



Organisatie en ontwikkeling van de sociale economie

Onderzoeksdeel 1: Ontstaan, geschiedenis en dynamiek

van de sociale economie

Onderzoeker: Raf De Mey
Promotor: Jef Breda
Lector: Caroline Van Landeghem

5-2008

WSE Report

Steunpunt Werk en Sociale Economie
Parkstraat 45 bus 5303 – 3000 Leuven
T:32(0)16 32 32 39 F:32(0)16 32 32 40
steunpuntwse@econ.kuleuven.be
www.steunpuntwse.be



Organisatie en ontwikkeling van de sociale economie

Onderzoeksdeel 1: Ontstaan, geschiedenis en dynamiek van de sociale economie

Onderzoeker: Raf De Mey
Promotor: Jef Breda
Lector: Caroline Van Landeghem

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van het departement Werk en Sociale Economie en het ESF
ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen



De Mey, Raf, Breda, Jef & Van Landeghem, Caroline

Organisatie en ontwikkeling van de sociale economie. Onderzoeksdeel 1: Ontstaan, geschiedenis en dynamiek van de sociale economie.

Astrid Coates, Josse Van Steenberge & Marleen Deneff – Antwerpen: Universiteit Antwerpen. Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2008, 127p.

ISBN-97 890-8873-015-3

Copyright (2008)

Steunpunt Werk en Sociale Economie
Parkstraat 45 bus 5303 – B-3000 Leuven
T:32(0)16 32 32 39 - F:32(0)16 32 32 40
steunpuntwse@econ.kuleuven.be
www.steunpuntwse.be

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this report may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoudstafel

VOORWOORD	8
INLEIDING	9
OPDRACHT EN DOELSTELLING	9
AFBAKENING	9
BEPERKINGEN	10
HOOFDSTUK 1: Algemene historische en conceptuele afbakening sociale economie.....	12
1.1. Inleiding	12
1.2. Oorsprong van de sociale economie.....	12
1.3. Ontstaan en bloei van de ‘moderne’ sociale economie (1830-1950).....	13
1.3.1 Denkstromingen van de moderne sociale economie	13
1.3.2. Ontwikkelingsvoorwaarden en verschijningsvormen en van de moderne sociale economie	15
1.3.2.1. Niet vervulde maatschappelijke behoeften als voorwaarde	15
1.3.2.2. Collectieve identiteit en lotsverbondenheid als voorwaarde.....	16
1.4. De sociale economie stagneert (1950-1970)	16
1.5. De sociale economie kent een hernieuwd elan (1970-2008).....	17
1.5.1. Verklarende hypothesen heropleving sociale economie	17
1.5.2. De nieuwe sociale economie – de 3 ^{de} sector	18
1.5.2.1. De Angelsaksische benadering: Non-profit	19
1.5.2.2. De Franstalige stroming: sociale economie.....	20
1.5.2.3. De ‘sociale onderneming’	20
1.6. Definiëring en afbakening van de sociale economie in België.....	21
1.6.1. Definitie sociale economie van de Conseil Wallon de l’ Economie sociale (CWES)	21
1.6.2. ..Gebruik van de definitie sociale economie (CWES) en solidaire economie in Vlaanderen22	
1.6.2.1. Gebruik definitie CWES in Vlaanderen	22
1.6.2.2. Solidaire economie	23
1.6.3. Definiëring van het Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC).....	23
1.6.4. Enkele bijzondere subsectoren van de sociale economie	24
1.6.4.1. De sociale inschakelingseconomie.....	24
1.6.4.1.1. Sociale economie en inschakeling van kansengroepen.....	24
1.6.4.1.2. Sociale tewerkstelling	24
1.6.4.1.3. Inschakelingseconomie	25
1.6.4.2. Nieuwe diensteneconomie.....	25
1.6.4.2.1. Het theoretische concept ‘buurtdiensten’ als basis voor de nieuwe diensteneconomie	25
1.6.4.2.2. Operationele invulling van de ‘buurt- en nabijheidsdiensten’ als onderdeel van de nieuwe diensteneconomie	26
1.6.5. Overzicht begrippenkader sociale economie	27

1.7. Sociale economie in het overheidsbeleid.....	28
1.7.1 Situering sociale economie in het overheidsbeleid	28
1.7.2. Definitie en afbakening sociale economie door overheid.....	29
1.7.3. Meerwaardeneconomie	30
1.7.4. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	30
 HOOFDSTUK 2: Ontstaansgeschiedenis van de sociale inschakelingseconomie en geschiedenis van het beleid inzake sociale economie in Vlaanderen.....	32
 2.1. Inleiding	32
 2.2. Wortels van de inschakelingseconomie binnen en buiten de sector samenlevingsopbouw (jaren '70 -1992).....	33
2.2.1. Opbouwwerk. Tussen cultuur en welzijn	33
2.2.1.1. Historiek.....	33
2.2.1.2. Beleid	33
2.2.1.3. Projecten rond (werk)loosheid binnen de sector samenlevingsopbouw	34
2.2.2. Sociale werkplaatsen en andere initiatieven rond opleiding en tewerkstelling buiten de Samenlevingsopbouw	35
2.2.3. Besluit.....	36
 2.3. Overheidsbeleid voor (langdurig laaggeschoolde) werklozen ('70-1992).....	36
2.3.1. Tewerkstellingsbeleid in België ('70 tot 1982)	36
2.3.2. Tewerkstellingsbeleid voor langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers (vanaf 1982).....	36
2.3.2.1. Tewerkstellingsbeleid voor langdurig werklozen	36
2.3.2.2. Sociale tewerkstelling (Art. 60 par. 7 en het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn)	37
2.3.3. Overheidsbeleid werkloosheid en tewerkstelling voor kansarmen (1985-1988).....	38
2.3.3.1. Kansarmoede	38
2.3.3.1.1. Kansarme werklozen	38
2.3.3.1.2. Beleid kansarmoede	38
2.3.3.2. Tewerkstellingsbevorderende maatregelen voor kansarmen (1985-1988).....	39
2.3.3.2.1. Gesubsidieerde Contractuelen (GESCO).....	39
2.3.3.2.2. Gelijkschakeling bestaansminimumgerechtigden en werklozen	39
2.3.3.2.3. Programma sociale sector in de ziekenhuizen (Interdepartementeel Begrotingsfonds).....	39
2.3.3.2.4. PWA.....	40
2.3.3.3. Initiatieven ter bevordering van opleiding en tewerkstelling van kansarmen (1985-1988)	40
2.3.3.3.1. Alternierend werken en leren (KB 495)	40
2.3.3.3.2. KB nr. 499. Statuut voor de leerwerkplaats?	41
2.3.3.3.3. Projecten Kelchtermans (KB 19/02/87)	41
2.3.4. Besluit	42
 2.4. Structurele ondersteuning voor tewerkstelling en opleiding van kansarmen (1988-1992)	42
2.4.1. Politieke en institutionele veranderingen	42
2.4.1.1. Langdurige werkloosheid op de politieke agenda	42
2.4.1.2. Staatshervorming.....	43
2.4.1.3. Het Europees Sociaal Fonds (ESF)	43
2.4.2. Nieuwe geldstromen.....	44
2.4.2.1. Bijzondere kredieten voor armoedebestrijding	44

2.4.2.2. Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn	44
2.4.2.3. 0,18% maatregel en het 'Interprofessioneel' of Nationaal Tewerkstellingsfonds	45
2.4.3. Maatregelen voor ondersteuning en erkenning tewerkstellings- en opleidingsprojecten.	
.....	46
2.4.3.1. Tewerkstelling en Opleiding voor Kansarmen (TOK)	46
2.4.3.2. Uitbreiding art. 60 par. 7 en art. 61	46
2.4.3.3. Weer-Werk.....	47
2.4.3.4. Weer-Werk-GESCO's en erkenning Projecten Kelchtermans	47
2.4.3.5. Brugprojecten	48
2.4.3.6. Erkenning opbouwwerk	48
2.4.4. Besluit	49
2.5. Impact van de overheidsmaatregelen voor kansarmen en evolutie in het werkveld (tot 1992)	
.....	49
2.5.1. Opleiding- en tewerkstellingsprojecten.....	49
2.5.1.1. Initiatiefnemers	49
2.5.1.2. Organisatie	49
2.5.1.3. Financiering	50
2.5.2. Tewerkstellingsprojecten	51
2.5.2.1. Evolutie van opleidingsprojecten naar tewerkstellingsprojecten (1988-1992)	51
2.5.2.2. Initiatiefnemers	51
2.5.2.3. Financiering	52
2.5.2.4. Sociale economie	52
2.5.3. Besluit	53
2.6. Uitbouw sociale tewerkstelling en experimentele erkenning sociale economie (1992-1999).	53
2.6.1. Situering tewerkstellingsbeleid jaren '90	53
2.6.1.1. Stijgende werkloosheid.....	53
2.6.1.2. Europees beleid.....	53
2.6.1.3. Activerings- en werkgelegenheidsbeleid	54
2.6.1.4. Risicogroepen op de arbeidsmarkt.....	55
2.6.2. Werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1992-1995).....	55
2.6.2.1. Het federaal werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1992-1995).....	55
2.6.2.1.1. Beleidsintenties.....	55
2.6.2.1.2. Art. 60 § 7	56
2.6.2.1.3. PWA.....	56
2.6.2.1.4. Voordeelbanenplan.....	56
2.6.2.1.5. Inschakelingsbedrijven	56
2.6.2.1.6. Vennootschap met een sociaal oogmerk	57
2.6.2.2. Vlaams werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1992-1995)	58
2.6.2.2.1. Beleidsintenties.....	58
2.6.2.2.2. GESCO-stelsel.....	59
2.6.2.2.3. Werkervaringsprojecten (jeugdwerkgarantieplan via GESCO's).....	59
2.6.2.2.4. Sociale werkplaatsen	59
2.6.2.2.5. Experiment 'sociale economie' – Invoegbedrijven en leereilanden.....	60
2.6.2.2.5.1. Invoegbedrijven	60
2.6.2.2.5.2. Leereilandprojecten (Interface)	62
2.6.2.3. Besluit	63
2.6.3. Werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1995-1999).....	63
2.6.3.1. Het federaal werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1995-1999).....	63
2.6.3.1.1. Beleidsintenties.....	63
2.6.3.1.2. DAC	64

