand aan personen, met enkele uitzonderingen.

de gemeenschappen om bijkomende of aanvullende rechten toe te kennen – en de regels in verband met het beroep dat kan worden aangetekend tegen de door de centra genomen beslissingen inzake individuele sociale bijstand, zijn bij afwijking evenwel de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid gebleven, net zoals het recht op een bestaansminimum, dat vandaag vervangen is door het recht op maatschappelijke integratie.

Met andere woorden, de “inhoud” van het recht op maatschappelijke integratie en van het recht op maatschappelijke dienstverlening – minimumbedrag, categorieën van begunstigen, toekenningsvoorwaarden, enz. – wordt nog steeds bepaald door de federale wetgever, terwijl de organisatie en de werking van de OCMW’s, die belast zijn met de toekenning van de prestaties aan de rechthebbenden, onder de bevoegdheid van drie afzonderlijke gefedereerde collectiviteiten vallen: de Vlaamse Gemeenschap in het Nederlandse taalgebied, de GGC in Brussel, het Waals Gewest in het Franse taalgebied en de Duitstalige Gemeenschap in het Duitse taalgebied. Zoals vaak heeft de Vlaamse Gemeenschap, die erover waakt haar wetgeving regelmatig bij te werken, in 2008 uiteindelijk haar eigen decreet uitgevaardigd betreffende de organisatie van de OCMW’s (OCMW-decreet)¹⁸⁰, terwijl de andere drie overheden zich tot nog toe tevreden hebben gesteld met het aanbrengen van wijzigingen aan de organieke wet van 8 juli 1976 en ze als basis behielden¹⁸¹, d.w.z. een procedé dat, het dient gezegd, nauwelijks bijdraagt tot de leesbaarheid van de teksten.

In tegenstelling tot de programma’s voor wedertewerking van de werkzoekenden, die aan de gewesten werden toevertrouwd toen het tewerkingbeleid geregionaliseerd werd, bleef de tewerking van de begunstigen van het recht op maatschappelijke integratie of maatschappelijk dienstverlening in de schoot van de federale staat, uit hoofde van diens bevoegdheid inzake de definitie van de opdrachten van de OCMW’s. De zesde staatshervorming heeft dit doen kantelen naar de kant van het tewerkingbeleid, waardoor het dus buiten de federale sociale zekerheid valt.

5.2. DE “ARTIKEL 60-TEWERKSTELLINGEN”, OF DE VERSTERKING VAN EEN MAATREGEL

Waarover gaat het precies? Sinds hun oprichting in 1976 beschikken de OCMW’s, krachtens artikel 60, §7 van de organieke wet, over de mogelijkheid om sociale

(180) Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *B.S.*, 24 december 2008. Voor een voorstelling, zie B. Weekers, Het (Vlaams) OCMW-decreet, *Rechtskundig Weekblad*, pp. 1370-1378, 2008-2009.

(181) Van deze drie entiteiten heeft het Waals Gewest zijn bevoegdheden het meest gebruikt, in essentie, net als de Vlaamse Gemeenschap, om de synergieën tussen het OCMW en de gemeente te versterken. Deze versterking kreeg met name concreet vorm door een integratie van de voorzitter van het centrum binnen het college van burgemeester en schepenen. Zie J.-M. Berger, L’incorporation du centre public d’action sociale dans l’institution communale, *Revue de droit communal*, 2-3, pp. 39-53, 2007.

bijstand te verlenen in de vorm van een baan door zelf als werkgever op te treden. Op die manier krijgt de betrokkene de kans te bewijzen dat hij een tijd gewerkt heeft zodat hij recht krijgt op een sociale uitkering die een verzekering vormt – zoals een werkloosheidsuitkering. Tegelijkertijd geeft artikel 61 van de wet de OCMW's de toelating om een werkgever van buitenaf te vragen de begunstigde op zijn kosten in dienst te nemen, eventueel met financiële hulp van het centrum. Die mogelijkheden werden destijds zonder grote debatten in de wet geïntroduceerd, ten gevolge van een amendement dat door de regering werd ingediend tijdens discussies in de commissie¹⁸².

Voor de OCMW's was de formule van de "artikel 60-job" aanvankelijk een dure zaak, omdat ze inhield dat ze niet meer alleen het bestaansminimum aan de begunstigde moest storten, maar een echte bezoldiging, die ten minste gelijk is aan het minimumloon. De verdeelsleutel van de kostprijs voor sociale bijstand tussen de centra en de staat voorzag aanvankelijk evenwel alleen een terugbetaling door deze laatste aan de eersten van een bedrag gelijk aan de helft van het bestaansminimum, zonder dat er een vermeerdering zou worden voorzien in geval van tewerkstelling¹⁸³. De indienstneming van een begunstigde door een privéwerkgever op basis van artikel 61 is een mogelijkheid die nooit veel werd gebruikt.

Deze maatregelen, vooral de eerste, bleven lange tijd vrij beperkt¹⁸⁴, vooral door de hoge kosten ervan voor de centra. In de loop van de jaren 1990 nam het succes ervan echter toe, na een opeenvolging van maatregelen bedoeld om de OCMW's financieel aan te moedigen om er een beroep op te doen. In het kader van het "urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving", dat in 1993 door de regering werd uitgevoerd, werd eerst het gedeelte van het bestaansminimum dat door de federale staat werd terugbetaald, opgetrokken tot 100% wanneer het OCMW optreedt als werkgever ten aanzien van de begunstigde op basis van artikel 60, §7 van de organieke wet¹⁸⁵. Iets later werden de OCMW's volledig vrijgesteld van werkgeversbijdragen wanneer ze een bestaansminimumgerechtigde in dienst nemen, om de tewerkstelling nog minder duur te maken. Zoals we hiervoor reeds hebben uiteengezet, maakt deze vrijstelling deel uit van de doelgroepverminderingen die momenteel geregionaliseerd zijn (zie *supra*, 3).

(182) Ontwerp van organieke wet betreffende de centra voor maatschappelijk welzijn, verslag van 3 juni 1976 opgesteld namens de commissie Volksgezondheid en Gezin door A. Verbist, *Parl. St.*, Senaat, 1974-1975, nr. 581/2, p. 116. De regering maakte gewoon allusie op het vergelijkbare stelsel van "tewerkgestelde werklozen" dat vlak na de tweede wereldoorlog in het leven werd geroepen in het kader van de werkloosheidsverzekering (zie hierover D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., nr. 487, p. 266) en waarop in de jaren 1980 de programma's ter vermindering van de werkloosheid zullen volgen.

(183) Wet van 7 augustus 1974 tot invoering van het recht op een bestaansminimum, *B.S.*, 7 augustus 1974, art. 18.

(184) Zie de enkele cijfers die worden aangehaald door J.-M. Berger, *L'insertion socioprofessionnelle de personnes aidées par les centres publics d'aide sociale*, *Mouvement communal*, 67 (2), p. 78, 1985.

(185) Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, *B.S.*, 4 februari 1993, die (met name) artikel 18 van de wet van 7 augustus 1974 heeft herschreven.

Een bijkomende stap werd in 1999 gezet, in naam van de idee dat sociale bijstand van een “vangnet” moest evolueren naar een “trampoline” voor de werkgelegenheid¹⁸⁶, en na de wens die werd geuit in het *Algemeen verslag over de armoede* van 1994 door de verenigingen waar armen het woord nemen, dat de financiële middelen die worden gewijd aan de uitkeringen voor sociale bijstand op zodanige wijze zouden worden geheroriënteerd dat de beroepsherinschakeling van de rechthebbenden rechtstreekser wordt ondersteund¹⁸⁷. In dit perspectief werd artikel 60, §7 van de organieke wet op zodanige wijze aangevuld dat het de OCMW's de mogelijkheid geeft een begunstigde aan het werk te zetten niet alleen in de welbepaalde hypothese dat deze moet aantonen dat hij een tijd gewerkt heeft om een prestatie van sociale zekerheid te ontvangen, maar ook “teneinde [voor hemzelf] de werkervaring van de betrokkene te bevorderen”¹⁸⁸. De doelstelling die door deze herschrijving wordt nagestreefd, is dat de tewerkstelling niet beperkt is tot een enkele rit richting werkloosheidsuitkering voor bestaansminimumtrekkers, maar dat ze – zoals in de praktijk reeds meer en meer het geval was – een manier zou kunnen vormen om de betrokkene te helpen zich (opnieuw) vertrouwd te maken met de eisen van de arbeidsmarkt.

In dezelfde gedachtengang voegt het nieuwe artikel 60, §7 eraan toe dat, bij afwijking van het principiële verbod op terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van gebruikers¹⁸⁹, de begunstigden die in dienst worden genomen via een arbeidsovereenkomst met een OCMW door deze laatste ter beschikking kunnen worden gesteld van een derde, zoals een gemeente, een vzw, een intercommunale met sociaal, cultureel of ecologisch oogmerk, een ander OCMW of een “partner”, met wie het centrum een overeenkomst heeft gesloten die de modaliteiten van hun samenwerking regelt. Deze belangrijke vernieuwing heeft de maatregel zijn huidige gezicht gegeven: ofwel laat het OCMW dat een van zijn begunstigden via een arbeidsovereenkomst in dienst neemt, hem binnen zijn eigen diensten werken; ofwel, zoals meestal het geval is, stelt het deze begunstigde ter beschikking van een derde, die afkomstig kan zijn van zowel de openbare of non-profitsector als van de privésec-

(186) Zie de programmatekst van Jan Peeters (SP), staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie in de regering-Dehaene II (1995-1999): J. Peeters, Twintig jaar recht op maatschappelijke dienstverlening, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 39 (1), pp. 119-128, 1997.

(187) *Algemeen verslag over de armoede*, verslag opgesteld op verzoek van de minister van Maatschappelijke Integratie door de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met ATD-Vierde Wereld België en de afdeling OCMW van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, Brussel, Koning Boudewijnstichting, pp. 190 en 191, 1994, waarin de modaliteiten van een “actieve[re] besteding van de sociale prestaties” worden voorgesteld.

(188) Wet van 24 december 1999 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, *B.S.*, 31 december 1999, 3de ed., die artikel 60, §7 en 61 van de organieke wet van 8 juli 1976 heeft herschreven. Voor een commentaar van deze herschrijving, zie de ontwikkelingen die gewijd zijn aan de activering in D. Simoens en N. Debast, “Bestaansminimum en maatschappelijke dienstverlening”, in J. Put en D. Simoens (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1996-2001*, Brugge, die Keure, pp. 1191-1197, 2001.

(189) Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, *B.S.*, 20 augustus 1987, art. 31.

tor, in dit laatste geval dan wel op voorwaarde dat er een partnerschapsovereenkomst werd gesloten tussen het bedrijf dat er gebruik van maakt, en het OCMW; ofwel, wat nog steeds niet vaak gebeurt, wordt de begunstigde rechtstreeks door een externe werkgever in dienst genomen¹⁹⁰.

Deze hele reeks opeenvolgende maatregelen heeft er tegelijkertijd toe bijgedragen dat enerzijds de tewerkstelling van de bestaansminimumtrekkers minder duur was voor de OCMW's en anderzijds de mogelijke modaliteiten ervan werden uitgebreid. De toepassing van deze maatregelen heeft zich in de cijfers vertaald door een matige maar gestage toename, gedurende de jaren negentig, van het aantal tewerkgestelde begunstigten van het bestaansminimum. Vlak voor de eeuwwisseling betrof de tewerkstelling, voornamelijk in het kader van artikel 60, §7, op die manier bijna 5.000 bestaansminimumtrekkers voor een totaal van ongeveer 80.000 begunstigten.

De laatste belangrijke etappe van deze evolutie in de wetgeving werd in 2002 afgelegd, toen het bestaansminimum werd vervangen door het recht op maatschappelijke integratie. Sindsdien ontvangt het OCMW dat het "recht op tewerkstelling" van een begunstigde jonger dan 25 verwezenlijkt door hem zelf in dienst te nemen op basis van artikel 60, §7 van de organieke wet, niet langer alleen een bedrag gelijk aan het leefloon, dat sinds 1999 is vastgelegd aan het hoogste percentage, ongeacht de gezinssituatie van de begunstigde; dit bedrag wordt bovendien vermeerderd met nog eens 25% om de loonkost voor het centrum dat de betrokkene tewerkstelt, te verminderen en zelfs volledig te neutraliseren¹⁹¹. Men zal inzien dat deze gerichte verhoging van de subsidie die door de staat aan de OCMW's verschuldigd is, een betere financiële ondersteuning beoogt van de centra die de maatschappelijke integratie van de jonge rechthebbenden trachten te bevorderen door hun de kans te geven te werken.

In het kielzog van de uitbreiding van de financiële stimulansen en de opgesomde herschikkingen in de wetgeving, is het aandeel tewerkgestelde begunstigten "langzaam aan uitgegroeid tot een soort van barometer van de vitaliteit van de OCMW's"¹⁹². Het aandeel van de zogenaamde "geactiveerde" begunstigten bedraagt momenteel

(190) Voor een volledige voorstelling van de juridische omkadering van de "artikel 60-" en "artikel 61-banen", inclusief de koninklijke besluiten en de rondzendbrieven die de organieke wet aanvullen, zie D. Simoens, *Handboek OCMW-dienstverlening*, op. cit., nr. 1492 tot 1573, pp. 533-559; B. De Mars, Artikel 60, §7 OCMW-wet: op het kruispunt van arbeidsrecht en maatschappelijke dienstverlening, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4, pp. 355-420, 2011; L. Eliaerts, *Terbeschikkingstelling van werknemers en uitzendarbeid*, Mechelen, Kluwer, reeks "Algemene praktische rechtsverzameling", nr. 656 tot 677, pp. 304-313, 2014; C.-E. Clesse en M. Morsa, *Travailleurs détachés et mis à disposition. Droits belge, européen et international*, 2de ed., Brussel, Larcier, reeks "Droit social", nr. 181 tot 226, pp. 119-137, 2015.

(191) Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, art. 37.