2.6.3.1.3. Art. 60 § 7	64
2.6.3.1.4. Doorstromingsprogramma's	64
2.6.3.1.5. De inschakelingsovereenkomst	64
2.6.3.1.6. Smet-banen	65
2.6.3.1.7. Sociale Maribel	65
2.6.3.1.8. SINE.....	65
2.6.3.2. Vlaams werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1995-1998)	66
2.6.3.2.1. Beleidsintenties.....	66
2.6.3.2.2. Brugprojecten.....	66
2.6.3.2.3. Werkervaringsprojecten (Werkervaringsplan + WEP-plus-plan)	67
2.6.3.2.4. Sociale werkplaatsen	68
2.6.3.2.5. Invoegbedrijven.....	69
2.6.3.2.6. Individuele beroepsopleiding (in ondernemingen)	69
2.6.3.3. Besluit	69
2.7. Beleid sociale economie (1999-2008).....	70
2.7.1. Werkgelegenheidsbeleid voor kansengroepen in het regulier economisch circuit (1999-2008).....	70
2.7.1.1. Regularisering van de klassieke tewerkstellingsprogramma's (GESCO's, DAC, IBF)	70
2.7.1.2. Startbaanovereenkomst (KB nr. 495 of werk-opleiding).....	70
2.7.1.3. Het Banenplan (Het Activaplan, voordeelbanenplan, dienstenbanen of Smetbanen)	71
2.7.1.4. De Vlaamse integratiepremie (VIP) en de Federale CAO nr. 26.....	71
2.7.1.5. IBO-interim.....	71
2.7.1.6. Instap-opleiding	72
2.7.1.7. De tewerkstellingspremie voor 50-plus.....	72
2.7.2. Overheidsbeleid Sociale Economie (1999-2003).....	72
2.7.2.1. Sociale economie in de actieve welvaartstaat.....	72
2.7.2.2. Het Federaal beleid Sociale Economie (1999-2003)	73
2.7.2.2.1. Beleidsintenties.....	73
2.7.2.2.2. Art. 60§7	74
2.7.2.2.3. TOK-projecten /Socio-professionele begeleiding en opleiding.....	74
2.7.2.2.4. Invoeginterim	75
2.7.2.2.5. SINE.....	75
2.7.2.2.6. Buurt- en nabijheidsdiensten	76
2.7.2.2.7. Dienstencheques	76
2.7.2.2.8. Activiteitencoöperaties	77
2.7.2.2.9. Arbeidszorg.....	78
2.7.2.3. Het Vlaams beleid Sociale Economie (1999-2003).....	80
2.7.2.3.1. Beleidsintenties.....	80
2.7.2.3.2. Invoegbedrijven en –afdelingen.....	81
2.7.2.3.3. Ondersteunende structuren sociale economie	82
2.7.2.3.3.1. Regionale incubatiecentra (startcentra)	82
2.7.2.3.3.2. Adviesbureaus	82
2.7.2.3.3.3. Vlaams participatiefonds voor de sociale economie	83
2.7.2.3.3.4. VOMEK (VOSEC)	83
2.7.2.3.4. Buurt en nabijheidsdiensten	83
2.7.2.3.5. Sociale werkplaatsen	84
2.7.2.3.6. Arbeidszorgcentra.....	85
2.7.2.3.6.1. Arbeidszorg binnen sociale werkplaatsen	85
2.7.2.3.6.2. Begeleid werken binnen de gehandicaptensector	85

2.7.2.4. Besluit	86
2.7.3. Overheidsbeleid sociale economie (2003-2008)	86
2.7.3.1. Federaal Beleid sociale economie (2003-2008)	86
2.7.3.1.1. Beleidsintenties	86
2.7.3.1.2. Buurt en nabijheidsdiensten	87
2.7.3.1.3. PWA	87
2.7.3.1.4. Dienstencheques	87
2.7.3.1.5. Activiteitencoöperaties	88
2.7.3.2. Het Vlaams beleid sociale economie (2004-2008)	88
2.7.3.2.1. Beleidsintenties	88
2.7.3.2.2. Werkervaringsprojecten	90
2.7.3.2.2.1. Brugprojecten & Kelchtermansprojecten	90
2.7.3.2.2.2. WEP-plus	90
2.7.3.2.3. Invoegbedrijven	92
2.7.3.2.4. Lokale diensteneconomie	93
2.7.3.2.5. Sociale werkplaatsen	94
2.7.3.2.6. Beschutte werkplaatsen	95
2.7.3.2.7. Eenheidsdecreet (maat) werkbedrijven	95
2.7.3.3. Besluit	96
2.7.4. Conclusies hoofdstuk twee	96
2.7.4.1. Agendabepaling	96
2.7.4.2. Periodes historiek	97
2.7.4.3. Thematische samenvatting	98
HOOFDSTUK 3: Dynamiek van de werkvormen in de sociale economie	99
3.1. Afbakening en methodiek onderzoek dynamiek sociale economie	99
3.1.1. Afbakening onderzoek dynamiek sociale economie	99
3.1.1.1. Probleemstelling	99
3.1.1.2. Onderwerp	99
3.1.1.3. Tijd	100
3.1.1.4. Ruimte	100
3.1.2. Methodiek en bronnen onderzoek dynamiek sociale economie	100
3.1.2.1. Voorbereidende case	100
3.1.2.2. Methodiek	100
3.1.2.3. Bronnen per werkvorm	101
3.1.2.3.1. Kringloopcentra (KLC)	101
3.1.2.3.2. Sociale werkplaatsen (SW)	101
3.1.2.3.3. Arbeidszorg (AZ)	101
3.1.2.3.4. Invoegbedrijven (IB)	102
3.1.3. Basisprincipes, dubia en verantwoording bij verwerking data	102
3.1.3.1. Juridische entiteit als criterium	102
3.1.3.2. Onderscheid tussen datum van erkenning en datum van stichting van de organisatie	102
3.2. Historiek en dynamiek Kringloopcentra, Sociale werkplaatsen, Arbeidszorgcentra, Invoegbedrijven en Beschutte Werkplaatsen	103
3.2.1. Sociale werkplaatsen	103
3.2.1.1. Definitie	103
3.2.1.2. Doelgroep	104
3.2.1.3. Ontstaansdynamiek	104
3.2.1.3.1. Ondersteunende organisatie	104

3.2.1.3.2. Dynamiek SW tot '93	105
3.2.1.3.3. Dynamiek SW ('93-'07)	108
3.2.2. Kringloopcentra	110
3.2.2.1. Definitie	110
3.2.2.2. Doelgroep	111
3.2.2.3. Ontstaansdynamiek	111
3.2.2.3.1. Ondersteunende organisatie	111
3.2.2.3.2. Historiek overheidsbeleid	111
3.2.2.3.3. Dynamiek tot 1992	112
3.2.2.3.4. Dynamiek KLC ('93-'07)	114
3.2.3. Invoegbedrijven	116
3.2.3.1. Definitie	116
3.2.3.2. Doelgroep	116
3.2.3.3. Ontstaansdynamiek	116
3.2.3.3.1. Historiek overheidsbeleid	116
3.2.3.3.2. Dynamiek IB ('93-'07)	118
3.2.4. Arbeidszorgcentra	119
3.2.4.1. Definitie	119
3.2.4.2. Doelgroepen	120
3.2.4.3. De verschillende erkenningsvormen van arbeidszorg	121
3.2.4.4. Afbakening	122
3.2.4.5. Ontstaansdynamiek	122
3.2.4.5.1. Historiek (zie historiek SW)	122
3.2.4.5.2. Dynamiek AZ ('93-'07)	123
3.2.5. Beschutte Werkplaatsen	124
3.2.5.1. Definitie	124
3.2.5.2. Doelgroep	124
3.2.5.3. Financiering	124
3.2.5.4. Ondersteunende organisaties	125
3.2.5.4.1. VLAB	125
3.2.5.4.2. VLAMAB	126
3.2.5.5. Dynamiek beschutte werkplaatsen	127
3.2.6. Samenvatting evolutie aantal organisaties per werkvorm per jaar	128
3.3. Conclusies hoofdstuk drie	129
BIBLIOGRAFIE	131

VOORWOORD

Dit rapport beoogt inzicht te verwerven in het ontstaan, de geschiedenis en de dynamiek van de Sociale Economie in Vlaanderen. Daartoe werd een dubbele invalshoek gebruikt. Enerzijds werd de sociale economie op basis van literatuuronderzoek historisch gekaderd. Anderzijds werd de dynamiek van de sector vanuit een sociologische invalshoek bestudeerd op het niveau van de organisaties. De daartoe opgestelde methodiek kreeg vorm onder begeleiding van Prof. Dr. Jef Breda en Caroline Van Landeghem. Graag danken we ook Ellen Schepers, het Vlaams Subsidieagentschap en het Samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling voor hun medewerking aan dit onderzoek.

INLEIDING

Opdracht en doelstelling

Het rapport ontstaan, geschiedenis en dynamiek van de sociale economie is een eerste stap in het onderzoeksluik organisatie en dynamiek binnen de onderzoekslijn 'sociale economie' van het steunpunt werk en sociale economie. De doelstelling van dit onderzoeksluik is om inzicht te verwerven in de dynamiek van de sociale economie ten behoeve van bijsturing en optimalisering van het beleid. In een eerste fase werd deze doelstelling vertaald in de opdracht tot doorlichting van het bestaande onderzoek over het ontstaan en de dynamiek van de sociale economie. Dit diende te resulteren in een rapport dat het ontstaan, de geschiedenis en de dynamiek van de sociale economie beschrijft. In uitvoering van deze opdracht werd gestart met de literatuurstudie van een grote verscheidenheid aan bronnen variërend van overzichts- en naslagwerken over sociale economie tot studies of rapporten over specifieke werkvormen die vandaag tot de sociale economie worden gerekend.

Afbakening

Bij de aanvang van de doorlichting van de bestaande literatuur over het ontstaan en de dynamiek van de sociale economie stelde zich meteen de vraag op welke manier het onderzoek specifiek diende te worden afgebakend. Vooreerst werd getracht om een overzicht te maken van de variëteit aan literatuur en de mogelijkheden tot verwerking van deze literatuur.

De afbakening van de literatuurlijst werd gemaakt op basis van twee criteria. Enerzijds werd de literatuur opgelijst die de geschiedenis, het ontstaan of de dynamiek van de sociale economie of subsectoren van de sociale economie (zoals de inschakelingseconomie) in België en Vlaanderen in het bijzonder beschrijft. Anderzijds werd de literatuur opgelijst over de geschiedenis, het ontstaan of de dynamiek van werkvormen (zoals sociale werkplaatsen of invoegbedrijven) die vandaag tot de sociale economie worden gerekend. Het bestaande onderzoek kon uitgevoerd zijn door zowel ondersteunende organisaties uit het werkveld, overheidsadministraties als academische instellingen. De onderzoeken gebeurden vooral in opdracht van ministeries (tewerkstelling, welzijn, werk en sociale economie) of staatssecretariaten (maatschappelijke emancipatie, sociale economie), agentschappen en maatschappijen (Openbare Vlaamse Afvalstoffen Maatschappij, Provinciale Ontwikkelings Maatschappij, etc.) maar ook in opdracht van andere organisaties zoals de Koning Boudewijnstichting, het Vlaams Instituut ter bevordering en ondersteuning van de samenlevingsopbouw, etc.

Na een eerste doorlichting van de literatuurlijst konden de volgende bedenkingen worden gemaakt. Er kon worden vastgesteld dat over de geschiedenis van de sociale economie uitgebreid onderzoek voorhanden was. Het betreft dan vooral overzichts- en naslagwerken die de sociale economie kaderen in een brede historische en internationale context. Deze literatuur biedt bovenal inzicht in de begripsgeschiedenis en conceptuele afbakening van de sociale economie en gaat terug tot 19^{de} eeuwse invulling van de sociale economie. Wat de Vlaamse invulling van de 'nieuwe sociale economie' betreft, bieden deze naslagwerken slechts in beperkte mate inzicht in het ontstaan van de werkvormen die vandaag als sociale economie worden beschouwd. De bestaande studies die specifiek gericht zijn op deze werkvormen kunnen het ontstaan en de dynamiek van deze werkvormen evenwel verder toelichten. De focus van deze studies ligt echter grotendeels op de problematiek van werkloosheid of op de mogelijkheden inzake tewerkstelling van kansarmen/risicogroepen/kansengroepen. Een laatste vaststelling is dat het bestaande onderzoek slechts een fragmentarisch beeld kan geven van de dynamiek van de sociale economie. Enerzijds werden werkvormen pas vanaf een bepaald moment systematisch opgevolgd, anderzijds gebeurde dit nauwelijks op het niveau van de organisatie terwijl de sector van de sociale economie op dit vlak juist gekenmerkt wordt door een complexe verwevenheid van organisaties en werkvormen.

Op basis van deze vaststellingen werd geopteerd om de verwerking van de literatuurstudie op te delen in drie verschillende hoofdstukken. In eerste instantie werd op basis van bestaande overzichtswerken een historische en conceptuele afbakening van het brede begrip sociale economie gemaakt. Het is de bedoeling dat in dit hoofdstuk de oorsprong en de geschiedenis van de sociale economie en op internationaal en Belgisch/Vlaams vlak wordt gekaderd. In een tweede hoofdstuk werd op basis van bestaande studies een overzicht gemaakt van de maatregelen die de sociale inschakelingseconomie/sociale economie in Vlaanderen hebben ondersteund en vorm gegeven in de periode '82 tot '08. De focus van dit overzicht is gericht op het overheidsbeleid maar er werd niettemin getracht om de wisselwerking tussen de initiatieven van de overheid en de initiatieven uit het werkveld zo veel mogelijk weer te geven. Tenslotte werd een derde hoofdstuk gewijd aan de dynamiek van enkele specifieke werkvormen van de sociale economie. Daartoe werd gelijklopend met de literatuurstudie nieuw onderzoek gedaan. Er werd op basis van de bestaande studies, ledenlijsten van koepelorganisaties en lijsten van het Vlaams subsidieagentschap een databestand opgesteld van de respectievelijke werkvormen sociale werkplaatsen (SW), kringloopcentra (KLC), arbeidszorginitiatieven (AZ) en invoegbedrijven (IB) die in het verleden en/of tot op heden hebben bestaan. Aangevuld met informatie over oprichting en eventuele vereffening of overnames uit de kruispuntdatabank of het staatsblad werd voor deze SW, KLC, IB en AZ een meting gedaan van de evolutie inzake densiteit in de periode van '93 tot '07. Via deze meting kon de dynamiek van deze werkvormen via grafieken worden gevisualiseerd. Aan de hand van de beschikbare studies over de werkvormen in kwestie werd de historiek per werkvorm beschreven en de grafieken van duiding voorzien.

Beperkingen

Aangezien in dit onderzoek enkel een doorlichting van bestaand onderzoek was vooropgesteld en diengevolge een beperkte duur van 6 maanden was voorzien, dient te worden gewezen op de beperkingen van dit rapport. Wat het tweede hoofdstuk betreft dient te worden benadrukt dat dit werd geschreven op basis van bestaand onderzoek. Originele bronnen zoals wetgeving of beleidsteksten werden slechts sporadisch geanalyseerd indien dit het ontstaan of oorsprong van bepaalde maatregelen of werkvormen kon verduidelijken. Dit hoofdstuk heeft als eerste doelstelling om een chronologisch overzicht te geven van maatregelen die tot dertig jaar teruggaan in de tijd. Dit hoofdstuk is dus geen referentie voor de meest recente regelgeving betreffende werkvormen of beleidsmaatregelen van de sociale economie. Gezien de aard van het bestaande onderzoek en de beperking in tijd werd ervoor geopteerd om dit hoofdstuk te richten op de inschakelingseconomie in Vlaanderen. Zoals in het eerste hoofdstuk ook wordt aangegeven, is het belangrijk om er op te wijzen dat de inschakelingseconomie slechts een subsector is van de sociale economie. De focus van het tweede hoofdstuk impliceert dat enkele specifieke werkvormen uit de sociale economie worden onderbelicht of zelfs niet worden besproken. Het beleid ten aanzien van de kringloopcentra bijvoorbeeld valt slechts gedeeltelijk onder het inschakelingsbeleid. De zogenaamde 'participatieve coöperatieven' waarbij het creëren van tewerkstelling niet noodzakelijk een doelstelling is, maar waarbij democratische besluitvorming en duurzaamheid wel centraal staan, komen bijvoorbeeld niet aan bod in hoofdstuk twee. Een bijkomende beperking van het tweede hoofdstuk is het ontbreken van maatregelen voor beschutte tewerkstelling. Ondanks het feit dat dit een belangrijk deel uitmaakt van de sociale tewerkstelling, werd ervoor gekozen om de werkvorm van de beschutte werkplaatsen niet op te nemen in dit chronologisch overzicht. Enerzijds omdat deze werkvorm een zeer specifiek doelpubliek heeft en anderzijds omdat de geschiedenis van de werkvorm veel verder teruggaat in de tijd en een andere dynamiek heeft gekend dan de andere vormen van sociale tewerkstelling.