(192) M. Bodart, La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi, in M. Bodart (ed.), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Brussel, La Chartre, reeks "Droit en mouvement", p. 179, 2002.

ongeveer 10% van alle begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie of equivalente leefloon. Het aantal tewerkgestelde rechthebbenden neemt zo goed als voortdurend toe: midden de jaren 2000 is de drempel van gemiddeld 10.000 personen per jaar overschreden. Hun relatieve aandeel volgt echter niet dezelfde evolutie en heeft in het midden van de jaren 2000 zelfs de neiging gehad lichtjes te dalen, door de gelijktijdige sterke groei van het totale aantal begunstigden van sociale bijstand, grotendeels ten gevolge van de diverse beperkende maatregelen die zijn genomen inzake werkloosheidsverzekering. De overgrote meerderheid van de geactiveerde begunstigden wordt aan het werk gezet via het “artikel 60-statuu”¹⁹³. Dat betekent dat deze mensen er op termijn ofwel in slagen zich rechtstreeks te integreren op de arbeidsmarkt, ofwel recht krijgen op een werkloosheidsvergoeding.

Hieromtrent werd artikel 60, §7 van de organieke wet gewijzigd kort nadat het recht op maatschappelijke integratie in 2002 werd ingevoerd, om te preciseren dat de tewerkstelling “niet langer mag zijn” dan de arbeidsperiode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen¹⁹⁴. Ook al strookt deze precisering met het principe volgens hetwelk sociale bijstand een strikt residueel recht vormt ten opzichte van de andere vormen van sociale bescherming, er dient uit geconcludeerd dat de federale wetgever de doelstelling van “maatschappelijke integratie” van de begunstigde als bereikt beschouwt zodra deze laatste voldoende heeft bijgedragen om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering – of hoe het “recht op werk” recht naar ... werkloosheid leidt.

5.3. NAAR EEN HARMONISATIE VAN DE PRAKTIJEN OP GEWESTELIJKE SCHAAL?

De zesde staatshervorming heeft de tewerkstelling van mensen die recht hebben op maatschappelijke integratie of maatschappelijke dienstverlening aan de gewesten overgedragen¹⁹⁵, zijnde, zoals gepreciseerd in de voorbereidende werken, de maatregelen die zijn georganiseerd door artikel 60, §7 en 61 van de organieke wet¹⁹⁶. Dat betekent dat de gewesten voortaan het normatieve kader dat van toepassing is op de tewerkstelling van begunstigden van sociale bijstand kunnen laten evolueren

(193) A. Van Haarlem en J. Coene, Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd, in D. Dierckx et al. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*, Leuven, Acco, reeks “Sociale inzichten”, p. 369, 2013.

(194) Programmawet van 2 augustus 2002, *B.S.*, 29 augustus 2002, die een nieuwe alinea 2 heeft ingevoegd in artikel 60, §7 van de organieke wet.

(195) Zie het 2^e/1 toegevoegd aan artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, evenals de precisering die door dezelfde wet is aangebracht aan artikel 5, §1, II, 2^e van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, waarin wordt herhaald dat de tewerkstelling van de begunstigden van sociale bijstand, die voortaan de bevoegdheid is van de gewesten en niet langer van de federale overheid, niet valt onder het beleid inzake maatschappelijk welzijn, dat naar de gemeenschappen is overgegaan.

(196) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, p. 108.

zoals zij dat willen. Zij kunnen met name de lijst wijzigen van gebruikers tot wier beschikking de begunstigden kunnen worden gesteld. Bijgevolg werd het gedeelte van de federale financiering van de sociale bijstand dat gewijd is aan ondersteuning bij de tewerkstelling van de rechthebbenden, nog steeds voor 90%, overgedragen aan de gewesten, die ze kunnen gebruiken zoals zij dat wensen.

Sommigen zien in deze overdracht een grotere homogenisering van de bevoegdheden, terwijl anderen veeleer de vervanging van de ene samenhang met de andere zien. Fons Leroy bijvoorbeeld, die voorstander is van de eerste lezing, had het naast elkaar bestaan van twee parallelle arbeidsbemiddelingscircuits betreurd, namelijk het “standaardcircuit” dat wordt georganiseerd door de gewesten, bestemd voor de werkzoekenden, en het specifieke circuit, dat wordt gereguleerd door de federale overheid en toegepast door de OCMW’s, bestemd voor de begunstigden van sociale bijstand. Volgens de gedelegeerd bestuurder van de VDAB zou de overheveling van de begunstigden van sociale bijstand naar het normale circuit van de werkzoekenden in hun voordeel moeten zijn. Volgens hem zou dit immers hun kansen vergroten, zonder dat daarom hun specifieke noden uit het oog worden verloren. Om zijn woorden te staven haalde hij het voorbeeld aan van de beroepsinschakeling van personen met een handicap, die de Vlaamse regering uit de handen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap heeft genomen om ze toe te vertrouwen aan de gewestelijke overheidsdienst werkgelegenheid, volgens hem met succes¹⁹⁷.

Ten gunste van de tweede lezing werd opgemerkt dat de regionalisering van de artikel 60-ers weliswaar samenhangend is als we kijken naar het gewestelijke karakter van de bevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling, maar dat er geen enkel mechanisme van financiële responsabilisering van de gewesten is ingevoerd inzake de tewerkstelling van de begunstigden van sociale bijstand, terwijl de financiering van de uitkeringen van sociale bijstand in essentie ten laste is van de federale overheid. Het gevolg is dat, als de gewesten minder hun toevlucht nemen tot tewerkstelling, de lasten daarvan bij de federale Staat komen te liggen, uit hoofde van zijn bevoegdheid inzake sociale zekerheid. Met andere woorden, de gewesten hebben er meer financieel belang bij dat de rechthebbenden op sociale bijstand gewoon een uitkering krijgen in plaats van te werken¹⁹⁸.

(197) F. Leroy, Regionaliseren om beter te activeren, *op. cit.*, p. 8. Over de bevoegdheidsoverdracht binnen Vlaanderen inzake de beroepsinschakeling van personen met een handicap, zie het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap, *B.S.*, 3 oktober 2008. Voor een minder optimistische mening over de samenwerking tussen de Vlaamse OCMW’s en de VDAB, zie B. De Mars, Artikel 60, §7 OCMW-wet, *op. cit.*, p. 368.

(198) N. Van Leuven, De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling, *op. cit.*, nr. 24, p. 383; H. Dumont, M. El Berhoumi en I. Hachez (eds.), *De zesde staats hervorming*, *op. cit.*, nr. 101, p. 114 en nr. 115, pp. 128 en 129.

Om dit debat begrijpelijk te maken, wat zijn de grote uitdagingen waarvoor we nu staan? In elk geval wordt het dagelijkse beheer van de maatregel momenteel verzekerd door de OCMW's, die hiervoor over zeer veel bewegingsvrijheid beschikken. Tot de zesde staats hervorming was het toezicht dat op federaal niveau, door de POD Maatschappelijke Integritatie, op de centra werd uitgeoefend, beperkt tot slechts enkele zaken: hoofdzakelijk een vrij lakse controle op de naleving van de wet, waarvan de terugbetaling van het gedeelte van de sociale bijstand ten laste van het federale niveau afhankelijk is, en de verzameling van samenvattende statistische gegevens. Bovendien herhalen wij dat de begunstigden weliswaar dagelijks worden opgevolgd door de sociaal assistent van de centra, maar dat het wel degelijk de raad voor maatschappelijk welzijn van diezelfde centra is die alle beslissingen neemt en dat deze raad, in de vier taalggebieden van het land, samengesteld is uit politieke mandatarissen die verkozen zijn door de leden van de gemeenteraad. Het gevolg daarvan is dat wat sociale bijstand betreft, de beslissingen niet, zoals het geval is in alle andere takken van de sociale zekerheid, worden genomen door een ambtenarenkorps dat belast is met de toepassing van de reglementering, die over het algemeen zeer gedetailleerd is, maar door gecoöpteerde politieke mandatarissen, die de beoordelingsmarge die de wettekst hun toekent, wel eens op heel verschillende wijzen kunnen gebruiken¹⁹⁹.

In deze context worden de ongelijkheden tussen de gemeenten inzake de toevlucht die wordt genomen tot de "artikel 60-maatregel" vaak genoemd door de actoren op het terrein en door de waarnemers²⁰⁰⁻²⁰¹. Zo zijn er niet te verwaarlozen verschillen

(199) Over de invloed van de plaatselijke autonomie op de gemiddelde duur van de toekenning van sociale bijstand, zie S. Carpentier, K. Neels en K. Van den Bosch, How Do Exit Rates from Social Assistance Benefit in Belgium Vary with Individual and Local Agency Characteristics?, *Research in Labor Economics*, 39, Safety Nets and Benefit Dependence, pp. 151-187, 2014.

(200) M. Lebrun, L'intégration sociale via la mise à l'emploi dans le cadre des dispositifs 'art. 60, §7' et 'art. 61' des CPAS: que nous apprend la revue de la littérature existante et que reste-t-il à savoir à propos des trajectoires impulsées par les services ISP?, Brussel, Collectif Solidarité contre l'exclusion, 49 pp., 2011, www.asbl-cscc.be/documents/CSCEISPCPAS3.pdf; M. Sylin en R. Maes, Les politiques d'activation sont-elles durables? Le cas des 'articles 60, §7' en Belgique, *Travail, emploi, formation*, 10, L'insertion à géométrie variable, pp. 42-58, 2012 (deze studie wemelt helaas van de fouten als het over het toepasselijke juridische kader gaat); V. Huens, Article 60, §7: derrière le mécanisme administratif, des travailleurs, des réalités et des enjeux, Monceau-sur-Sambre, Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises, 10 pp., 2013, www.saw-b.be/spip/IMG/pdf/a1311_art60.pdf.

(201) Meer ten gronde waren twee economen van mening, maar dan op basis van gegevens die teruggaan tot het einde van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990, en rekening houdende met het juridische kader dat in die tijd van toepassing was, dat de "artikel 60-tewerkstellingen" contraproductief waren, omdat ze de neiging hadden de gemiddelde duur van de uitkeringen van sociale bijstand te verlengen. De hypothese die door de auteurs naar voren wordt gebracht is dat, zodra de mensen aan het werk zijn gezet, de OCMW's nog nauwelijks een stimulans hebben om haast te maken met hun beroepsherinschakeling, in tegenstelling tot die van hun andere gebruikers. Deze mensen krijgen immers systematisch recht op een werkloosheidsverzekering en hun tewerkstelling wordt voor een zeer groot stuk gesubsidieerd. Zie B. Cockx en G. Ridder, Social Employment of Welfare Recipients in Belgium: An Evaluation, *Economic Journal*, 111 (470), pp. 322-352, 2001. De resultaten van deze studie zouden er uiteraard baat bij hebben als ze werden geactualiseerd en rekening hielden met alle doelstellingen die door de geanalyseerde maatregel worden nagestreefd.

in de bezoldiging die de begunstigden krijgen, naargelang het centrum zich tevreden stelt met het storten van het interprofessionele minimumloon of een guller barema toepast. Ook vragen de centra over het algemeen een financiële tussenkomst aan de structuren die gebruikmaken van de diensten van de artikel 60-er die hun ter beschikking wordt gesteld, maar binnen een marge die gaat van een symbolische bijdrage tot meer dan 700 EUR per maand. Zoals de kabinetschef van de OCMW-voorzitter van Namen in 2008 uitlegde, “brengen de op zijn minst ongelijke tarieven die in de verschillende OCMW’s worden toegepast, een onderlinge concurrentie tot stand die niet gezond is”, zodat “er een echte markt van ‘artikel 60-banen’ ontstaat (...): ‘u biedt me een artikel 60-er aan voor zoveel maar bij het OCMW hiernaast krijg ik er een gratis, of een die 100 EUR goedkoper is’”²⁰². Ook op het vlak van omkadering en opleiding krijgen sommige tewerkgestelde rechthebbenden een echte stap-voor-stapbegeleiding, terwijl anderen een beetje aan hun lot worden overgelaten en alleen ondankbare jobs aangeboden krijgen. Daar komt nog het probleem bij dat, in geval van terbeschikkingstelling, de structuur binnen dewelke de arbeidsprestaties worden geleverd, formeel niet de werkgever van de betrokkene is.

De OCMW’s zijn zich wel degelijk bewust van al deze moeilijkheden, dat valt in elk geval tussen de regels door te lezen. Ze hebben zich tot nog toe echter altijd erg terughoudend opgesteld als het ging over meer overeenstemming tussen hun werkwijzen, want ze staan op hun plaatselijke autonomie. In deze context biedt de regionalisering van de maatregel die door de zesde staatshervorming is ingevoerd, de kans te streven naar een zekere harmonisatie van de praktijken op gewestelijk niveau, met name als het gaat over de arbeidsvoorwaarden van de tewerkgestelde rechthebbenden, hun omkadering en de samenwerking tussen de centra en de organisaties die er gebruik van maken.

Hoe kan deze uitdaging in Brussel worden aangegaan?

5.4. MOGELIJKE ORIENTATIES IN BRUSSEL

De 19 OCMW’s van de hoofdstad zijn de getuigen van de grote armoede waarmee het Brussels Gewest kampt. Zij concentreren op hun eentje evenveel begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie of equivalent leefloon als *grosso modo* het hele Vlaams Gewest en zijn 308 OCMW’s, d.w.z. iets minder dan 40.000 personen. Als we kijken naar de respectieve bevolking van de verschillende gewesten van het land bedraagt het aandeel rechthebbenden op maatschappelijke integratie per 1.000 inwoners 4‰ in het noorden van het land, tegenover meer dan 25 ‰ in

(202) O. Hissette, geciteerd door M. Lebrun, *L’intégration sociale via la mise à l’emploi dans le cadre des dispositifs ‘art. 60, §7’ en ‘art. 61’ des CPAS*, *op. cit.*, p. 18.

de hoofdstad, terwijl Wallonië aan haar kant daartussenin zit, met een “score” van bijna 14 ‰²⁰³. De duizelingwekkende hoogte waarop Brussel zich bevindt, is een perfecte illustratie van het aloude fenomeen van de concentratie van armoede in de grote stadscentra.