De lacunes in hoofdstuk twee werden te dele opgevangen via het derde hoofdstuk over de dynamiek van enkele specifieke werkvormen uit de sociale economie. De specifieke maatregelen te gunste van de kringloopcentra bijvoorbeeld komen aan bod in dit hoofdstuk. Daarnaast wordt

ook de historiek en dynamiek van de beschutte werkplaatsen besproken. Toch dient men ook hier te wijzen op de beperkingen. In tegenstelling tot de andere behandelde werkvormen in hoofdstuk drie, werd voor de beschutte werkplaatsen enkel gebruik gemaakt van bestaand onderzoek. In het geval van de beschutte werkplaatsen werd dus geen densiteitsmeting gedaan op basis van een daartoe opgesteld databestand. Er werd voor deze keuze geopteerd omdat tussen 1987 en 2007 het aantal beschutte werkplaatsen onveranderd is gebleven. Het opstellen van een databestand en een densiteitsmeting werd enkel gedaan voor de werkvormen sociale werkplaatsen, kringloopcentra, invoegbedrijven en arbeidszorg. De afbakening van de arbeidszorginitiatieven is dermate complex dat er werd geopteerd om in het databestand enkel de initiatieven op te nemen die door het Vlaams subsidieagentschap al dan niet via een experiment werden erkend. Er bestaan niettemin ook initiatieven die onder de noemer arbeidszorg vallen die door andere instanties worden erkend of zelfs niet worden erkend. Aangezien het opstellen van een databestand en een densiteitsmeting niet voorzien was bij de aanvang van het onderzoek, kon deze methodiek slechts op enkele werkvormen worden toegepast. Er werd in de eerste plaats gekozen voor de werkvormen waarvan de gegevens op zeer korte termijn konden worden verzameld. Uit navraag bij het Vlaams subsidieagentschap bleek bijvoorbeeld dat de gegevens voor werkervarings- of leerwerkbedrijven niet op een systematische manier waren opgevolgd zoals dit voor sociale werkplaatsen wel was gebeurd. De gegevens over andere werkvormen zoals de buurt- en nabijheidsdiensten en de activiteitencoöperaties waren weliswaar beschikbaar maar de verwerking ervan was niet meer realistisch binnen de beperkte tijdsduur van het onderzoek. Wat de participatieve coöperatieven betreft is de afbakening en in het bijzonder de beschikbaarheid van gegevens problematisch. Enerzijds krijgen deze organisaties van de overheid geen specifieke erkenning en anderzijds werd pas zeer recentelijk een koepelorganisatie opgericht (Coopkracht). Het bestaande onderzoek over het ontstaan en de dynamiek van deze werkvorm is dan ook zeer beperkt.

HOOFDSTUK 1: Algemene historische en conceptuele afbakening sociale economie

1.1 Inleiding

De focus van deze studie ligt op de Belgische en vooral Vlaamse context van de sociale economie met name de recente ontstaansgeschiedenis van de sociale economie – voornamelijk inschakelingseconomie - in Vlaanderen. Niettemin biedt de historische benadering van dit onderzoek de mogelijkheid om de veelzijdige terminologie rond dit onderwerp te duiden binnen een breder kader van tijd en ruimte. De ‘sociale economie’ is immers veel ruimer en ouder dan het actuele gebruik van de term in Vlaanderen - in de zin van de socioprofessionele integratie van risicogroepen/kansengroepen - doet vermoeden. In dit deel, zal enkel worden verwezen naar de belangrijkste Belgische referentiewerken over de algemene historische en conceptuele afbakening van het begrip sociale economie.

Inzake de geschiedenis van de sociale economie dient in het bijzonder Jacques Defourny - zowel op nationaal als internationaal vlak - als autoriteit te worden vermeld. In *Economie sociale - The Third Sector* uit 1992 geeft Defourny inzicht in het ontstaan van de sociale economie. In dit boek wordt ook de recente ontwikkeling en situering van de sector in verschillende westerse landen waaronder België beschreven. Dit onderzoek vormt samen met *Co-operation and Development* uit 1994 van Patrick Develtere (waarin de invalshoek meer op de ‘ontwikkelingslanden’ is gericht) de basis voor de verdere uitwerking van de oorsprong en afbakening van de sociale economie in Noord en Zuid, door beide auteurs, in *Sociale economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid* uit 1999.

Er verschijnt ook onderzoek dat zich in het bijzonder toespitst op het Belgische en Vlaamse niveau. In *Morfologie van de sociale tewerkstelling in België* uit 1999 geven Luc Lauwereys en Ides Nicaise inzicht in de problematiek van de definiëring van de sociale economie. Verder biedt deze studie een overzicht en een – o.m. historische – beschrijving van de voornaamste voorzieningen en beleidsactoren inzake sociale tewerkstelling. De bijdrage van Sybille Mertens aan *Sociale Economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten* uit 2000 kan beschouwd worden als een belangrijke stap naar verdere consensus over de terminologie van de sociale economie in België. In *Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie* uit 2002, geven Mieke Frans en Katrien Seynaeve een – o.m. historische – situering van de sociale inschakelingseconomie binnen de bredere invulling van de sociale economie. Tenslotte wordt in 2006 de studie *De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen* gepubliceerd. Daarin geven de auteurs Gert Van den Broeck, Ingrid Vanhoren en Ides Nicaise een overzicht van de conceptualisering van de sector ‘sociale economie’ in Vlaanderen.

1.2 Oorsprong van de sociale economie

Hoewel de moderne sociale economie pas in de 19^{de} eeuw haar belangrijkste uitdrukkingsvormen heeft gekregen, gaat haar geschiedenis terug tot de oudste vormen van menselijke vereniging. Men kan zelfs zeggen dat de ontstaansgeschiedenis van de sociale economie in grote mate samenvalt met de geleidelijke realisatie van het principe van vrijheid in de loop der eeuwen.

Men kan voorbeelden geven van corporaties en bijstandsfondsen die teruggaan tot de tijd van de Egyptische farao's. De Grieken hadden hun ‘hetaeren’ om zich van een graf te verzekeren of om de rituelen van de begrafenisceremonies te organiseren, terwijl de Romeinen zich verenigden in colleges van handwerkers en in de meer politiek gerichte ‘sodalitia’. Bij het ineenstorten van het

Romeinse Rijk vervolgens, werden de kloostergemeenschappen van monniken overal in Europa de toevluchtsoorden bij uitsteking van het primitieve associationisme. Het bijzonder rijke verenigingsleven van de late middeleeuwen vond haar uitdrukking onder talrijke vormen en benamingen zoals gilden, broederschappen, ambachten, etc. Kenmerkend hierbij echter, was het sterke voogdijschap waaronder de vereniging werd geplaatst en dit ging gepaard met voorrechten die haar aldus tot een staatscorporatie of een instelling van het feodaal systeem maakte.

Met de ideeën van de Verlichting en het vrijheidsideaal in het bijzonder werd het feodale systeem tijdens de 18^{de} eeuw steeds meer in vraag gesteld. De nieuwe ideeën vertaalden zich in een burgermaatschappij met een steeds grotere energie. In Engeland bijvoorbeeld nam het aantal Friendly Societies (die uitkeringen verzekerden bij ziekte of overlijden na regelmatige bijdragen) sterk toe. Naast de reeds bestaande liefdadigheidsinstellingen ontstonden daarenboven ook wetenschappelijke, literaire of muzikale genootschappen en affiniteitsclubs. Zowat overal in Europa was de vrijmetselarij bijzonder actief en talrijke clandestiene verenigingen hielpen bij de verspreiding van de nieuwe ideeën die later door de Franse Revolutie van 1789 werden overgenomen.

Alhoewel vanaf dat moment de vrijheid van vereniging zich manifesteerde in diverse landen van Europa, bleef zij elders in conflict met de soevereiniteit van de staat. Zich verenigen kwam in de praktijk neer op de keuze tussen semiofficiële groeperingen met privileges zoals vroeger of contesterende en subversieve verzetshaarden die onderdrukt dienden te worden. In België bijvoorbeeld verleende de grondwet van 1831 de burgers het recht op vrije vereniging maar net als in Frankrijk zou het tot het einde van de 19^{de} eeuw en het begin van de 20^{ste} eeuw duren alvorens wetten werden uitgevaardigd die een juridisch kader bieden aan de organisatievormen (coöperatie, mutualiteit, vereniging zonder winstoogmerk) die de moderne sociale economie zouden gaan uitmaken¹. Dit associationisme van arbeiders en landbouwers haalde in de 19^{de} eeuw zijn inspiratie uit een aantal denkstromingen die het hele traject van de sociale economie zullen kenmerken en haar politiek-cultureel pluralisme zullen onderlijnen, van de oorspronkelijke tot en met de hedendaagse uitingen².

1.3 Ontstaan en bloei van de ‘moderne’ sociale economie (1830-1950)

1.3.1 Denkstromingen van de moderne sociale economie

Het idee van een sociale economie ontstond in Frankrijk tijdens het derde decennium van de 19^{de} eeuw. De term zelf werd voor het eerst gebruikt in 1830 toen Charles Dunoyer zijn *‘Nouveau traité d’économie sociale’* publiceerde. In diezelfde periode werd ook een vak sociale economie gegeven te Leuven. Volgens A. Gueslain trachtte de sociale economie vanaf dit moment tot het einde van de 19^{de} eeuw niet meer of minder te zijn dan een andere manier om aan politieke economie te doen. Haar voorstanders waren allen bewust van de verschrikkelijke menselijke kost die de industriële revolutie met zich meebracht en ze bekritiseerden de voorrang die werd gegeven aan de economische dimensie t.o.v. de sociale dimensie. De handboeken over sociale economie die werden geschreven voegden ontwikkelingen rond sociale problemen en methoden om ze te

¹ Defourny, J. & Develtere, P. Oorsprong en afbakening van de sociale economie in Noord en Zuid. In DEFOURNY, J. Develtere, P. & Fonteneau, B. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, p. 32-34. In België betekende De oprichting van de commissie van de arbeid in 1886 een keerpunt in de sociale geschiedenis. De arbeidersklasse komt in 1886, op het dieptepunt van de depressie die in 1873 begon, in oproer en er wordt een grote enquête georganiseerd die de basis zal vormen voor een nieuwe sociale wetgeving. Zie DENEFF, M. Economische activiteiten van VZW en stichting, Kalmthout, 2004, p. 58.

² DEFOURNY, J. The origins, forms and roles of a third major sector in *Economie sociale - The Third Sector*, p. 34.

verhelpen, toe aan de hoofdstukken over de pure economie³. Binnen deze uitweiding van de politieke economie kon men verschillende tradities of scholen onderscheiden.

De oudste traditie, met name de socialistische school, begon bij de utopische socialist R. Owen, W. King, Ch. Fourier, H. de Saint-Simon en Proudhon. In hun utopieën speelde het associatief socialisme een fundamentele rol maar de eerste expliciete verwijzingen naar sociale economie kwamen er pas later. Tot in 1870 zullen deze denkers van het associationistische socialisme - die in de eerste plaats de producentencoöperaties willen bevorderen - de internationale arbeidersbeweging zodanig domineren dat socialisme en sociale economie vaak op één lijn werden gesteld. Zelfs Karl Marx zou in eerste instantie positief staan tegenover de coöperatie. Zijn collectivistische theorieën kregen echter geleidelijk aan de bovenhand en een steeds groter deel van de arbeidersbeweging zou ontkennen dat de sociale economie een centrale rol kan spelen in de hervorming van de maatschappij. In het beste geval zou men het, zoals Jean Jaurès en enkele Belgische socialistische politici (Emile Vandervelde, Edouard Anseele en Louis Bertrand) beschouwen als een manier om het lot van de armsten te verbeteren, als een krachtige manier om middelen te verkrijgen of om propaganda te verspreiden voor de politieke strijd.

Ook het sociale christendom nam aan de ontwikkeling van de sociale economie deel. Talrijke initiatieven ontsproten aan ideeën van de lagere clerus en de christelijke gemeenschappen, maar op het niveau van de kerk als instelling betekende vooral de encycliek 'Rerum Novarum' uit 1891 een aanmoediging aan het adres van de sociale economie. In het algemeen verlangden de sociale christenen in de 19^{de} eeuw vurig naar 'intermediaire corporaties' om de strijd aan te binden tegen het isolement van het individu, een negatief uitvloeisel van het liberalisme, en tegen de opslorping van het individu door de Staat. De opwaardering van deze kleine structuren en de gelijktijdige bevestiging van de autonomie van het individu leidden tot het subsidiariteitsbeginsel, dat impliceert dat een hogere instantie geen functies op zich mag nemen die een lagere instantie, die dichter bij de gebruikers staat, kan vervullen. Het is vanuit dit filosofisch perspectief dat F.G. Raffeyen in Duitsland de eerste rurale spaar- en kredietkassen oprichtte.

Ook een aantal liberale denkers tenslotte, stelden zich open voor de idee van de sociale economie. Terwijl ze de economische vrijheid boven alles plaatsten en elke eventuele staatsinmenging verwierpen, benadrukten ze vooral het principe van zelfhulp. In die zin moedigen ze de oprichting van zelfhulpverenigingen van arbeiders aan. Hoewel hun standpunten verre van identiek waren, kunnen we aan deze liberale school twee vooraanstaande figuren uit de geschiedenis van het economisch denken toevoegen: L. Walras, die veel belang hechtte aan volksverenigingen en J.S. Mill, die ervoor pleitte om het pure werknemerschap door middel van werknemersverenigingen te overstijgen.

Samenvattend kan men dus stellen dat de moderne sociale economie tot stand is gekomen door een vermenging van de grote ideologieën van de 19^{de} eeuw en dat geen van die ideologieën er het exclusief geestelijk vaderschap van kan opeisen. Men kan stellen dat op het einde van de 19^{de} eeuw de idee van een sociale economie een veel ruimere gebied omvatte dan vandaag (ook alle vormen van staatsinterventies, patronages, etc.)⁴. Niettemin nemen de coöperaties, mutualiteiten en organisaties zonder winstoogmerk hierin reeds een centrale plaats in⁵.

³ DEFOURNY, J. The origins, forms and roles of a third major sector in *Economie sociale - The Third Sector*, p. 29-30

⁴ Dit wordt vaak geïllustreerd met de vaak geciteerde allegorie waarmee Charles Gide de sociale economie beschreef tijdens de universele tentoonstelling van 1900. Hij verwees daarbij naar een kathedraal: 'in de nef, zou ik elke vorm van vereniging plaatsen die ijvert voor de emancipatie van de arbeidersklasse op eigen kracht, in een van de twee vleugels alle vormen van staatsinterventie, in de andere vleugel alle vormen van patronage instellingen en onderaan in de crypte, de sociale hel, voor de meest miserabele aspecten, (pauperisme, alcoholisme)' geciteerd door GUESLIN, A. *L'invention de l'économie sociale*, economica, Paris, 1987, p. 5.

⁵ DEFOURNY J. DEVELTERE P. Oorsprong en afbakening van de sociale economie in Noord en Zuid .In DEFOURNY, J. DEVELTERE, P. & FONTENEAU, B. *Sociale Economie in Noord en Zuid. Reaiteit en beleid*, p. 34-35. DEFOURNY, J. The origins, forms and roles of a third major sector in *Economie sociale - The Third Sector, Bruxelles*, p. 29-32.

1.3.2 Ontwikkelingsvoorwaarden en verschijningsvormen en van de moderne sociale economie

1.3.2.1 Niet vervulde maatschappelijke behoeften als voorwaarde

De eerste helft van de 19^{de} eeuw is heel West-Europa in de ban van een optimistisch liberalisme en de illusie van het kapitalisme. Het blinde geloof in de 'onzichtbare hand' die voor een economisch evenwicht diende te zorgen, ontnam alle aandacht voor het sociaaleconomische onevenwicht tussen de bezittende klasse en industriële klasse. Dit sociale deficit van de vrije markteconomie legde de kiemen voor het ontstaan en de groei van een nieuwe sector. Zo gebeurde de daadwerkelijke opbouw van de sociale economie als spontaan antwoord van de arbeiders op de mensonwaardige arbeidsvoorwaarden opgelegd door het kapitalisme. In zowat alle westerse landen ondernamen grote sociale bewegingen activiteiten met het oog op de ontwikkeling van een sociale en economische tegenmacht. Deze stelden in staat marktcorrecties af te dwingen, diensten te verlenen aan de leden, of middelen te scheppen die de syndicale of sociaal-culturele doelstelling van de beweging mogelijk maakten⁶.

Of het nu om coöperaties, mutualiteiten of andere associatieve organisaties gaat, de geschiedenis leert ons dat dergelijke initiatieven ontstaan omdat aan belangrijke behoeften niet werd voldaan, met andere woorden om een oplossing te bieden voor acute moeilijkheden. In die zin spreken Defourny en Develtere over de 'noodzaak' als ontwikkelingsvoorwaarde voor de sociale economie. Zo werden in de 19^{de} eeuw kassen voor onderlinge bijstand opgericht door arbeiders- of landbouwerspopulaties die in bijzonder precare omstandigheden leefden en slechts moeilijk toegang kregen tot de gezondheidszorg. De verbruikerscoöperaties waren een uitdrukking van de collectieve inspanningen van personen met bijzonder weinig bestaansmiddelen die hun voedsel tegen een betere prijs wilden kopen. De productiecoöperatieve van arbeiders – tegenwoordig werknemerscoöperatieven genoemd - waren een reactie van handwerkers die hun ambacht wilden redden en baas wilden blijven over hun eigen werk in plaats van in loondienst te gaan werken; daarnaast mogen we hen niet vergeten die door de veranderingen teweeggebracht door het kapitalisme gewoon werkloos waren geworden en die daarop probeerden te reageren door samen met anderen een eigen bedrijfje op te richten⁷.