Zowel in Brussel als elders doen de OCMW's weliswaar een beroep op de tewerkstelling van hun begunstigden, met aantallen en manieren die sterk verschillen van de ene gemeente tot de andere²⁰⁴, maar ze zijn over het algemeen grootgebruikers van de techniek. Welnu, de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG), die de Brusselse federaties van de vakbonds- en werkgeversorganisaties verenigt, heeft in een initiatiefadvies de vinger gelegd op een zeer groot verschil tussen het gedeelte van de begroting dat door de POD Maatschappelijke Integratie wordt toegekend aan artikelen 60 en 61 die vlak voor de zesde staats-hervorming door de Brusselse OCMW's werd gebruikt (iets meer dan 23% van de enveloppe) en het gedeelte van deze begroting, beperkt tot 90% van de vroegere middelen, dat effectief aan het Gewest werd overgedragen, afhankelijk van het rendement van de personenbelasting van zijn inwoners (8,56%, wetende dat dit cijfer sindsdien nog is gedaald)²⁰⁵. Dit zeer grote verschil tussen het effectieve gebruik van de maatregel voor de regionalisering en de personenbelasting-sleutel betekent dat, op termijn, d.w.z. na het verstrijken van het overgangsmechanisme, de OCMW's van de hoofdstad *a priori* geen equivalent aantal tewerkgestelde begunstigden kunnen behouden, behalve als het Gewest beslist – en in staat is – het verschil aan te vullen. Als het dat niet doet (of kan), moeten de momenteel tewerkgestelde begunstigden zich tevreden stellen met het ontvangen van de uitkeringen, ten laste van... de federale staat.

Bovenop deze moeilijkheid ontstaat er met de regionalisering van de “artikel 60-tewerkstellingen” in Brussel een bijkomend machtsniveau inzake sociale bijstand. Naast de federale overheid, de lokale besturen en de GGC gaat het Gewest voortaan tussenkomen als houder van de bevoegdheid voor het tewerkstellingsbeleid. Wij zien niet dezelfde toename van het aantal betrokken actoren in de andere taalgebie-

(203) A. Van Haarlem en J. Coene, Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd, *op. cit.*, pp. 364-370.

(204) Zie V. Degraef, *Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois*, eindverslag, Brussel, Université Saint-Louis, Centre d'études sociologiques, pp. 164-168, 2013. Over het oude debat in verband met de kans om in Brussel 19 afzonderlijke OCMW's (en gemeenten) te behouden, zie de discussie die is voorgesteld door Anne Herscovici, voormalig voorzitter van het OCMW van Elsene, die wijst op de moeilijkheid om de werkwijzen op een lijn te krijgen zonder dat dit leidt tot een aanpassing naar beneden: A. Herscovici, Dix-neuf CPAS: atout ou handicap? La solidarité à l'épreuve du territoire, in *En route pour la bonne gouvernance. Comment réorganiser l'intra-bruxellois pour une meilleure gestion de la ville?*, akten van de 42ste “école urbaine” van de ARAU, Brussel, Atelier de recherche et d'action urbaines, pp. 36-40, 2011.

(205) Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 24 april 2014 betreffende de regionalisatie van de begeleidingsprogramma's ter herinschakeling van de begunstigden van het leefloon en van de overeenkomstige sociale steun, 16 pp.

den van het land, omdat het beleid inzake maatschappelijk welzijn en het tewerkstellingsbeleid op alle andere plaatsen onder de bevoegdheid van dezelfde entiteit valt, omwille van de fusie tussen Gewest en Gemeenschap aan Vlaamse kant, de overdracht van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake maatschappelijk welzijn aan het Waals Gewest aan Waalse kant en de overdracht van de bevoegdheden van het Waals Gewest inzake het tewerkstellingsbeleid aan de Duitstalige Gemeenschap aan Duitstalige kant. In het noorden, het zuiden en het oosten van het land zijn de organisatie en de controle van de OCMW's en de gedefederaliseerde hefbomen van bevordering van de werkgelegenheid aldus in dezelfde handen geconcentreerd. Alleen in de hoofdstad is er dus een dissociatie tussen deze materies, omdat de GGC en het Gewest elkaar overlappen (maar wel gescheiden zijn).

Deze dissociatie moet evenwel deels worden gerelativeerd, want in de praktijk zijn de diensten die belast zijn met de uitoefening van de voogdij over de OCMW's niet daar gevestigd waar ze dat in principe zouden moeten zijn, d.w.z. binnen de administratie van de GGC, maar in Brussel Plaatselijke Besturen, d.w.z. de administratie van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel die belast is met de controle op en de ondersteuning van de gemeenten en de andere lokale besturen²⁰⁶. Niettemin is de entiteit die in Brussel bevoegd is om wetgevend op te treden inzake maatschappelijk welzijn, wel degelijk de GGC en niet het Gewest.

Wat de tenuitvoerlegging van de zesde staatshervorming betreft, is de vraag die in Brussel wordt gesteld de volgende: wie gaat binnen het Gewest concreet de leiding van de programma's voor tewerkstelling van de begunstigen van sociale bijstand op zich nemen? Onder de controle van welke van de OCMW's gaan ze een beroep blijven doen op de "artikel 60-tewerkstellingen"? De 19 openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de gemeentebeweging, die zeer op hun autonomie gesteld zijn, waren er voorstander van dat de bevoegdheid zou worden toevertrouwd aan Brussel Plaatselijke Besturen – dat zou als zijdelings voordeel hebben dat deze bevoegdheid daar gevestigd is waar de voogdij over de OCMW's reeds effectief wordt

(206) De website van de GGC vermeldt de voogdij over de OCMW's niet tussen de bevoegdheden die overgedragen zijn aan de directie Welzijnzorg van haar administratie (www.ccc-ggc.irisnet.be/nl/maak-kennis-met-de-ggc/administratie/directies-diensten-bevoegdheden/directie-welzijnzorg), terwijl Brussel Plaatselijke Besturen op zijn site uitlegt dat het belast is met de uitoefening van deze bevoegdheid "voor rekening van de GGC" (www.pouvoirslocaux.irisnet.be/nl/gewestelijk-bestuur/bpb/de-opdrachten?set_language=nl). Op pragmatisch vlak valt deze delegatie van bevoegdheden te begrijpen als we kijken naar de notoire krapte van zowel de personele als de logistieke middelen waarmee de administratie van de GGC het moet rooien, waarvan de afschaffing zeer ernstig werd overwogen (zie het Brusselse regeerakkoord voor de legislatuur 2009-2014: regeerakkoord, Parl. St., parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2009, nr. A/8-1, p. 131 en regeerakkoord, *Parl. St.*, verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2009, nr. B/1-1, p. 27), voordat de zesde staatshervorming haar dwong zich voor te bereiden op een tweede leven (zie hieromtrent de bijdrage van Mathieu Dekleermaker en Laurie Losseau in het huidige nummer). Niettegenstaande deze rechtvaardiging is de doorgevoerde delegatie juridisch nog even wankel als voordien en stelt ze het Gewest bloot aan beroepsprocedures.

uitgevoerd –, om de traditie van decentralisatie te behouden die de sociale bijstand kenmerkt. Actiris en de regionalistische beweging, die integendeel de centrale greep op de lokale besturen in de hoofdstad willen versterken, verdedigden dan weer het toezicht op de maatregel door de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, om hem duidelijk te integreren in het werkgelegenheidsbeleid van het Gewest. De spanning tussen de gemeenten en het Gewest die wij eerder hebben genoemd, zijn hier dus overduidelijk zichtbaar (zie *supra*, 5). Op formalistisch vlak pleitte het feit dat de bijzondere wetgever de tewerkstelling van begunstigden van sociale bijstand heeft ondergebracht bij het tewerkstellingsbeleid en niet meer bij het maatschappelijk welzijn, in het voordeel van de tweede oplossing.

In een poging iedereen tevreden te stellen heeft de Economische en Sociale Raad voor het Gewest in zijn initiatiefadvies voorgesteld om de leiding van de maatregel toe te vertrouwen aan een *ad-hoc* platform dat de 19 OCMW's, Actiris en de sociale partners samenbrengt²⁰⁷. De door de regering gemandateerde groep van deskundigen heeft zich vrij gevoelig getoond voor het probleem van het bestuur van het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid in Brussel, dat zwak en versnipperd blijft omdat er zoveel actoren bij betrokken zijn. Het leek voor de groep dan ook belangrijk dat elke financiële steun die door het Gewest aan een structuur wordt toegekend, hetzij openbaar, hetzij privé, die actief is inzake werkgelegenheid, in de toekomst gepaard gaat met een duidelijke plaats van de activiteiten daarvan in het gewestelijke tewerkstellingsbeleid dat door de regering is uitgestippeld en door Actiris ten uitvoer gelegd. Om de rol van regisseur van de gewestelijke arbeidsmarkt te versterken die aan de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling is toevertrouwd, heeft de groep het standpunt ingenomen dat de “artikel 60-tewerkstellingen” onder leiding moeten staan van Actiris, terwijl het belang van respect voor ieders vak expliciet wordt onderstreept en de Dienst wordt uitgenodigd om samen met de centra, net als met de andere werkverschaffers, partnerschapsrelaties uit te werken – met andere woorden: geen onderaanneming²⁰⁸.

Het regeerakkoord voor de legislatuur 2014-2019 lijkt die richting uit te gaan maar blijft zeer ontwijkend: het stelt zich tevreden met het vermelden van een “hergroepering” van de verschillende actoren van werkgelegenheid en beroepsopleiding die in het Brussels Gewest actief zijn, inclusief de OCMW's, rond, als we het goed begrijpen, de door Actiris gecoördineerde jobhuizen²⁰⁹. Dat is de stand van zaken.

(207) Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 24 april 2014, *op. cit.*, p. 9.

(208) *Staatsbervorming. Bevoegdheidsoverdracht inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding*, *op. cit.*, p. 85 en 86.

(209) Regeerakkoord, Parl. St., parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, nr. A-8/1, p. 33. Over de rol en het statuut van de jobhuizen in Brussel, zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, pp. 1.289-1.290.

In werkelijkheid gaat het er niet zozeer om wie gaat controleren, maar in welk perspectief die controle zal worden uitgeoefend. De leiding van de maatregel toevertrouwen aan Brussel Plaatselijke Besturen of aan een overlegplatform waarbij talrijke actoren betrokken zijn, komt neer op het *a priori* behouden van het karakter van mechanisme van hulp bij de maatschappelijke integratie van de maatregel, maar ook op het zich schikken naar de zeer wezenlijke verschillen die er tussen de gemeenten bestaan bij het gebruik dat ervan gemaakt wordt. Anderzijds houdt het toevertrouwen aan Actiris van het voorrecht om zich op te werpen als regisseur van de OCMW's wat de tewerkstelling van hun begunstigen betreft, een duidelijke wens in om de ongelijke behandelingen weg te werken en om de verschillende tewerkstellingstools in dezelfde handen te concentreren, misschien dan wel met het risico dat de "artikel 60-jobs" worden herleid tot een arbeidsbemiddelingsinstrument voor korte termijn op de arbeidsmarkt.

Met andere woorden, zoals met de regionalisering van de maatregel geschetst wordt, laat het zich aanzien dat Actiris, in overleg met de centra, gemeenschappelijke richtlijnen vastlegt over de manier waarop de "artikel 60-tewerkstellingen" moeten worden gebruikt. De mogelijke keerzijde van deze welkome harmonisatie is evenwel dat het tweeledige karakter van de maatregel, die tegelijk een tewerkstellingsinstrument en een mechanisme voor hulp bij maatschappelijke herinschakeling is, een beetje uit het oog wordt verloren, ten nadele van de kwetsbaarste gebruikers. Met de rol die aan Actiris wordt toevertrouwd, zal het dan weer mogelijk zijn de "artikel 60-jobs" een plaats te geven op het gebied van het paritaire beheer, waaraan ze momenteel grotendeels ontsnappen: als leden van het paritaire beheerscomité van de Dienst zouden de sociale partners moeten beschikken over een recht van inzage op de arbeidsvoorwaarden van de betrokkenen.

6. DE PLAATSELIJKE WERKGELEGENHEIDSAGENTSCHAPPEN: EEN SPELER OP DE BANK?

Nog een maatregel die op plaatselijke schaal wordt georganiseerd en die naar aanleiding van de zesde staatshervorming naar de gewesten is overgeheveld, betreft de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Op het eerste gezicht is de doorgevoerde overdracht belangrijk, want deze keer is het hele stelsel geregionaliseerd. Het lijkt er echter op dat de gewesten zich hoofdzakelijk zullen bezighouden met het organiseren van de geleidelijke overheveling van de activiteiten van de agentschappen naar andere maatregelen, omdat de meerwaarde van de PWA's ten opzichte van sommige tewerkstellingsinstrumenten die na hen zijn ingevoerd, met name de dienstencheques, niet meer echt duidelijk is.

Het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, dat in 1987 als experiment werd gelanceerd, toen men met programma's ter vermindering van de werkloosheid de straten kon plaveien, werd in 1994 veralgemeend, in het kader van het

“globaal plan” van de regering-Dehaene I²¹⁰. Sindsdien zijn alle gemeenten verplicht, eventueel door zich te groeperen, een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap op te richten dat de vorm heeft van een vzw. De beheersorganen van de vereniging moeten paritair samengesteld zijn uit leden die zijn aangesteld door de gemeenteraad en uit vertegenwoordigers van de vakbonds- en werkgeversorganisaties die zetelen in de Nationale Arbeidsraad. Het PWA wordt over het algemeen voorgezeten voor de schepen van Tewerkstelling van de gemeente.