Tijdens deze eerste ontwikkelingsperiode van de sociale economie kan men drie golven onderscheiden, waarin telkens een ander type van sociale economie initiatieven ontstond. De eerste golf situeerde zich tussen 1830-1850, een periode waarin de overgang plaatsvond van het oud reguleringssysteem naar een stelsel van vrije concurrentie. Gedurende deze periode zagen vooral verenigingen voor onderlinge hulp, voedselkantoren en productiecoöperatieven het daglicht. De tweede golf werd ingeluid in 1873, toen er grote crisis optrad. Er ontstond een tweede type van bedrijven: de landbouwcoöperatieven en de spaar- en kredietcoöperatieven. De beurscrash en de crisis van de concurrentiële regeling in de periode 1929-1932 gaven dan weer aanleiding tot een derde sociaaleconomische golf met in het kielzog daarvan voornamelijk consumptiecoöperatieven voor voeding en huisvesting⁸.

⁶ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 16-17.

⁷ DEFOURNY J. DEVELTERE P. Oorsprong en afbakening van de sociale economie in Noord en Zuid .In DEFOURNY, J. DEVELTERE, P. & FONTENEAU, B. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, p. 51.

⁸ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 28-29.

1.3.2.2 Collectieve identiteit en lotsverbondenheid als voorwaarde

Indien de druk van de noodzaak volstond om initiatieven op vlak van sociale economie te doen ontstaan, dan zou de sociale economie nog veel sterker ontwikkeld zijn dan zij nu is. In feite leert de geschiedenis van de sociale economie ons dat een tweede factor een even drijvende kracht en een even essentiële voorwaarde is als de eerste. Defourny en Develtere omschrijven dit als: 'het behoren tot een maatschappelijke groep die hecht aan elkaar hangt door een collectieve identiteit of een lotsverbondenheid'. In industriegebieden bijvoorbeeld waren de arbeiders verbonden door de levens- en werkomstandigheden, door een volkscultuur en door een gemeenschappelijke strijd. Een zeer vergelijkbare analyse kan worden uitgevoerd voor de sociale economie die haar oorsprong vindt op het platteland (landbouwcoöperatieven en ondersteuningsfondsen, kassen voor landbouwkrediet, landbouwersverenigingen, enz.). In vele gevallen volstond er de hardnekkigheid van eerder traditionele gistingfactoren (godsdienst, familienormen, dorpsidentiteit, enz.) om de sociale samenhang te verzekeren die nodig was voor de uitwerking van collectieve projecten met een coöperatief of mutualistisch kader.

In België kan de geschiedenis van de Vlaamse landbouwcoöperatie worden aangehaald als illustratie van deze voorwaarde van collectieve identiteit. Kleine boeren, die alleen Vlaams spraken, probeerden om tegelijk hun levensomstandigheden te verbeteren en hun identiteit te bevestigen in een omgeving die door de Franstalige bourgeoisie en adel werd gedomineerd⁹. Het rurale Vlaanderen uit het 4^{de} kwart van de 19^{de} eeuw was een regio waar een plattelandsbeweging ontstond als reactie op de zware economische crisis. België was op dat moment het dichtst bevolkte land van heel Europa en de combinatie van bevolkingsdruk en concurrentie van de wereldmarkt deed de economische basis van de landbouw in elkaar storten. De vorming van deze beweging was niet zuiver en spontaan van onderuit gegroeid. Zoals eerder vermeld, haalde men inspiratie uit de verschillende voorgenoemde denkstromingen, in dit geval vanuit de christelijke traditie. Het initiatief ging uit van een 'verlichte' intellectuele, religieus geïnspireerde, bovenlaag. Concreet streefde men de basisprincipes van het Raffeisensysteem en het Rijnlandse plattelandsbewegingsmodel na. In functie van deze doelstellingen ging men op zoek naar de vormen van organisatie voor de economische en productieve initiatieven. Zo werden verschillende werkvormen aangenomen voor het spaar- en kredietwezen, de onderlinge verzekering en de bewegingsorganisatie. Op deze manier ontstonden organisaties zoals de Boerenbond en CERA die vandaag nog steeds heel machtig zijn¹⁰. Men kan zich echter terecht de vraag stellen in hoeverre coöperaties als CERA er in geslaagd zijn om hun coöperatieve identiteit en werking te behouden en of ze integendeel onder druk van de markt zijn gedegenereerd¹¹?

1.4 De sociale economie stagneert (1950-1970)

Het is niet de bedoeling om in dit overzicht het concrete ontstaan en de evolutie van de coöperatieven en mutualiteiten in België verder te beschrijven. Hiervoor kan verwezen worden naar

⁹ DEFOURNY J. DEVELTERE, P. Oorsprong en afbakening van de sociale economie in Noord en Zuid .In DEFOURNY, J. DEVELTERE, P. & FONTENEAU, B. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, p. 54.

¹⁰ DE MASSENEIR, K. e.a. Sociale economie en ondernemerschap. Reflecties rond 'sociale economie' in de derde wereld en in onze eigen sociale geschiedenis. Discussienota 3, november 1996, 11-12. Zie ook VAN MOLLE, L. Ieder voor allen. De Belgische Boerenbond, Kadoc-studies Leuven, 1990. p; 21-45. De Belgische spaarbanken: Geschiedenis, recht, economische functie en instellingen, lannoo, Brussel, 1986, p. 141-145.

¹¹ GIJSELINCKX, C. DEVELTERE, P. & RAYMAEKERS, P. Coöperatieve vernieuwing en duurzame ontwikkeling, HIVA, Leuven, 2007, p.1.

enkele algemene historische referentiewerken over sociale geschiedenis in België¹². Wel is het aangewezen om een verklaring te geven voor de stagnatie die rond het midden van de 20^{ste} eeuw optrad in het denken over en het ontwikkelen van sociale economie. Hiervoor kunnen twee verklaringen worden aangehaald. Vooreerst is er de uitbouw van de verzorgingsstaat en de uitbreiding van de publieke sector. Beide namen geleidelijk aan meer functies op die voorheen door de sociale economie werden vervuld. Het werd de taak van de overheid om de marktperfectionen, de negatieve gevolgen van de vrije markt, te remediëren. Daarvoor werd de sociale economie in de hoek gedrongen. Daarnaast werd druk op de sociale economie nog vergroot in de jaren na de Tweede Wereldoorlog door de toenadering die ontstond tussen de kapitalistische en de sociale economie. De invloed van de arbeiders op het productieproces in de kapitalistische sector werd groter en de sociale economie werd gedwongen kapitalistische productiewijzen te incorporeren. Als gevolg daarvan deed er zich bij de initiatieven uit de sociale economie een aanpassing voor aan de marktmechanismen en aan de herdefiniëring van hun idealen, principes en werkwijzen. Veel coöperatieven werden een onderdeel van de marktconomie, de mutualiteiten werden een geïnstitutionaliseerd onderdeel van de publieke economie en de vakbonden werden dan weer institutionele partners in het sociaal overleg. De traditionele sociale economie werd met andere woorden in deze nieuw uitgebouwde verzorgingsstaat verankerd¹³.

1.5. De sociale economie kent een hernieuwd elan (1970-2008)

1.5.1 Verklarende hypothesen heropleving sociale economie

De derde fase in de ontwikkeling van de sociale economie begon in de jaren '70. Deze periode werd gekenmerkt door een vernieuwde belangstelling voor en heropleving van de sociale economie. Ter verklaring halen Westerdahl en Westlund drie hypothesen aan. De eerste en meest verklarende hypothese is de 'vacuümhypothese'. Die stelt dat de heropleving het gevolg is van het falen van zowel de vrije markt als de publieke sector in het oplossen van zware maatschappelijke problemen. De laatste decennia heeft men het steeds meer over de dreigende duale samenleving, een samenleving met blijvende hoge werkloosheid ondanks overproductie van goederen, een samenleving met milieu- en afvalproblemen en toenemende armoede. Volgens Fasenfest zijn deze problemen het gevolg van de ontoereikendheid van de bestaande klassieke economische modellen met economische efficiëntie als enig criterium. De overheid van haar kant, die steeds bereid was om het sociale deficit veroorzaakt door de privésector over te nemen, komt nu zelf in structurele ademnood. Bovendien neemt de greep die de overheid had op het economische gebeuren af. Door de mondialisering en de internationalisering van de economie, ontsnapt de

¹² Zie onder meer VERSTRAELEN, J. Inleiding tot de geschiedenis van de arbeidersbeweging, Brussel, ACV-Sociaal economische studiën, vol. 5, 1949. VERSTRAELEN, J. Geschiedenis van de Westeuropese Arbeidersbeweging, 1789-1914, Brussel, ACV-Sociaal economische studiën, vol. 8, 1953. VAN MOLLE, L. Ieder voor allen. De Belgische Boerenbond, Kadoc-studies Leuven, 1990. DE GEEST H. *Oorsprong en evolutie van de mutualiteiten in België en situering van de kristelijke mutualiteiten* in De mutualiteit vandaag en morgen: wettelijk kader, opdrachten en uitdagingen, Antwerpen-Kluwer, 1991. VAN DER WEE, H. BUYST, E. GOOSSENS, M. VAN MOLLE, L. e.a. CERA, 1892-1998: de kracht van coöperatieve solidariteit, Antwerpen, 2002. GIJSELINCKX, C. DEVELTERE, P. RAYMAEKERS, P. Coöperatieve vernieuwing en duurzame ontwikkeling, HIVA, Leuven, 2007.

¹³ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 17.

economie meer en meer aan de politiek. Op die manier ontstond een vacuüm, dat kon worden opgevuld door andere economische actoren, waaronder sociale economie¹⁴.

Wanneer de overheid noch markt een afdoende oplossing kan vinden, is de kans groot dat burgers – wanneer ze worden geconfronteerd met deze problemen – de verantwoordelijkheid op zich nemen. Zij mobiliseren zich om het probleem voorsnog op te lossen op een collectieve en vrijwillige manier. Dit fenomeen en de manier waarop het de vernieuwde belangstelling voor de sociale economie kan wekken wordt door Westerdahl en Westlund de ‘invloedshypothese’ genoemd. Deze hypothese gaat uit van de nood aan participatie van burgers bij probleemoplossing omwille van de bureaucratische inefficiëntie van de staat: burgers die hun stem verheffen en acties ondernemen van onderuit. Het gaat dus over een collectieve actie op basis van collectieve identiteit van een sociale (lots)gemeenschap, als antwoord op een nijpende behoefte van die groep mensen. Met ander woorden, de twee voorwaarden volgens Defourny en Develtere voor een uitstekende voedingsbodem van de sociale economie zijn vervuld. Binnen deze invloedshypothese kan ook de nood aan een meer directe relatie tussen producent en consument – en dus een grotere invloed op het productieproces - worden gesitueerd. De klassiek geworden theorie van Hirshmann omtrent ‘exit’, ‘voice’ and ‘loyalty’ wordt dikwijls aangehaald om aan te tonen dat het de marktsituatie vaak ontbreekt aan ‘voice’. De markteconomie slaagt er namelijk niet in de informatiesymmetrie tussen de producenten en consumenten te overbruggen en de stem van de consumenten te laten horen. Sociaal economische organisaties zijn op dit vlak geloofwaardiger omdat zij minder de neiging hebben om de kwaliteit van het product te verminderen te voordele van de winst.

De ‘lokaal-globaal hypothese’ tenslotte, sluit bij de vorige hypothese aan en stelt dat in tijden van massale immigratie, mondialisering en globalisering tegenreacties ontstaan. De crisis van de sociale cohesie leidt onder andere tot de vraag naar een lokale of regionale identiteit. Omwille van de aard van de activiteiten van de sociale economie worden zij meer geschikt geacht voor de bevrediging van deze behoefte. Deze hypothese biedt dus een veeleer ideologische verklaring voor de vernieuwde aandacht voor de sociale economie.

Dat sociale economie een antwoord wenst te formuleren op maatschappelijke problemen is met andere woorden niet nieuw. Dat zijn de sociale problemen waarop ze zich ent, wel. Slechts één van deze nieuwe en acute maatschappelijke problemen is de structurele en langdurige werkloosheid van een groot deel van de beroepsactieve bevolking. Diverse actoren organiseerden zich om een antwoord te bieden op deze structurele werkloosheid, die vooral laaggeschoolden trof. Naast initiatieven die de strijd tegen de werkloosheid wilden aangaan, ontstonden organisaties die ook andere ‘ziektes van de tijd’ wensten aan te pakken: de sociale desintegratie, onvervulde collectieve en individuele behoeften, de milieuproblematiek, de Noord-Zuid problematiek. Al deze organisaties worden samengenomen onder de noemer ‘sociale economie’¹⁵.

1.5.2 De nieuwe sociale economie – de 3^{de} sector

In de loop van de jaren '70 herontdekten de Franse coöperatieve en mutualistische organisaties en later ook de associationistische beweging hun gemeenschappelijke kenmerken. Ze bedachten de naam ‘sociale economie’ om hun familieverwantschap aan te duiden. Defourny gebruikt hiervoor de term ‘nieuwe sociale economie’¹⁶. In 1975 werd het ‘Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coöperatives et Associatives’ opgericht. Dit comité organiseerde een Europees debat over sociale economie te Brussel in 1978. Ondanks alle moeilijkheden om tot een algemeen

¹⁴ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 17-18.

¹⁵ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 17-18.

¹⁶ DEFOURNY, J. MONZON CAMPOS, J.L. The origins, forms and roles of a third major sector in Economie sociale - The Third Sector, p. 35.

aanvaarde terminologie te komen, groeide het bewustzijn dat er in verschillende landen een 'derde sector' bestond¹⁷. Deze benaming¹⁸ is onvolmaakt maar steunt wel op de meest brede internationale consensus die tot op heden onder wetenschappers bestaat.

De term 'derde sector' of 'derde weg' geeft aan dat naarmate onze kennis van de industrielanden (en ook ontwikkelingslanden) vordert, het steeds duidelijker blijkt dat een betekenisvol deel van het sociale en economische gebeuren niet langer in te delen valt in enerzijds een privésector met zijn winstgevend doel en anderzijds een overheidssector met zijn aandacht voor het algemeen belang. Kortom de vacuümhypothese van Westerdahl en Westlund. Vaak worden andere namen gebruikt die beter passen bij de plaatselijke socio-culturele context. Uit deze diversiteit aan termen kunnen twee benamingen worden geselecteerd die uitdrukkelijk verwijzen naar de internationale, zo niet universele opdracht die de derde sector vervult: 'sociale (of solidaire) economie' enerzijds, 'non-profit' anderzijds¹⁹.

1.5.2.1 De Angelsaksische benadering: Non-profit

In de Angelsaksische benadering hecht men veel belang aan het individueel initiatief en beschouwt men alles wat met de centrale machtsstaat te maken heeft als vijand. Verenigingen volgen grotendeels het discours van zo weinig mogelijk staatsinmenging en fungeren als privéalternatieven voor de rol die de staat had kunnen spelen in het leveren van collectieve diensten (vb. scholen en ziekenhuizen). De harde kern van de Noord-Amerikaanse derde sector bestaat vooral uit verenigingen die het algemeen belang dienen. In eerste instantie werden zij vooral privaat gefinancierd. Toen de onbeantwoorde sociale behoeften groeiden ging de overheid de tegemoetkoming hieraan toevertrouwen aan de verenigingen, mits het toekennen van financiële steun. De 'non-profitsector' benadrukt de doelstellingen van de verenigingen: de winst wordt niet verdeeld onder degenen die toezicht houden op de verenigingen of diegenen die ze beheren. De Johns Hopkins University stelt na grootschalig internationaal onderzoek volgende definitie voor van de non-profitsector:

"Non-profitsector is een verzamelnaam van ééheden die de vijf volgende kenmerken delen:

- *het zijn organisaties, d.w.z. het zijn erkende instellingen,*
- *ze zijn privaat, institutioneel gescheiden van de staat,*
- *ze verdelen de opbrengsten niet onder hun leden of onder de beheerders,*
- *ze zijn onafhankelijk, ze hebben hun eigen regels en hun eigen instanties voor de besluitvorming,*
- *de aansluiting is vrij en ze kunnen beroep doen op hulpmiddelen op vrijwillige basis zoals giften of vrijwilligerswerk."*

Deze definitie onderscheidt de groepering van non-profitverenigingen van de op winst gerichte privé-sector (zij mogen de opbrengsten niet verdelen en moeten onafhankelijk zijn van derden) en de overheidsbedrijven (ze moeten privé zijn en een vrijwillige aansluiting hebben). Vooral het belang van de verplichting tot non-distributie van de opbrengst en het private karakter typeert de eigenheid van de Angelsaksische definitie²⁰.

¹⁷ DEFOURNY, J. MONZON CAMPOS, J.L. The origins, forms and roles of a third major sector in Economie sociale - The Third Sector, p. 33-34.

¹⁸ Deze benaming wordt voor het eerst gebruikt door Delors, J en Gaudin, J. in 1979. zie Sociale Economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, p.20

¹⁹ DEFOURNY J. DEVELTERE P. De leidraad van het boek: inzet en uitdagingen van de sociale economie in DEFOURNY, J. DEVELTERE, P. & FONTENEAU, B. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, p. 15-16,

²⁰ VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p. 8-9.