Naar het voorbeeld van de andere programma's ter vermindering van de werkloosheid was dit stelsel aanvankelijk bestemd om tegemoet te komen aan de vragen naar diensten waaraan de gewone arbeidsmarkt niet voldeed, door sommige categorieën van werklozen, en vervolgens van begunstigten van sociale bijstand, de kans te geven een bepaald aantal uren te werken – over het algemeen niet meer dan 45 per maand – voor rekening van particulieren, plaatselijke overheden of verenigingen, door hun een loon uit te betalen dat cumuleerbaar is met werkloosheids- of sociale-bijstandsuitkeringen²¹¹. Het agentschap treedt, een beetje zoals een uitzendkantoor, op als tussenpersoon tussen de uitkeringstrekkers en de “gebruikers”. Om de reguliere arbeidscircuits geen concurrentie aan te doen, zijn de toegelaten activiteiten door de reglementering beperkt tot welomschreven prestaties, die elk agentschap nog nader kan preciseren of beperken, zoals kleine herstellings- en onderhoudsklussen, begeleiding van zieken of ouderen, hulp bij de organisatie van socioculturele of sportmanifestaties, enz. De prestaties worden betaald in de vorm van een “cheque”, die door de gebruiker bij het agentschap wordt gekocht en door hem aan de werknemer wordt overhandigd, maar deze laatste wordt bij het agentschap in dienst genomen via een arbeidsovereenkomst – een atypische arbeidsovereenkomst, “PWA-arbeidsovereenkomst” genoemd. De PWA-werknemer blijft een sociale uitkering ontvangen, maar hij beschikt over de mogelijkheid te worden vrijgesteld van inschrijving als werkzoekende en van de daaruit voortvloeiende verplichtingen als

(210) Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, *B.S.*, 31 maart 1994, die in de besluitwet van 28 december 1944, net na artikel 7, dat gewijd is aan de werkloosheidsverzekering, een nieuw artikel 8 heeft ingevoegd betreffende de PWA. Het Grondwettelijk Hof, toen nog Arbitragehof, bij wie de BGDA, de VDAB en de ABVV om diverse redenen beroep tot nietigverklaring hadden aangetekend, was van oordeel dat de federale staat wel degelijk bevoegd was om het stelsel van de PWA's in het leven te roepen uit hoofde van zijn bevoegdheid inzake de reglementering van de werkloosheid, en dat het niet ging om een arbeidsbemiddelingsmaatregel of een programma voor wedertewerkstelling dat inbreuk zou maken op de bevoegdheid ter zake van de gewesten, met name gezien het feit dat het hele stelsel plaatsvindt buiten de gewone arbeidsmarkt-circuits: Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 58/95, B.8, bevestigd door Arbitragehof, 14 februari 2001, nr. 14/2001, B.7.

(211) Het stelsel wordt voornamelijk gereguleerd door artikel 79 tot 79ter van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, waaraan andere aanvullende bepalingen moeten worden toegevoegd, zoals de wet van 7 april 1999 betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst, *B.S.*, 20 april 1999. Voor een uitvoerige voorstelling van het juridische kader dat van toepassing is op werklozen, zie B. Graulich en P. Palsterman, *Les droits et obligations du chômeur*, Brussel, Kluwer, reeks “Études pratiques de droit social”, nr. 898 tot 974, pp. 270-288, 2003. Over de bepalingen die eigen zijn aan de begunstigten van sociale bijstand, zie D. Simoens, *Handboek OCMW-dienstverlening, op. cit.*, nr. 1651 tot 1679, pp. 585-591.

zijn prestaties een bepaalde drempel overschrijden.

In feite heeft dit stelsel zijn doelstelling, namelijk dienst doen als opstapje naar gewoon werk, nooit bereikt. Door het beperkte aantal uren dat er mag worden gewerkt, de “werkloosheidsval” die ontstaat door de verhoging van de uitkeringen en de mogelijkheid te worden vrijgesteld van inschrijving als werkzoekende, is het PWA-stelsel in de praktijk vaak beperkt tot het laten uitvoeren door zijn begunstigden van een “klusje”, als aanvulling op hun werkloosheids- of socialebijstandsuitkeringen, zonder hun uitzicht te geven op een echte herinschakeling op de arbeidsmarkt²¹².

Meer fundamenteel keerden de gebruikers de agentschappen in de jaren 2000 geleidelijk aan de rug toe, naarmate het stelsel van de “dienstencheques” zich uitbreidde, dat – we zullen het herhalen in het volgende, daaraan gewijde hoofdstuk (zie *infra*, 7) – na de lancering ervan in 2001 het bekende overweldigende succes heeft gekend. De PWA's mogen zich laten erkennen als onderneming die buurtwerkzaamheden of -diensten levert in het kader van de dienstencheques²¹³, wat ongeveer de helft van hen heeft gedaan op nationale schaal, maar hun aandeel op deze markt blijft zeer beperkt vergeleken met dat van de commerciële bedrijven²¹⁴. Terwijl de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen in het begin van de jaren 2000 nog bijna 40.000 personen tewerkstelden, waren dat er in 2014 nog maar 15.000, van wie minder dan 1.500 in Brussel²¹⁵. In elk geval zijn in het Brusselse werkgelegenheidslandschap de 19 gemeentelijke PWA's vandaag dus eerder een speler die aan snelheid verliest en die op zoek is naar een nieuwe weg.

De zesde staatshervorming heeft de gewesten de bevoegdheid gegeven te beslissen over de toekomst van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, door het hele

(212) G. Verreydt, Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen: een tussentijdse balans, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 39 (1), pp. 93-117, 1997; B. Cantillon en A. Thirion, Wegen naar een activerende verzorgingsstaat: tussentijdse balans van het PWA-experiment, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 40 (2), pp. 325-353, 1998; B. Conter, Agences locales pour l'emploi et titres-services. Entre développement de services et activation, in P. Vielle, P. Pochet en I. Cassiers (uitg.), *L'Etat social actif, op. cit.*, pp. 257-276 (met name pp. 259-266).

(213) Programmawet van 2 augustus 2002, *B.S.*, 29 augustus 2002, die hiervoor een nieuw artikel 8bis heeft ingevoerd in de besluitwet van 28 december 1944.

(214) Het aandeel dat de PWA's op de markt van de dienstencheques hebben veroverd, mag dan beperkt zijn, het heeft een bepaald aantal agentschappen wel de kans gegeven aanzienlijke financiële reserves aan te leggen. De federale wetgever, die van oordeel was dat deze agentschappen nauwelijks gebruik maakten van hun reserves, heeft in 2009 beslist ze in te korten en de opbrengst van deze heffing toe te wijzen aan de begroting van sociale zekerheid der werknemers – die het stelsel van de dienstencheques grotendeels financiert: programmawet van 23 december 2009, *B.S.*, 30 december 2009, art. 102 tot 104. Het Grondwettelijk Hof, waar verscheidene plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen beroep tot nietigverklaring hadden aangetekend, heeft geoordeeld dat het procedé geldig was: Grondwettelijk Hof, 12 mei 2011, nr. 71/2011.

(215) RVA, *De RVA in 2014*, vol. 2, *Indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*, Brussel, Rijdsdienst voor Arbeidsvoorziening, 2015, p. 188. Het aantal werknemers die actief zijn in de PWA's is sinds de lancering van de dienstencheques met ongeveer 10% per jaar verminderd: L. Simar, *Transfert de compétences 'marché de l'emploi', une opportunité?*, *op. cit.*, p. 68.

stelsel aan hen over te dragen²¹⁶. De gewesten kunnen het dus behouden, laten evolueren of zelfs volledig afschaffen. Parallel daarmee werd een eigenaardig mechanisme ingevoerd, “responsabilisering” genoemd, dat bepaalt dat de dotatie van de federale staat aan de gewesten om hen de kans te geven hun nieuwe bevoegdheden inzake werkgelegenheid te financieren, wordt verlaagd als het aantal personen die op hun grondgebied gedomicilieerd zijn en die aan het werk zijn gezet via PWA’s, een bepaalde drempel overschrijdt²¹⁷, wat overeenstemt met het aantal PWA-werknemers die actief zijn in elk van de gewesten op het ogenblik van goedkeuring van de hervorming – bijvoorbeeld 1 473 voor wat Brussel betreft²¹⁸. De gewesten worden dus nauwelijks aangemoedigd om het aantal werklozen en begunstigden van sociale bijstand die actief zijn binnen een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, te doen stijgen. Integendeel, de parlementaire voorbereiding maakt gewag van de wens van de bijzondere wetgever dat de gewesten erop toezien dat de PWA-werknemers op de reguliere arbeidsmarkt worden ingeschakeld²¹⁹.

Wat betreft het Brussels Gewest, heeft de groep van deskundigen, met inachtneming van alle voorgaande elementen, de voorkeur gegeven aan een geleidelijke verdwijning van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en een integratie van hun activiteiten in andere maatregelen, met name het stelsel van de dienstencheques, om het landschap te vereenvoudigen²²⁰. Het probleem is dat er, behalve de PWA’s, reeds talrijke andere structuren rond Actiris bestaan, waarvan alleen al de naam vaak leidt tot verwarring bij de werkzoekenden: gemeentelijke tewerkstellingsdiensten, *missions locales pour l’emploi*, lokale werkwinkels, jobhuizen, afdelingen van de OCMW’s die belast zijn met de sociaal-professionele integratie, ... Om de verspreiding van de gesprekspartners te bestrijden en alle beschikbare diensten te coördineren, zouden de jobhuizen van Actiris op termijn alle plaatselijk aanbod inzake werk en sociaal-professionele integratie binnen eenzelfde structuur, en in elke gemeente, samenbrengen.

Wat betreft de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen weten we niet of de groep van deskundigen zal worden opgevolgd door de gewestregering. Het akkoord

(216) Zie 11° dat is toegevoegd aan artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

(217) Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, art. 35*nonies*, §3, ingevoegd door de bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.

(218) Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen, art. 4., al. 5, ingevoegd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

(219) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, p. 130. Deze wens werd reeds eerder geuit, met name door Fons Leroy, nog steeds in naam van de noodzaak om het naast elkaar bestaan van parallelle arbeidsbemiddelingscircuits te vermijden: F. Leroy, *Regionaliseren om beter te activeren*, *op. cit.*, p. 7.

(220) *Staatshervorming. Bevoegdheidsverdracht inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding*, *op. cit.*, p. 84.

is immers zeer discreet over hun toekomst: er wordt louter gesproken over het idee om over te gaan tot een “groepering” van alle actoren van werkgelegenheid en beroepsopleiding, in de voorbeeldopsomming waarin de PWA staan²²¹. Men merke op dat als de laatste PWA-werknemers allemaal zouden overgeheveld worden naar het stelsel van de dienstencheques, dit zou betekenen dat het gebied van de activiteiten die erbinnen toegestaan zijn, zou worden uitgebreid. Een bepaald aantal PWA-werknemers – met name mannen – voeren immers activiteiten uit zoals tuinonderhoud en kleine herstellingen, die met dienstencheques niet toegelaten zijn²²².

Voor het overige lijkt de regionalisering van de plaatselijke werkgelegenheidsagent-schappen dus geen uitzicht te bieden op een nieuwe hefboom ter bevordering van de werkgelegenheid, maar eerder op de integratie van hun activiteiten in andere nadien ontstane maatregelen.

7. DIENSTENCHEQUES: ONTWIKKELING VAN BUURTBANEN OF OMGEKEERDE HERVERDELING?

Wij sluiten dit overzicht af met een substantieel onderdeel: de zogenaamde “dienstenchequebanen”, die de PWA's in de loop van de jaren 2000 hebben vervangen. Van de mechanismen inzake werkgelegenheid die in het kader van de zesde staats-hervorming zijn overgeheveld is dit, na het doelgroepenbeleid, de op een na belangrijkste post op begrotingsvlak. Het is een maatregel die in een tijdspanne van nauwelijks een tiental jaren een aanzienlijke omvang heeft aangenomen en in het kader waarvan een zeer significant aantal laaggeschoolde werknemers vandaag tewerkgesteld is. Tegelijk zijn er in het straatbeeld talloze dienstenchequebedrijven verschenen en zijn ze nu alomtegenwoordig in de stadscentra.

In tegenstelling tot de meeste beleidsonderdelen die voordien onderzocht werden, kan men, behoudens vergissing, niet zeggen dat het stelsel van de dienstencheques bijzondere moeilijkheden heeft veroorzaakt op het stuk van verstrengeling van de bevoegdheden, noch dat het heeft geleid tot communautaire spanningen of significante verschillen in standpunten binnen de politieke wereld. De regionalisering ervan lijkt voornamelijk het product van een wil om de begroting van de gewesten op te blazen, om het tempo van de zesde staats-hervorming op te drijven.

Eerst overlopen wij in vogelvucht het ontstaan en de belangrijkste kenmerken van het stelsel, die over het algemeen goed bekend zijn (7.1.). Vervolgens vatten wij, op basis van de talrijke studies die eraan gewijd zijn, de voornaamste vragen samen die zijn gerezen

(221) Regeerakkoord, *Parl. St.*, parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, nr. A-8/1, p. 33.

(222) Voor een algemenere vergelijking tussen de plaatselijke werkgelegenheidsagent-schappen en het stelsel van de dienstencheques, zie P. Palsterman, *Titres-services (II): successeur des agences locales pour l'emploi, Démocratie*, 9, pp. 5-7, 2010.

door de werking ervan (7.2.), vragen die momenteel door de gewesten – en wij leggen opnieuw de nadruk op het geval van Brussel – moeten worden beantwoord (7.3.).

7.1. DE DIENSTENCHEQUES, VAN DE EERSTE NAAR DE TWEDE GENERATIE

De dienstencheques zijn ontstaan in 2001, onder de regering-Verhofstadt I. Op haar initiatief werd een belangrijke wet “tot bevordering van buurtdiensten en -banen” goedgekeurd²²³. Globaal gezien streeft het stelsel dezelfde doelstellingen na als de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en wordt het voorgesteld als de opvolger daarvan. Ook dit stelsel rust op de aloude overtuiging dat de sector van de buurtdiensten, d.w.z. diensten die worden verleend in een territoriaal of relationeel kader in de buurt, een belangrijke “bron van banen” vormt. Er blijft immers een groot tekort aan banen bestaan, vooral voor laaggeschoolden, terwijl tegelijkertijd aan diverse sociale behoeften niet wordt voldaan, vooral door de vervrouwelijking van de arbeidsmarkt, de flexibilisering van de arbeidstijd en de vergrijzing van de bevolking. Het stelsel van de dienstencheques streeft een drievoudige doelstelling na: de ondersteuning van de tewerkstelling van de laagstgeschoolden, het terugdringen van het zwartwerk en tegelijkertijd het tegemoetkomen aan de behoeften waarop de overheid en de markt geen afdoend antwoord kunnen bieden.

Het stelsel rust eveneens op een driehoeksorganisatie van de arbeidsverhoudingen, met de aanwezigheid als centrale speler van ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren, die dienst doen als tussenpersoon tussen de werknemers en de gebruikers: de werknemers worden ter beschikking gesteld van de gebruikers door de ondernemingen, die hiervoor erkend moeten zijn. De dienstencheques verschillen dan weer op twee cruciale punten van de PWA's. Terwijl de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen parapublieke vzw's met een monopoliepositie op gemeentelijke schaal zijn, kunnen de dienstverlenende ondernemingen een natuurlijke persoon of rechtspersoon zijn van wie de activiteiten met of zonder winstoogmerk zijn. Als ze over rechtspersoonlijkheid beschikken, kunnen ze zowel publiek als privaat van aard zijn. Daardoor komt het dat er in het stelsel van de dienstencheques, commerciële bedrijven, structuren van sociale-inschakelingseconomie, vzw's, OCMW's, gemeenten, plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en werkgevers als natuurlijke persoon bestaan. Anderzijds en vooral, worden werknemers met dienstencheques door de ondernemingen in dienst genomen via een echte arbeidsovereenkomst en genieten zij de onderworpenheid aan de sociale zekerheid op dezelfde manier als andere loontrekkende werknemers. In tegenstelling tot de uitkeringstrekkers die actief zijn in een PWA's doen zij, door in dit stelsel mee te draaien, dus afstand van de werkloosheidsverzekering of van de sociale bijstand.

(223) Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, *B.S.*, 11 augustus 2001. De wet werd uitgevoerd door een koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, *B.S.*, 22 december 2001, die sindsdien talrijke keren werd gewijzigd.

Het stelsel is erin geslaagd, arbeidsplaatsen over te hevelen van het informele naar het formele circuit, en dus de opkomst van echte betaalde banen op het gebied van buurtdiensten te ondersteunen. Wat er dus zo origineel aan is, is het feit dat het de vraag van de gebruikers heeft “gesolvabiliseerd” via een massale tussenkomst van de staat. De eigenlijke dienstencheque, d.w.z. het betaalmiddel waarmee elk door de onderneming gepresteerd werk uur door de gebruiker wordt betaald, wordt immers aangevuld met een overheids subsidie, zodat de door de gebruiker te betalen nettokostprijs veel lager ligt dan de reële kostprijs van de prestatie en even laag, of zelfs lager dan de tarieven die in de informele economie gangbaar zijn.

Concreet neemt de financiële steun die door de overheid wordt gedragen, twee elkaar aanvullende vormen aan. Ten eerste wordt de aankoopprijs van een dienstencheque – die sinds 2014 9 EUR bedraagt – vermeerderd met een bedrag – 13,04 EUR – dat het totaalbedrag dat door de onderneming wordt ontvangen, d.w.z. 22,04 EUR, optrekt tot meer dan het dubbele van de nominale waarde van een cheque. Net als in het PWA-stelsel genieten de gebruikers bovendien een belastingvermindering van 30% van het bedrag dat is betaald voor de aankoop van de dienstencheques²²⁴, zodat een dienstencheque die voor 9 EUR is gekocht, na aftrek van de vermindering de gebruiker in werkelijkheid slechts 6,30 EUR kost.

Om huishoudelijk werk in een wettelijk kader uit te bouwen en te zorgen voor een beter evenwicht tussen werk en privé bij de begunstigden, heeft de Belgische wetgever dus gekozen voor de economische formule van de “quasimarkt”, d.w.z. een markt die openstaat voor concurrentie maar waarin de overheid tussenkomt om het aanbod te organiseren en vooral de vraag van de gezinnen zwaar te subsidiëren²²⁵.

Aanvankelijk werd het stelsel ingevoerd in de vorm van een partnerschap tussen de federale overheid en de gewesten en werd het geregeld via een samenwerkingsakkoord²²⁶. Dat akkoord bepaalde dat de erkenning van de dienstverlenende ondernemingen, evenals de vaststelling van de werknemers die in het stelsel mogen stappen, onder de bevoegdheid van de gewesten zou vallen. Deze zouden dus over een grote bewegingsruimte beschikken wat de specificatie van het gebied van de activiteiten die openstaan voor de dienstencheques en het doelpubliek van de maatregel betreft. Parallel daarmee was de financiële tussenkomst van de overheid, bedoeld om de vraag van de gebruikers te ondersteunen, gelijk verdeeld tussen de gewesten en de federale Staat. Het op die manier geconfigureerde stelsel heeft een vrij discreet begin gekend, voornamelijk door het matige enthousiasme dat door de gewesten aan de dag werd gelegd,

(224) Wetboek inkomstenbelastingen 1992, art. 145/21, gewijzigd door de wet van 20 juli 2001.

(225) Over het begrip quasimarkt, zie A. Henry, S. Nassaut, J. Defourny en M. Nyssens, *Dienstencheques: quasimarktmaatregel en vergelijking van de prestaties van de dienstverlenende bedrijven*, *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, (50) 2, pp. 146 en 147, 2008.

(226) Samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de federale staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen, *B.S.*, 3 mei 2002.

in elk geval in Wallonië en in Brussel. Die hadden erkenningsnormen vastgelegd die van aard waren om alle vormen van concurrentie tussen de dienstenchequebanen en de reeds bestaande normale arbeidsplaatsen te voorkomen, vooral op het gebied van hulp aan personen, en hadden ook aanwervingsvoorwaarden vastgelegd bedoeld om de werknemers bepaalde waarborgen te bieden inzake de kwaliteit van de arbeidsplaats²²⁷.

Onder de regering-Verhofstadt II, en meer bepaald onder impuls van haar minister van Tewerkstelling, Frank Vandenbroucke, werd het stelsel eind 2003 grondig herschikt, waarna het integraal werd “gefederaliseerd” en aanzienlijk flexibeler werd gemaakt²²⁸. Sinds 1 januari 2004 was de federale staat volledig bevoegd voor de vastlegging van zowel de erkenningsnormen als de aanwervingsvoorwaarden van de werknemers, en draagt hij ook het volledige financiële gewicht van het stelsel. Om een antwoord te bieden op de vrees die werd geuit over concurrentie tussen de sectoren, werd het gebruik van dienstencheques uitsluitend beperkt tot het gebied dat wordt beschouwd als het rijk van het zwartwerk: huishulp van huishoudelijke aard.

Die werd gedefinieerd als – voornamelijk – schoonmaken, wassen, strijken, kleine naaiwerkjes, koken en boodschappen doen. In ruil daarvoor werden de ondernemingen die zich een plaats wensten te veroveren op deze nieuwe huishoudelijke arbeidsmarkt, onderworpen aan erkenningsnormen die uniform waren op nationale schaal en over het algemeen zeer laks waren, terwijl aan de werknemers dan weer een regime werd opgelegd dat grote afwijkingen op het gewone arbeidsrecht mogelijk maakte, voornamelijk wat betreft de mogelijkheid om opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur te sluiten zonder dat daar een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur uit voortvloeit, enerzijds, en wat betreft de minimale duur van elke arbeidsperiode – in principe drie uur – en de minimale arbeidsduur per week – in principe een derde-tijds –, anderzijds²²⁹⁻²³⁰.

(227) Zie bijvoorbeeld, voor wat het Brussels Gewest betreft, het besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de dienstencheque, *B.S.*, 9 april 2003, 2^{de} ed.

(228) Programmawet van 22 december 2003, *B.S.*, 31 december 2003, die de wet van 20 juli 2001 grotendeels heeft herschreven. Het uitvoeringsbesluit van de wet werd naar aanleiding daarvan grondig herschikt. Voor een kritische analyse van deze hervorming, zie V. de Briey et al., *Titre-service: que comprendre, que penser?*, *Regards économiques*, 20, 12 pp., 2004. Voor een beschrijving van het juridische kader dat sindsdien van toepassing is, zie M. Baukens en S. Crevits, *Les titres-services*, *Journal des tribunaux du travail*, 1056, p. 17-27, 2010.

(229) Tegen de afwijkingen op het gewone arbeidsrecht die door de programmawet van 22 december 2003 werden geïntroduceerd, werd er door twee particulieren beroep tot nietigverklaring aange tekend voor het Grondwettelijk Hof, dat het beroep heeft verworpen: Arbitragehof, 4 mei 2005, nr. 87/2005.

(230) Gezien de onenigheden tussen de partners van de meerderheid van destijds en de reserves die door talrijke actoren werden geuit omtrent de gevolgen van het stelsel voor de werkgelegenheid, de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en de kostprijs van de maatregel, bepaalt de wet sinds haar herziening dat over het stelsel een jaarlijks evaluatieverslag moet worden opgesteld. Tot nog toe werden alle opeenvolgende evaluatieverslagen door de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg besteld bij het privéstudiebureau IDEA Consult. Het recentste verslag is het tiende in zijn soort: M. Gerard, J.-F. Romainville en D. Valsamis, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen* 2013, eindverslag, Brussel, IDEA Consult, 87 pp., 2014, www.werk.belgie.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=43103.

Het stelsel wordt gekenmerkt door een grote eenvoud voor de gebruiker. Die kan bij om het even welk erkende onderneming aankloppen. Bovendien hoeft hij geen geld te overhandigen, want de prestaties worden betaald met dienstencheques - die worden verkocht aan een privébedrijf waaraan de RVA, na een aanbesteding, de taak heeft toevertrouwd om de cheques uit te geven. De ondernemingen moeten gewoon de erkenning verkrijgen om hun diensten aan de gebruikers te kunnen aanbieden. De goedkeuring wordt gegeven door de federaal minister van Tewerkstelling, na advies van een overlegcommissie die bij de RVA is ingesteld en die voornamelijk is samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale gesprekspartners. De onderneming stuurt de dienstencheques die haar door de gebruikers zijn overhandigd, door naar het bedrijf dat ze heeft uitgegeven, en krijgt daarvan dan de nominale waarde van de cheques, vermeerderd met de tussenkomst van de federale staat. De kostprijs voor de federale tussenkomst is ten laste van de RSZ, d.w.z. de sociale zekerheid der werknemers. Het is dus dankzij de parafiscale en fiscale middelen die aan het algemene socialezekerheidsstelsel worden toegekend, dat de gebruikers hulp in het huishouden kunnen nemen aan een nettokostprijs per uur die *grosso modo* gelijk is aan de prijs die bij zwartwerk gangbaar is.

De op die manier herschreven dienstencheques van de “tweede generatie” hebben vanaf het midden van de jaren 2000 een ronduit spectaculaire groei gekend. Nadien werden er nog diverse wijzigingen aan het stelsel aangebracht, met name om de afwijkingen die op het gewone arbeidsrecht toegestaan waren, geleidelijk af te bouwen en de verschillen weg te werken die aanvankelijk tussen werknemers bestonden, afhankelijk van het feit of ze al dan niet werkloosheids- of socialebijstandsuitkeringen krijgen²³¹. Sinds 2009 bestaat alleen nog de mogelijkheid meerdere opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van beperkte duur te sluiten zonder een overeenkomst van onbeperkte duur te sluiten gedurende een periode van maximaal drie maanden en de mogelijkheid een deeltijdse arbeidsovereenkomst te sluiten voor minder dan een derde-tijds – maar zonder dat de wekelijkse duur onder de 10 uur kan liggen. In 2007 werd er bij de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg trouwens een “opleidingsfonds dienstencheques” in het leven geroepen. Daar kunnen de erkende ondernemingen die opleidingen organiseren bestemd voor hun werknemers, terugbetaling krijgen van een deel van de aangetoonde kosten²³².

7.2. HET SUCCES VAN HET STELSEL EN DE KEERZIJDJE ERVAN

Tien jaar na de aanpassingen in de regelgeving die het stelsel de kans hebben gegeven van start te gaan, kunnen wij alleen maar vaststellen dat de dienstencheques de hoop

(231) Zie hieromtrent de kritische analyse van V. Flohimont, *Le régime souvent dérogatoire des titres-services: la fin justifie-t-elle les moyens?*, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 1, pp. 57-85, 2009. Zie ook B. Conter, *Agences locales pour l'emploi et titres-services*, *op. cit.*, pp. 266-272.

(232) Koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques, *B.S.*, 11 juli 2007.

van de promotoren ervan wat aantallen betreft, ver hebben overtroffen. De voornaamste grootteordes waarover we beschikken, spreken voor zich: in 2014 telde het stelsel bijna een miljoen actieve gebruikers, niet minder dan 150.000 werknemers waren ten minste een dag in de loop van het jaar tewerkgesteld en er zijn meer dan 2.000 erkende ondernemingen²³³. Als we kijken naar het aantal gebruikers van de dienstencheques op het totale aantal gezinnen binnen de Belgische bevolking, blijkt dat ongeveer een op vijf gezinnen in het land er een beroep op doet, d.w.z. een bijzonder hoog penetratiepercentage voor een maatregel die nog maar tien jaar oud is. De werknemers zijn voor de overgrote meerderheid, meer dan 97%, vrouwen die hoogstens een diploma secundair onderwijs hebben. Wat de ondernemingen betreft nemen commerciële bedrijven en uitzendkantoren het leeuwendeel van de markt van de dienstencheques voor zich en hun aandeel is alleen maar toegenomen: ze zijn goed voor bijna de helft van de erkende ondernemingen en stellen samen ongeveer 70% van de werknemers tewerk, terwijl omgekeerd het aandeel van de inschakelingsbedrijven, de vzw's, de OCMW's, de gemeenten en de PWA's een dalende trend vertoonde²³⁴.

De gegevens wijzen evenwel op een zekere stabilisatie van het stelsel. Terwijl het aantal gebruikers, werknemers en erkende ondernemingen elk jaar sinds de lancering van de formule is toegenomen, maar aan een tempo dat sinds het begin van de jaren 2010 geleidelijk minder volgehouden was, is het aantal werknemers en actieve ondernemingen in 2013 voor het eerst lichtjes gedaald. Deze daling heeft zich in 2014 verdergezet. Dit neemt niet weg dat de werknemers die binnen het stelsel werken, doorgaans meer uren zijn tewerkgesteld dan vroeger en dat de dienstenchequeondernemingen groter zijn geworden. Deze verschillende gegevens wijzen erop dat de markt van de dienstencheques stilaan verzadigd geraakt, ten minste als er niets verandert aan het regelgevingskader. Ook al is het moeilijk het netto-effect van de maatregel op de werkgelegenheid te schatten, gezien de mogelijke substitutie-effecten, toch lijkt het onbetwistbaar dat de dienstencheques hebben bijgedragen tot het aanzienlijk "witter maken" van zwartwerk. Deze banen worden bijna uitsluitend ingenomen door laag- of zelfs zeer laaggeschoolde werknemers, wat uiteraard van belang is in een context waar laaggeschoolde arbeid een zeldzaam goed is geworden. Door de indrukwekkende groei van het stelsel die men de hele jaren 2000 lang heeft gezien, zijn buitenlandse waarnemers zich al van dichterbij gaan interesseren voor de formule van de dienstencheque en konden er voorspellingen worden gedaan over de mogelijke invoer ervan door andere Europese landen, gezien het pionierskarakter

(233) RVA, *De RVA in 2014*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 180-190.

(234) Voor dit alles en wat volgt, M. Gerard, J.-F. Romainville en D. Valsamis, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2013*, *op. cit.*, pp. 7-39.

ervan²³⁵. Tegelijkertijd heeft de Belgische Staat zich erop toegelegd de dienstencheque voor te stellen als een voorbeeldig succes in diverse internationale en Europese middens, terwijl bepaalde auteurs op hun beurt “een goede werkwijze van België op het gebied van werkgelegenheid” hebben vastgesteld²³⁶. In het kielzog daarvan hebben de politieke beleidsmakers regelmatig de mogelijkheid geopperd om het gebied van toegelaten activiteiten uit te breiden. Tot nog toe lijkt het vooral de budgettaire kostprijs van de maatregel te zijn, veeleer dan principiële redenen, die hen heeft tegengehouden om die stap te zetten.

Toch zijn er ook een heleboel andere stemmen te horen, die zeggen dat we elkaar niet te enthousiast moeten verdringen om een lofzang op dit succesverhaal aan te heffen. Zo kan men zich afvragen hoe het zit met de kwaliteit van de banen die tot nog toe geschapen zijn. De vergelijkingen betreffende de kwaliteit van de arbeidsplaatsen die zijn gecreëerd tussen de verschillende soorten ondernemingen die actief zijn op de pas in het leven geroepen arbeidsmarkt voor huishoudelijk werk hebben duidelijk gemaakt dat de bedrijven van de privésector met winst oogmerk inzake loon, omkadering, opleiding en rotatie van het personeel, praktijken hanteren die veel ongunstiger zijn voor de werknemers dan de dienstverleners die behoren tot de sector van de sociale economie en de openbare sector²³⁷. En dit terwijl deze bedrijven vandaag meer dan twee derde van werknemers tewerkstellen en hun marktaandeel in de loop der jaren hebben vergroot.

Daar komt nog bij dat, terwijl de voorwaarden die vereist zijn om de erkenning van de overheid te verkrijgen eerder rudimentair zijn of in elk geval waren, de jaarverslagen van de RVA van het einde van de jaren 2000 laten uitschijnen dat ongeveer één bedrijf op twee dat sociale inspecteurs van de dienst over de vloer kreeg, niet in orde

(235) J. Windebank, Local Initiatives to Tackle Informal Employment: An Evaluation of Community Service Voucher Schemes in Belgium, *Local Governance*, 30 (2), pp. 98-107, 2004; A.M. Sansoni, Limits and Potential of the Use of Vouchers for Personal Services. An Evaluation of *titres-services* in Belgium and the CESU in France, *ETUI working paper*, n° 2009/06, Brussel, European Trade Union Institute, 46 pp., 2009, www.etui.org/fr/content/download/1947/22039/file/WP+2009.06+Sansoni+EN+web+version.pdf.

(236) M. Baukens en S. Crevits, *Les titres-services*, *op. cit.*, p. 27.

(237) A. Henry, S. Nassaut, J. Defourny en M. Nyssens, *Dienstencheques: quasimarktmaatregel en vergelijking van de prestaties van de dienstverlenende bedrijven*, *op. cit.*; J. Defourny, A. Henry, S. Nassaut en M. Nyssens, *Les titres-services: quelle qualité d'emploi et d'organisation du service?*, *Regards économiques*, 69, 16 pp., 2009. Tegelijkertijd werd de tweede groep soms beschuldigd van oneerlijke concurrentie door de eerste, omdat hij aanvullende subsidies krijgt in het kader van zijn specifieke opdrachten van inschakelingsorganisaties of instellingen voor hulp aan kwetsbare gebruikers. Over de impact van de aard van de dienstverlenende onderneming op de kwaliteit van de tewerkstelling, zie ook, voor recentere cijfers dan in de twee hiervoor genoemde studies, M. Gerard, J.-F. Romainville en D. Valsamis, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2013*, *op. cit.*, pp. 41-62.

was²³⁸. Het was zo erg dat Federgon, de federatie van HR-dienstverleners van de commerciële sector, zich openlijk zorgen maakte over de opkomst van een nieuwe *far west* van het sociaal recht. Ze wees op de sterke toename van het aantal gevallen van exploitatie van werknemers zonder papieren, de facturatie van meer cheques dan het werkelijk gepresteerde aantal uren, het gebruik van dienstencheques voor niet-toegelaten activiteiten, enzovoort²³⁹. De wetgever, die ook was gealarmeerd door het Rekenhof²⁴⁰, heeft gereageerd door strengere erkenningsvoorwaarden in te voeren, met name in verband met het gerechtelijke verleden van de bestuurders, beheerders en mandatarissen van de ondernemingen, en door de erkende ondernemingen te verplichten een waarborg aan de RVA te storten die kan worden ingehouden bij onbetaalde sociale of fiscale schulden. Sindsdien is het aantal erkende ondernemingen lichtjes gedaald. Wel worden er nog steeds veel meer erkenningen verleend en ingetrokken – er is dus veel rotatie – in de profitsector en bij natuurlijke personen dan bij openbare diensten en de sociale economie, waar het aantal dienstverleners stabiel is²⁴¹.

Over het algemeen bemoeilijkt de “driehoekige” arbeidsverhouding voor huishoudelijk werk de collectieve organisatie van de werknemers, of liever werknemers, omdat zij hun taken in een isolement uitvoeren en onder het feitelijke gezag van particulieren die juridisch gezien niet hun werkgever zijn. Door deze wijze van inrichting genieten de werknemers weliswaar een zekere vrijheid bij de uitvoering van hun taken, maar ze vormt soms ook, zoals met name is gebleken tijdens de uitwisselingen van ervaringen die werden georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, een drukingsmiddel en een obstakel voor de collectieve structurering van het werk²⁴². Toch is er geen reden om ons daar zomaar bij neer te leggen. Er is immers opgemerkt dat terwijl sommige dienstverleners, vooral de uitzendkantoren,

(238) RVA, *Jaarverslag 2008*, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2009, p. 62; RVA, *Jaarverslag 2009*, Brussel, Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, 2010, p. 69. Over het geschil waarbij de ondernemingen en de controle instanties van het stelsel betrokken zijn, zie het overzicht dat wordt voorgesteld door S. Crevits, Titres-services. Chronique jurisprudentielle 2004-2011, *Journal des tribunaux du travail*, 1117, pp. 33-37, 2012. Het geschil over de dienstencheques, dat aanvankelijk losbarstte tussen de Raad van State en de rechterlijke macht, werd in 2011 voorgelegd aan de arbeidsrechtbanken, onder voorbehoud van de betwistingen betreffende de toekenning, de weigering of de intrekking van de erkenning, die onder de bevoegdheid van de Raad van State blijven.

(239) H. Muyltermans, Titres-services: un ver est dans le fruit, *Le Soir*, 27 juillet 2009; Id., Stop de fraude met dienstencheques, *De Standaard*, 30 juli 2009. Herwig Muyltermans is de directeur-generaal van Federgon.

(240) Rekenhof, *Dienstencheques. Kostprijs en beheer*; verslag aan de Kamer, Brussel, Rekenhof, pp. 13-38, 2009, www.ccrek.be/docs/2009_04_Dienstencheques.pdf

(241) M. Gerard, J.-F. Romainville en D. Valsamis, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurt-diensten en -banen 2013*, op. cit., pp. 21-28.

(242) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *De dienstencheques: springplank of valstrik voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid?*; verslag, Brussel, Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding, 62 pp., 2008, www.armoedebestrijding.be/publications/dienstencheques/volledig_verslag_dienstencheques.pdf.

profiteren van deze driehoekige arbeidsverhouding om zich te beperken tot een zuivere rol van administratieve tussenpersoon en om de flexibiliteit die door hun kostenstructuur wordt opgelegd, volledig op de werkneemsters af te wentelen, andere exploitanten, vooral degene die een inschakelingsopdracht hebben, gebruikmaken van de mogelijkheden die door de specifieke wijze van inrichting van de arbeidsverhouding worden geboden om echt op te treden als tussenpersoon tussen gebruikers en werkneemsters en om hen zo goed mogelijk te begeleiden²⁴³.

Daarbovenop kan de wenselijkheid zelf om te trachten de ondertewerkstelling van laaggeschoolden aan te pakken en te zorgen voor een beter evenwicht tussen het werk en het privéleven van de midden- en hogere klasse via een “marketisering” van de diensten inzake hulp in het huishouden, in vraag worden gesteld. Terwijl de dienstenchequewerkneemsters niet altijd even dankbare taken moeten uitvoeren in een juridisch kader dat afwijkt ten opzichte van het gewone arbeidsrecht, hebben de gebruikers op hun beurt hulp in het huishouden aan een uurtarief dat bijzonder laag is ten opzichte van hun gemiddelde inkomen, dankzij de massale financiële tussenkomst van de sociale zekerheid en de belastingbetaler.

De brutokostprijs van het stelsel is trouwens jaar na jaar toegenomen, door de voortdurende toename van het aantal gebruikers en terugbetaalde cheques²⁴⁴. In 2013 bedroeg deze kostprijs bijna twee miljard EUR, voornamelijk bestaande uit de verhoging van de nominale waarde van de dienstencheques, maar ook door de fiscale aftrekbaarheid ervan. Het klopt dat de nettokostprijs van het stelsel voor de overheid kleiner is, door de belangrijke “terugslageffecten” ervan: de federale staat doet aanzienlijke besparingen op het stuk van uitgaven voor werkloosheid- en sociale-bijstandsuitkeringen, terwijl ze tegelijkertijd bijkomende inkomsten ontvangt in de vorm van sociale bijdragen, personenbelastingen en vennootschapsbelastingen. De omvang van deze terugverdieneffecten blijft echter moeilijk precies in te schatten, met name door de verdringing van gewone arbeidsplaatsen door dienstenchequebanen, die zeer moeilijk te becijferen is. De ramingen variëren wezenlijk naar gelang welke hypothesen er worden gebruikt²⁴⁵. In elk geval lijkt iedereen het erover eens te zijn dat de nettokostprijs van het stelsel zeer hoog blijft, ongeveer 25 tot 50% van de brutokostprijs ervan.

(243) J. Defourmy, A. Henry, S. Nassaut en M. Nyssens, *Les titres-services: quelle qualité d'emploi et d'organisation du service?*, *op. cit.*, p. 9.

(244) Voor wat volgt, M. Gerard, J.-F. Romainville en D. Valsamis, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2013*, *op. cit.*, pp. 66-78.

(245) Zie bijvoorbeeld de kritiek die door het Rekenhof is geuit ten aanzien van de hypothesen die door IDEA Consult in zijn jaarverslagen naar voren worden geschoven, omdat deze hypothesen buitensporig optimistisch zouden zijn: Rekenhof, *Dienstencheques. Kostprijs en beheer*, *op. cit.*, pp. 55-64. In dezelfde richting, zie ook P. Defeyt, *L'emploi en titres-services: mise en perspective et mises au point*, Ottignies, Institut pour un développement durable, 7 pp., 2013, www.iddweb.eu/docs/titreserv.pdf.

De factuur voor de overheid is dus aanzienlijk, ondanks de opeenvolgende verhogingen van de deelname in de kosten door de gebruikers, in de vorm van verhogingen van de nominale waarde van de dienstencheques, en ondanks het maximum dat is vastgesteld voor het aantal cheques dat men per jaar mag aankopen, en het fiscaal aftrekbare bedrag. Als we de rechtstreekse tussenkomst in de dienstencheques en de winstderving die wordt teweeggebracht door de belastingvermindering bij elkaar optellen, en rekening houden met het feit dat de dienstverlenende ondernemingen vaak doelgroepmaatregelen genieten zoals Activa, stellen we vast dat de overheid voor bijna 80% van de totale kostprijs van het stelsel van de dienstencheques opdraait. Dat is qua grootteorde vergelijkbaar met die van de tussenkomst van de ziekteverzekering in de kostprijs van een essentiële openbare dienst zoals gezondheidszorg, die de hele bevolking ten goede komt²⁴⁶.

Vandaar de vraag: is het legitiem dat de overheid op dit punt de uitbesteding van huishoudelijke taken door de meest welvarende lagen van de bevolking subsidieert, taken die uitgevoerd worden door vrouwen die daar een bescheiden loon voor krijgen en die over het algemeen reeds een groot deel van de verantwoordelijkheid voor hun eigen gezin dragen²⁴⁷? Sommigen gaan zelfs zo ver te zeggen dat het “ultragesubsidieerde” dienstenchequestelsel neerkomt op het subsidiëren van de vrije tijd en de hobby’s van welvarende tweeverdienersgezinnen²⁴⁸. Zonder noodzakelijkerwijze de maatregel principieel opnieuw in vraag te willen stellen – hij biedt ten minste het voordeel dat laaggeschoolden aan het werk kunnen onder wettelijke voorwaarden en van sociale bescherming genieten – kan men zich in elk geval vragen stellen over de omvang en het totaal ongedifferentieerde karakter van de begrotingsmiddelen die ervoor worden ingezet: de subsidie voor de consument is niet alleen massaal, ze houdt bovendien totaal geen verband met het inkomensniveau van de gebruikers en met de kwaliteit van de tewerkstelling van de werknemers.

Het is per slot van zaken misschien eerder dat dan de institutionalisering van een nieuw onzeker statuut wat de voornaamste bron van bezorgdheid vormt, na tien jaar grootschalig experimenteren met dienstencheques.

(246) J. Pacolet, F. De Wispelaere en S. Cabus, Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheques, *Gids op maatschappelijk gebied*, 102 (3), pp. 7-15, 2011. Zie ook P. Palsterman, Titres-services (I): subventions ‘exubérantes’ pour quelle efficacité?, *Démocratie*, 9, pp. 1-5, 2010.

(247) Voor een vergelijking met de vragen die gerezen zijn omtrent de Franse formule van de “chèque emploi-service universel”, waarvan de modaliteiten evenwel verschillen, door J. Windebank, Outsourcing Women’s Domestic Labour: The *chèque emploi-service universel* in France, *Journal of European Social Policy*, 17 (3), pp. 257-270, 2007. Voor een vergelijking tussen de “chèques emploi-service universel” in Frankrijk en de dienstencheques in België, zie A.M. Sansoni, Limits and Potential of the Use of Vouchers for Personal Services, op. cit.

(248) I. Marx en D. Vandelanoote, Want aan eenieder die heeft, zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 56 (2), pp. 189-211, 2014.

7.3. WELKE HERSCHIKKINGEN TER GELEGENHEID VAN DE REGIONALISERING?

Ter gelegenheid van de zesde staatshervorming is het hele stelsel van de dienstencheques, dat beoogd werd in de bijzondere wet door middel van de formule “bevoordering van de buurtdiensten en -banen”, overgeheveld naar de gewesten²⁴⁹. Alleen de aspecten die vallen onder het arbeidsrecht blijven onder de exclusieve bevoegdheid van de federale staat vallen, d.w.z. in hoofdzaak de arbeidsovereenkomst dienstencheques, de reglementering betreffende het welzijn van de werknemers en de maatregelen van sociaal overleg²⁵⁰. Voor de rest is het hele beheer van het stelsel naar de gewesten gegaan. Zij kunnen het dus zowel behouden zoals het is, ofwel afschaffen, ofwel laten evolueren, met name op het vlak van de afbakening van de toegestane activiteiten, de financiering, de erkenningsvoorwaarden, de organisatie van de controle, de bepaling van de sancties, enz.

Om klaarheid te scheppen over de verdere bespreking voor het Gewest waar wij mee bezig zijn, wat is de toestand van de quasimarkt van de huishoudelijke hulp in Brussel? De Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de kwestie besproken in een initiatiefadvies²⁵¹. De dienstencheques zijn in de hoofdstad later van start gegaan dan in Vlaanderen en in Wallonië, maar deze achterstand werd ondertussen ingelopen. Op het ogenblik van de bevoegdheidsoverdrachten telde het Brussels Gewest iets minder dan 100.000 actieve gebruikers, d.w.z. een beetje minder dan de andere twee gewesten in relatieve termen, maar het verschil werd jaar na jaar kleiner. Omgekeerd hebben deze gebruikers dan weer de neiging grotere verbruikers van dienstencheques te zijn dan elders: het gemiddelde aantal per gebruiker aangekochte dienstencheques ligt in Brussel aanzienlijk hoger dan in de andere twee gewesten. Aan de kant van de werknemers waren er in de loop van het jaar 2014 ongeveer 20.000 personen tewerkgesteld in het kader van de dienstencheques, d.w.z. een lichte oververtegenwoordiging ten opzichte van de andere twee gewesten, rekening houdende met hun respectieve bevolking. Wat het profiel betreft valt het op dat de grote meerderheid van de Brusselse dienstenchequewerknemers mensen met een buitenlandse nationaliteit zijn: meer dan drie vierde, tegenover

(249) Zie 8° dat is toegevoegd aan artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming.

(250) Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5 2232/1, p. 127.

(251) Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 20 maart 2014 betreffende de werking van het systeem van de dienstencheques na regionalisering, 42 pp. (zie met name de bijlage geschreven door het secretariaat van de Raad). Zie ook RVA, *De RVA in 2014*, vol. 2, *op. cit.* en M. Gerard, J.-F. Romainville en D. Valsamis, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2013*, *op. cit.* Voor een meer “microscopische” blik, gericht op de situatie van de werknemers afkomstig van immigratie, zie B. Camargo, A. Freitas en M. Godin, *Networking en entrepreneuriat: transformations des pratiques professionnelles des femmes migrantes dans le marché formel du travail domestique bruxellois*, in P. Devleeshouwer, M. Sacco en C. Torrekens (eds.), *Bruxelles, ville mosaïque. Entre espaces, diversité et politiques*, Brussel, Editions de l’Université de Bruxelles, reeks “Sociologie et anthropologie”, pp. 121-129, 2015.

minder dan een op vier in Vlaanderen en Wallonië. Wat ten slotte de dienstverleners betreft, telt de hoofdstad iets meer dan 400 erkende ondernemingen. Op dit gebied onderscheidt ze zich hoofdzakelijk door een veel groter aandeel commerciële bedrijven en uitzendkantoren dan in het noorden en het zuiden van het land: meer dan drie vierde, tegenover een kleine helft in Vlaanderen en in Wallonië. Samengevat en om het beeld scherp te stellen: een iets kleiner aandeel gebruikers dan elders doet meer beroep op dienstenchequewerknemers, die hun vooral ter beschikking worden gesteld door privébedrijven met winstoogmerk.

Als we deze gegevens in aanmerking nemen, welke zijn de aanpassingen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (kan) beogen? Waar er nu reeds belangrijke wijzigingen werden doorgevoerd in het noorden en het zuiden van het land – een versterking van de sancties en de controle in Vlaanderen, een sterke vermindering van de fiscale aftrekbaarheid van de dienstencheques in Wallonië –, hebben de Brusselse overheden van hun kant tot nog toe een zeer grote voorzichtigheid aan de dag gelegd. De gewestregering heeft aangekondigd dat er voor 2016 in elk geval niets zal veranderen, duidelijk om de actoren van het stelsel gerust te stellen – en de keuzes ten gronde uit te stellen?

Wat de dienstencheques betreft heeft de groep van deskundigen die belast is met het formuleren van de aanbevelingen aan de regering, zich vrij terughoudend getoond²⁵². Het komt erop neer dat hij zich tevreden heeft gesteld met het benadrukken van het belang van de formule van de dienstencheques in de Brusselse context. Het is immers een belangrijk kanaal om laaggeschoolde werkzoekenden en mensen afkomstig van de immigratie aan werk te helpen. Hij heeft ook gewezen op de noodzaak om de budgettaire beheersing van het stelsel te vrijwaren, gezien de grote kloof tussen de kostprijs van de cheques en het gedeelte van de federale middelen die worden overgeheveld voor de financiering ervan, wegens de beperking tot 90% van de overgehevelde enveloppes en de gevolgen van de verdeelsleutel van de personenbelasting, die zoals we weten zeer ongunstig is voor Brussel. Ten slotte heeft de groep, net als de Economische en Sociale Raad²⁵³, de gewestelijke overheden uitgenodigd om de middelen te verhogen die worden uitgetrokken voor de controle op de ondernemingen, om de misbruiken waaronder het stelsel gebukt gaat, beter op te sporen en te ontmoedigen. Het regeerakkoord neemt deze algemene oriëntaties bijna letterlijk over en kondigt een versterking van de controles aan²⁵⁴ terwijl het fundamentele heroriëntering verwijst naar later.

(252) *Staatshervorming. Bevoegdheidsoverdracht inzake arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, op. cit.*, pp. 82 en 83.

(253) Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 20 maart 2014, *op. cit.*, p. 11 en 12.

(254) Regeerakkoord, *Parl. St.*, Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, nr. A-8/1, p. 33 en 34.

Als we een overzicht geven van de vragen over het beheer van het stelsel, waarvoor de besluitvorming iets verder gevorderd is, staat het vast dat Brussel Economie en Werkgelegenheid, d.w.z. de administratie van de Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel die belast is met de economische aangelegenheden en de werkgelegenheid, en niet Actiris, belast zal worden met de erkenning van en de controle op de dienstenchequeondernemingen²⁵⁵. Het onderzoek van de erkenningsaanvragen en de voorstellen tot intrekking zal meer bepaald toekomen aan de Directie Werkgelegenheidsbeleid en Meerwaardeneconomie van Brussel Economie en Werkgelegenheid. Dat heeft de verdienste van een zekere samenhang, omdat deze directie reeds als taak heeft de erkenningsaanvragen te onderzoeken die door de uitzendbedrijven worden ingediend, evenals de aanvragen voor erkenning en financiering die worden ingediend door de operatoren van de sector van de sociale-inschakelingseconomie, d.w.z. twee categorieën van actoren die actief zijn op het gebied van de dienstencheques. De rol van adviesinstanties die vroeger op federaal niveau werd gespeeld door de adviescommissie voor erkenningen die is ingesteld bij de centrale administratie van de RVA het zal dan weer worden overgenomen door de Overlegplatform voor de Werkgelegenheid dat reeds bestaat binnen de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en waarvan de huidige taak is advies te geven over de erkenningsaanvragen die worden ingediend door de uitzendkantoren, om een paritair toezicht te behouden op de toekenning en de intrekking van de erkenningen. Wat de controle betreft, daarvoor zal de Directie Gewestelijke Werkgelegenheidsinspectie van Brussel Economie en Werkgelegenheid instaan, die reeds belast is met het toezicht op de regels in verband met de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, van wie er in Brussel veel met dienstencheques werken, en met de controle van de effectieve naleving van hun verplichtingen door de uitzendkantoren en de structuren van sociale-inschakelingseconomie.

De versterkte controle van de dienstenchequebedrijven zou moeten verhinderen dat de cowboys van het sociaal recht en van de “human resources” de hoofdstad teisteren, maar de belangrijkste vragen blijven nog onbeantwoord. Welnu, het Brussels Gewest heeft nu, net als de andere gewesten, de kans het normatieve kader te laten evolueren, door zijn voordeel te doen met de ervaring met de eerste tien jaren dat het stelsel bestaat.

Zo rijst de vraag hoe de gewestelijke overheden, al is het maar op korte termijn, de budgettaire houdbaarheid van het stelsel zullen verzekeren. De vraag is des te meer aan de orde omdat de financiële last ervan voortaan op de gewesten rust, terwijl de terugverdieneffecten hoofdzakelijk de federale overheid ten goede blijven komen.

(255) Over de precieze rol van de verschillende actoren die in aan bod komen in wat volgt, en voor de verwijzing naar de toepasselijke teksten, zie D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*

Het is immers die overheid die de bijkomende sociale en fiscale inkomsten ontvangt die door de banen worden gegenereerd. Het totaalbedrag verminderen dat door de dienstenchequebedrijven per geleverd werkuur wordt ontvangen, lijkt delicaat, want hun winstmarges zijn gemiddeld genomen relatief bescheiden. Deze marges zijn quasi nihil, zelfs negatief wanneer de dienstverleners weigeren te beknibbelen op hun uitgaven voor opleiding en omkadering van de werknemers en tegelijkertijd de maatregelen voor hulp bij indienstneming mettertijd opdrogen. De overheidsbijdrage nog meer optrekken lijkt gewoonweg ondenkbaar aangezien ze nu al de pan uit swingt. En dan hebben we het nog niet over de budgettaire beperkingen die op het Gewest wegen.

De bijkomende middelen moeten dus vooral bij de gebruikers worden gezocht. De vraag is tot welke drempel de nettokostprijs van de dienstencheques kan worden verhoogd zonder dat de gebruikers het stelsel de rug gaan toekeren en weer naar zwartwerk overstappen, omdat hun dat goedkoper uitkomt. Het kantelpunt lijkt momenteel rond de 10 EUR per uur te schommelen. Dat is toch het bedrag dat door de meeste waarnemers wordt genoemd. Behalve een lichte toename van de aankoopprijs van de cheques – sinds 2014 vastgesteld op 9 EUR –, zou een mogelijkheid zijn de fiscale aftrekbaarheid geleidelijk af te schaffen, zoals het Waals Gewest dat reeds deels heeft gedaan. Het probleem is dat, gezien het feit dat de belastingvermindering de belastingplichtige geen onmiddellijk voordeel oplevert, ze geen beslissende invloed lijkt uit te oefenen op het gedrag van de consumenten, zoals met name Frank Vandenbroucke heeft opgemerkt²⁵⁶. Bovendien heeft deze belastingvermindering, net als heel wat fiscale uitgaven, een regressief karakter. Hypothetisch gesproken komt ze immers vooral ten goede aan de grootverbruikers van dienstencheques en aan diegenen die voor het merendeel tot gezinnen met een hoog inkomen behoren²⁵⁷. Om de gebruikers nog meer te doen bijdragen zouden we ook kunnen overwegen de prijs te koppelen aan het gezinsinkomen. Deze tariefsegmentering zou als nadeel hebben dat de maatregel aan eenvoud inboet, maar zou dan weer het voordeel hebben meer herverdelend te werken, omdat gebruikers met een hoog inkomen meer zouden betalen.

Behalve de onmiddellijke problematiek van de budgettaire beheersing van het stelsel rijst uiteraard ook de vraag naar de kwaliteit van de gecreëerde of witgewassen werkgelegenheid binnen dat stelsel. Omdat het juridische statuut van de dienstenchequewerknemers nog steeds onder de bevoegdheid van de federale overheid valt, moeten de gewesten op andere variabelen inzetten, willen ze een verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de sector bevorderen. Een mogelijke algemene oriëntatie zou

(256) F. Vandenbroucke, *The Active Welfare State Revisited*, Brussel, die Keure, 2013, p. 82.

(257) Dit punt werd in de Waalse context benadrukt door P. Defeyt, *Les titres-services en Wallonie: les enjeux de la régionalisation*, Sombrefte, Institut pour un développement durable, 6 pp., 2014.

zijn om terug te keren naar de aanvankelijke doelstellingen van het stelsel en daarvoor te werken aan de totstandbrenging van een zeker nieuw evenwicht tussen de kwantitatieve logica van het scheppen van werkgelegenheid en de veeleer kwalitatieve bekommernissen om te werken aan de sociaal-professionele integratie van laaggeschoolde werkzoekenden en aan de ontwikkeling van kwalitatief hoogstaande buurtbanen.

Hiervoor zou een mogelijkheid die vaak wordt genoemd door de actoren en de waarnemers van de markt van de dienstencheques, die bekommerd zijn om de praktijken in sommige bedrijven, met name de uitzendsector, erin bestaan het bedrag van de tussenkomst van de overheid in de ruilwaarde van de cheques te laten variëren aan de hand van de stabiliteit en de kwaliteit van de banen van de tewerkgestelde werknemers²⁵⁸. De wet voorziet hierin trouwens expliciet sinds 2012²⁵⁹, maar deze mogelijkheid werd niet geactiveerd toen de maatregel onder de bevoegdheid van de federale staat viel. In plaats van lineair te zijn, zou de overheidssubsidie variëren volgens, bijvoorbeeld, het niveau van omkadering dat de werknemers krijgen bij de uitvoering van hun taken, de frequentie waarmee hen opleidingen worden voorgesteld, de steun die ze al dan niet krijgen om op termijn over te stappen naar de reguliere arbeidsmarkt, enzovoort. Het aldus moduleren van de subsidie zou de ontwikkeling van de actoren van de non-profitsector en de sociale economie aanmoedigen, van wie het aandeel in de markt van de dienstencheques de neiging had in de loop van de tijd te verkleinen door de explosie van het aantal bedrijven van de lucratieve privésector, die in Brussel zwaar oververtegenwoordigd is – en omgekeerd de dienstverleners uit te sluiten waarvan de twijfelachtige praktijken niet met belastinggeld hoeven te worden gefinancierd. Wij herhalen trouwens dat de gewesten voortaan ook beschikken over de hefboom van het doelgroepenbeleid, waarop de dienstenchequebedrijven massaal een beroep doen (zie *supra*, 3).

Tot slot zal de mogelijkheid om het stelsel van de dienstencheques uit te breiden in de richting van nieuwe activiteiten, zoals kinderopvang, thuiszorg, tuinonderhoud, schilderen, enz., zeker (opnieuw) op de gewestelijke agenda verschijnen. Een dergelijke uitbreiding wordt regelmatig aangehaald in de politieke wereld en door bepaalde werkgeversfederaties van de dienstenchequesector, en wordt door de verdedigers ervan in verband gebracht met het scheppen van nieuwe banen. Los van de vraag of de overheidsbegroting dit aankan, zou een dergelijke uitbreiding uiteraard het risico inhouden dat er een verdringingseffect is voor een reeks sectoren van de arbeidsmarkt die reeds bestaan en geregeld zijn. De nettokostprijs van de dienstencheques voor de gebruikers vloert immers elke concurrentie.

(258) Dit idee werd herhaaldelijk genoemd, met name tijdens ontmoetingen die werden georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *De dienstencheques: springplank of valstrik voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid?*, op. cit. De Brusselse sociale partners hebben het overgenomen in hun initiatiefadvies: Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 20 maart 2014, op. cit., p. 9.

(259) Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, art. 4, al. 1, 2bis.

Bovendien hebben de werknemers van sectoren zoals zorg, gezinshulp en hulp aan bejaarden een specifieke opleiding gekregen om hun taken uit te voeren en moeten zij aan welbepaalde kwaliteitsnormen voldoen. Dat is voor dienstenchequewerknemers niet het geval. Het is overigens daarom dat deze sectoren gekant zijn tegen elke uitbreiding van het gebied van de dienstencheques. Ook in Brussel hebben de sociale partners zich tegen een dergelijke uitbreiding uitgesproken²⁶⁰. Gezien de concurrentie met de dienstencheques waaronder de sector van hulp aan personen en zorg nu reeds te lijden heeft, door het frequente gebruik van de cheques voor zaken die op het randje zijn of die niet toegelaten zijn, moet er zeker een en ander worden verduidelijkt. In Brussel worden de zaken nog bemoeilijkt doordat de persoonsgebonden aangelegenheden onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, de COCOF en de GGC vallen, en niet onder die van het Gewest. De acties van drie afzonderlijke wetgevers overlappen elkaar dus op Brusselse bodem, en deze regelgevers vallen onder een ander overheidsniveau dan datgene dat bevoegd is inzake het tewerkstellingsbeleid, en dus inzake dienstencheques.

U ziet het, er zijn momenteel meer vragen dan antwoorden, en de uitdaging is aanzienlijk.

BESLUIT

Zonder de kaarten grondig te schudden betekent de zesde staatshervorming, wat de arbeidsmarkt betreft, een nieuwe etappe in het langzame proces van defederalisering waaraan het huis België sinds tientallen jaren werkt. De basisprincipes van de bevoegdheidsverdeling ter zake zijn onveranderd gebleven, en zijn trouwens sinds 1980 niet meer fundamenteel veranderd: de federale staat blijft bevoegd voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor het tewerkstellingsbeleid en de gemeenschappen voor de beroepsopleiding. De portefeuille van de gewesten is door de zesde staatshervorming echter een pak zwaarder geworden, door de overheveling, voornamelijk van de federale sociale zekerheid naar het gewestelijke tewerkstellingsbeleid, van een hele reeks maatregelen die zich op de grens tussen beide bevinden, en die tot nog toe volledig georganiseerd en gefinancierd werden door de federale staat.

Een van de genomen beslissingen, de regionalisering van de tenuitvoerlegging van de controle op de beschikbaarheid van de werklozen, is waarschijnlijk degene die het felst besproken is geweest. Ze maakt immers voor het eerst een deuk in het federale karakter van de werkloosheidsverzekering en zet zo misschien de deur open voor nieuwe eisen tot overdracht, terwijl het grote verschil tussen de controle (federaal)

(260) Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, initiatiefadvies van 20 maart 2014, *op. cit.*, p. 7.

en de begeleiding (gewestelijk) van de werkzoekenden helemaal in de war raakt. Wij hebben eveneens een kritische blik geworpen op het antwoord dat de zesde staats-hervorming heeft gegeven op het probleem van de loskoppeling, in Brussel, tussen het gewestelijke tewerkstellingsbeleid en het gemeenschapsbeleid inzake de beroepsopleiding. Op vlak van begroting zijn het zeker het doelgroepenbeleid en de dienstenchequebanen die het grootste gewicht dragen en waarvan de regionalisering dus de dringendste uitdaging vormt voor de ontvangende entiteiten. De defederalisering van het eerste zal de gewesten weliswaar in staat stellen de prioriteiten te moduleren naargelang van de eigenschappen van hun respectieve arbeidsmarkt, maar zowel de noodzaak als de winst van de operatie zijn *a priori* minder vanzelfsprekend dan in het geval van de tweede. De regionalisering van de twee tewerkstellingsmechanismen die op gemeentelijk niveau worden georganiseerd, namelijk de “artikel 60-tewerkstellingen” en de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, zou het mogelijk moeten maken de samenhang tussen het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid en de plaatselijke actoren inzake werkgelegenheid te versterken, echter ten nadele van de koppeling, die ook te verdedigen valt, tussen diezelfde actie en de federale sociale zekerheid.

Maar in werkelijkheid is het, meer nog dan al het voorafgaande, misschien vooral de herziening van de financieringswet, en in het bijzonder de berekeningswijze van de dotatie “werkgelegenheid” van de gewesten, die de markantste evolutie vertegenwoordigt. Deze maatregel legt de gewesten immers een grotere verantwoordelijkheid op, op financieel vlak, voor de arbeidsparticipatie van hun inwoners. We hebben het gehad over de bijzondere moeilijkheden die in het geval van Brussel het principe van een verdeling van de middelen in functie van het rendement van de personenbelasting van de belastingplichtigen die in elk gewest gedomicilieerd zijn, veroorzaakte, door de negatieve impact die wordt uitgeoefend door het verschijnsel van pendelen tussen gewesten op de tewerkstellingsgraad van de inwoners van de hoofdstad. Dat is precies hun lot waar onze grootste aandacht naartoe ging in de ontwikkelingen van meer prospectieve aard die wij aan elk van de bestudeerde maatregelen hebben gewijd, door de toenemende institutionele complexiteit, maar ook en vooral van werkloosheid en armoede, die de Brusselse ruimte kenmerkt.

Kunnen wij ten slotte samen met Jan Velaers vaststellen dat het geval van Brussel in het kader van de zesde staats-hervorming minder ideologisch dan pragmatisch werd behandeld, d.w.z. hoofdzakelijk vanuit de behoeften van het Gewest en zijn inwoners²⁶¹? Wat het gedeelte “arbeidsmarkt” van de hervorming betreft – dat overigens niet centraal stond in het betoog van de voormelde auteur –, aarzelen wij om deze vaststelling te delen. Het punt is dat, buiten misschien de hefboom van het doelgroepenbeleid, dat mogelijk kan leiden tot een zeker herstel van het evenwicht op de gewestelijke arbeidsmarkt ten voordele van de Brusselaars, geen enkele over-

(261) J. Velaers, Brussel in de zesde staats-hervorming, *op. cit.*, nr. 1 en 83, pp. 965 en 1.023.

dracht op zich onontbeerlijk lijkt, noch een onmiddellijk en duidelijk belang laat zien. Het is echter wel waar dat, zoals we hebben getracht aan te tonen, de regionalisering ook elke keer kan worden gezien als een kans om een impuls te geven aan welkome heroriënteringen. Over het bijzondere geval van de loskoppeling tussen het beleid inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding, waar geen enkel ander taalgebied onder te lijden heeft, kunnen we ons afvragen of een oplossing die echt aan de noden tegemoet zou komen, niet zou geweest zijn het geheel aan het Gewest toe te vertrouwen, veeleer dan verder te gaan op de weg van het naast elkaar bestaan van gewestelijke en gemeenschapsinitiatieven. Trouwens, en meer ten gronde is de financieringswijze van de gewesten, zoals we zopas herhaalden, structureel ongunstig voor Brussel, omdat ze de stad op termijn, namelijk wanneer het overgangsmechanisme afloopt, vraagt meer te doen met minder op het gebied van werkgelegenheid. De werkloosheid terugdringen met minder middelen om in te zetten voor maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid is geen sinecure.

Zoals we deze hele bijdrage lang hebben kunnen nagaan, zijn de uitdagingen waarmee de Brusselse politiek kampt op het front van de strijd tegen de werkloosheid, niet min. Zonder een kant-en-klare gebruiksaanwijzing te hoeven aanreiken, hopen wij dat de bovenstaande regels op zijn minst hebben kunnen bijdragen tot een beter inzicht in deze uitdagingen, boven louter de inhoud van de goedgekeurde teksten.

(Vertaling)

INHOUDSTAFEL

WERKGELEGENHEID EN BEROEPSOPLEIDING NA DE ZESDE STAATSHERVORMING: WELKE VOORUITZICHTEN (IN HET BIJZONDER IN BRUSSEL)?

INLEIDING: DE OMVANG VAN DE WERKLOOSHEID (VAN DE BRUSSELAARS) VERMINDEREN, EEN SOCIALE MAAR OOK BUDGETTAIRE NOODZAAK		313
<hr/>		
1.	DE CONTROLE VAN DE BESCHIKBAARHEID VAN WERKLOZEN: DE BEVOEGDHEDEN HOMOGENISEREN OF HET VERTROUWEN VAN DE WERKZOEKENDE VRIJWAREN?	326
<hr/>		
1.1.	DE SPLITSING VAN DE OPDRACHTEN VAN BEGELEIDING EN CONTROLE VAN DE RVA, IN HET KIELZOG VAN HET BEGIN VAN DE CRISIS EN VOOR DE DEFEDERALISERING VAN HET TEWERKSTELLINGSBELEID EN DE BEROEPSOPLEIDING	327
1.2.	DE STROEVE SAMENWERKING VAN DE DIENSTEN VOOR ARBEIDSVORZIENING EN DE RVA IN DE LOOP VAN DE JAREN 1990	331
1.3.	HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 30 APRIL 2004 BETREFFENDE DE ACTIEVE BEGELEIDING EN OPVOLGING VAN DE WERKLOZEN	334
1.4.	EEN PROBLEMATISCHE TENUITVOERLEGGING	338
1.5.	DE REGIONALISERING VAN DE CONTROLE, TUSSEN ANGST EN OPPORTUNITEIT	341
<hr/>		
2.	AFSTEMMING VAN HET BELEID INZAKE WERKGELEGENHEID EN BEROEPSOPLEIDING IN BRUSSEL: GEMEENSCHAPPEN OF GEWEST?	350
<hr/>		
2.1.	DE BRUSSELSE UITZONDERING	350
2.2.	HET OPZETTEN VAN EEN "GEKRUIST BELEID" OP HET GEBIED VAN WERKGELEGENHEID EN OPLEIDING	354
2.3.	DE NIEUWE BEVOEGDHEID VAN HET GEWEST VOOR HET OPZETTEN VAN PROGRAMMA'S VOOR BEROEPSOPLEIDINGEN	356
2.2.	WELKE MEERWAARDE?	360
<hr/>		
3.	HET DOELGROEPENBELEID: VERMINDERINGEN VAN DE BIJDRAGEN OF ACTIVERINGEN VAN DE UITKERINGEN?	364
<hr/>		
3.1.	DE NIEUWE BEVOEGDHEIDSVERDELING INZAKE MODULATIE VAN DE ARBEIDSKOSTEN	366
3.2.	EEN KANS VOOR BRUSSEL?	370

4.	VAN DE GESUBSIDIEERDE CONTRACTUELEN (GECO'S) NAAR DE "JONGERENGARANTIE": DE WERKGELEGENHEID IN DE NON-PROFITSECTOR STRUCTUREEL ONDERSTEUNEN OF HET OPDOEN VAN EEN EERSTE WERKERVARING BEVORDEREN?	371
4.1.	GECO-BANEN OP HET KRUISPUNT	372
4.2.	PRIORITEIT AAN DE JONGEREN ... EN AAN DE WERKGEVERS?	376
5.	DE "ARTIKEL 60-TEWERKSTELLINGEN": MAATREGEL VAN SOCIAAL-PROFESSIONELE INSCHAKELING OF ARBEIDSBEMIDDELINGSINSTRUMENT?	383
5.1.	DE BEVOEGDHEIDSVERDELING INZAKE MAATSCHAPPELIJK WELZIJN	385
5.2.	DE "ARTIKEL 60-TEWERKSTELLINGEN", OF DE VERSTERKING VAN EEN MAATREGEL ..	386
5.3.	NAAR EEN HARMONISATIE VAN DE PRAKTIJKEN OF GEWESTELIJKE SCHAAL?	390
5.4.	MOGELIJKE ORIENTATIES IN BRUSSEL	393
6.	DE PLAATSELIJKE WERKGELEGENHEIDSAGENTSCHAPPEN: EEN SPELER OP DE BANK?	397
7.	DIENTENCHEQUES: ONTWIKKELING VAN BUURTBANEN OF OMGEKEERDE HERVERDELING?	401
7.1.	DE DIENSTENCHEQUES, VAN DE EERSTE NAAR DE TWEDE GENERATIE	402
7.2.	HET SUCCES VAN HET STELSEL EN DE KEERZIJDEN ERVAN	405
7.3.	WELKE HERSCHIKKING EN TER GELEGENHEID VAN DE REGIONALISERING?	411
	BESLUIT	416