Het is belangrijk om te wijzen op de verschillende manier waarop men in Vlaanderen het begrip non-profit invult. Het gebruik van de term 'non-profitsector' wordt immers algemeen gehanteerd als equivalent van de Franstalige uitdrukking 'secteur non marchand' ('niet verhandelbare' sector). In feite is dit ongelukkig gekozen omdat dit lijnrecht staat tegenover de internationale conventies (o.a. de definitie van de Johns Hopkins University) doordat het laat verstaan dat ook publieke organisaties deel zouden uitmaken van de non-profitsector. In de meest gangbare betekenis wordt met de non-profitsector in Vlaanderen verwezen naar activiteiten die betrekking hebben op menselijke gezondheid en de sociale activiteiten die worden geleverd door verenigingen of door overheidsdiensten²¹.

1.5.2.1 De Franstalige stroming: sociale economie

In tegenstelling tot de Angelsaksische benadering (non-profit sector) geven Defourny en Develtere de voorkeur aan het bredere begrip sociale of solidaire economie. Omdat dit begrip juist het voordeel biedt om - naast verenigingen zonder winstgevend doel - ook een type bedrijven (de samenwerkende of coöperatieve vennootschappen) te omvatten die in grote aantallen in praktisch alle landen ter wereld bestaan en al bijna 150 jaar de belichaming zijn van het zoeken naar een 'derde weg' tussen kapitalisme en de staat. Daarenboven geeft dit begrip een juiste plaats aan een ander type organisaties (de mutualiteiten) die eveneens wijd verspreid zijn en een centrale rol spelen (of kunnen spelen) in het gezondheidsbeleid en de sociale voorzorg²². Sinds de jaren '70 heeft de institutionele erkenning van de sociale economie, de term voldoende gewicht gegeven waardoor hij nu als volwaardige benaming van de derde sector kan worden gehanteerd, niet alleen in Frankrijk, maar tevens in België, Spanje, Portugal, Québec en in mindere mate in Italië en Zweden²³.

1.5.2.3 De 'sociale onderneming'

Vanaf de jaren '80 kon men zowel in Europa als in de Verenigde staten een gelijktijdige groei waarnemen van de 'sociale onderneming'. Deze ondernemingen worden algemeen gekenmerkt door hun niet-gouvernementele, op de markt gebaseerde invalshoek en hun finaliteit om sociale doelstellingen te verwezenlijken. Inzake de conceptuele invulling bestaan er evenwel grote verschillen tussen de Verenigde staten en Europa. In de Verenigde staten is het concept veel breder en is men meer gefocust op het ondernemen in functie van het genereren van winst. Deze sociale ondernemingen bewegen zich op een continuüm van organisaties die gericht zijn op winst in functie van sociale doelstellingen tot niet-winstgerichte organisaties met commerciële activiteiten ter ondersteuning van een sociale missie. Ook in West-Europa kan men grofweg een gelijke opdeling maken waarbinnen verschillende variaties bestaan. Men kan daarbij twee stromingen onderscheiden. In een eerste stroming benadrukt men het belang van de dynamiek van alle ondernemingen die de sociale impact van hun productieve activiteiten trachten te vergroten. Voor de organisaties die in de profit-gerichte sector actief zijn spreekt men dan vaak over 'corporate

²¹ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In DEFOURNY, J. e.a. Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, Antwerpen, 2000, p. 33, 35.

²² DEFOURNY J. DEVELTERE P. De leidraad van het boek: inzet en uitdagingen van de sociale economie in DEFOURNY, J. DEVELTERE, P. & FONTENEAU, B. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, Leuven, p. 15-16. DEFOURNY J. DEVELTERE P. Oorsprong en afbakening van de sociale economie in Noord en Zuid. In DEFOURNY, J. DEVELTERE, P. & FONTENEAU, B. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, p. 46-50.

²³ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, Antwerpen, 2000, p. 24.

social responsibility'. In een tweede stroming wordt de analyse beperkt tot het veld van de sociale ondernemingen - inclusief de sociale coöperaties - die behoren tot de derde sector²⁴.

Het Europese onderzoeksnetwerk EMES (Emergence of Social Enterprises in Europe) bijvoorbeeld, behoort tot de tweede stroming. Tussen 1996 en 1999 bestudeerde EMES de opkomst van sociale ondernemingen in Europa. In dit internationaal onderzoek spreekt men niet enkel meer over een ontwikkeling van 'non-profit organisaties' of van de 'sociale economie' maar ook van een 'nieuw sociaal ondernemerschap'. Ondernemerschap wordt dus centraal gesteld en gedefinieerd vanuit de economisch geïnspireerde theorieën van J. Schumpeter. Voor hem is economische ontwikkeling een 'proces van het ontdekken van nieuwe combinaties in het productieproces'. Ondernemers zijn zij die erin slagen om deze nieuwe combinaties in de praktijk om te zetten. De ondernemer kan verandering doorvoeren in tenminste één van volgende domeinen: de introductie van nieuwe producten of nieuwe productkwaliteit, de introductie van nieuwe productiemethoden, de ontdekking van een nieuwe marktniche, de ontdekking van nieuwe productiefactoren of het toepassen van nieuwe juridisch-institutionele werkvormen. Vanuit deze invulling kan er ook gesproken worden van een 'sociaal ondernemer'.

Het concept 'sociale onderneming' maakt de brug tussen aparte benaderingswijzen en categorieën. Men kan in het concept de drager zien van een meer geïntegreerde benadering van de sociale economie. Het begrip 'sociale onderneming' krijgt af te rekenen met twee onvermijdbare spanningsvelden. De eerste bestaat uit de afwijking tussen die ondernemingen die hun gehele productie op de markt brengen (zoals het merendeel van de coöperatieën in België) en de verenigingen zonder economische activiteiten (bv. jeugdbewegingen), waarvan de productiefactoren niet verhandelbaar en niet-monetair zijn. Een tweede spanningsveld bestaat tussen organisaties met wederzijds belang die hun leden willen van dienst zijn (bv. coöperaties, mutualiteiten en een groot aantal verenigingen) en organisaties die het algemene belang of een groter collectief dienen (bv. verenigingen ter bestrijding van de armoede en uitsluiting, ontwikkelingscoöperatieën, milieubescherming, enz.)²⁵.

1.6 Definiëring en afbakening van de sociale economie in België

1.6.1 Definitie sociale economie van de Conseil Wallon de l' Economie sociale (CWES)

Veel onderzoek naar de 'sociale economie' tracht tot een begrip van de sector te komen op basis van een juridisch-institutionele benadering volgens de drie grote institutionele categorieën (coöperatieve ondernemingen, de mutualiteiten en verenigingen). Een tweede benadering van de sector 'sociale economie' benadrukt de grote principes die deze organisaties gemeenschappelijk hebben. Bij deze normatieve benadering gaat de aandacht naar de specifieke kenmerken die men bij de organisaties van de sociale economie terugvindt. Deze wil men bepalen aan de hand van items waarin deze organisaties verschillen van andere producerende bedrijven. In België formuleerde het CWES als eerste een definitie voor de 'nieuwe' sociale economie. In een rapport aan de Waalse Executieve uit 1990 definieerde men de sociale economie als: "*de economische activiteiten uitgeoefend door vennootschappen, in het bijzonder coöperaties, mutualiteiten en verenigingen, waarvan de ethiek zich vertaalt in de volgende principes: (1) het belang van de leden of van de gemeenschap heeft voorrang op winstderving, (2) autonoom beheer, (3) democratische besluitvorming, (4) voorrang van personen en arbeid op het kapitaal in de verdeling van de opbrengst.*"

²⁴ KERLIN, J.A. Sociale Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the differences. In *Voluntas*, (17), 28 september 2006, pp. 247-249.

²⁵ VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, 2006, p. 2-3.

De centrale rol van de coöperatieve groeperingen in de opkomst van de sociale economie in Frankrijk en België vertaalt zich duidelijk in deze principes. De internationalisering van de markten vereiste echter van de grote coöperaties dat hun afstand tot de klassieke privébedrijven kleiner werd. De verwantschap met de dynamiek van de verenigingen zonder winstoogmerk vervaagde en bedreigde de interne coherentie van het concept van de sociale economie. Ook kwantiteit speelde op dat ogenblik een rol en de harde kern verplaatste zich van de corporaties naar de verenigingen. Door te stellen dat de activiteiten van de sociale economie worden uitgevoerd door verenigingen, mutualiteiten en wat de vennootschappen betreft voornamelijk coöperaties somt de definitie van CWES, de belangrijkste componenten op, maar laat ze tevens ruimte voor andere juridische vormen²⁶.

1.6.2. Gebruik van de definitie sociale economie (CWES) en solidaire economie in Vlaanderen

1.6.2.1 Gebruik definitie CWES in Vlaanderen

In Wallonië en Brussel wordt de term 'économie sociale' vrij algemeen in de mond genomen. In Vlaanderen onderschreef men lange tijd de definitie van het CWES enkel om de sociale economie historisch te situeren. Onder de benoeming sociale 'economie' vond men er nagenoeg enkel de organisaties die de inschakeling van laaggeschoolden via economische activiteiten beoogden: invoegbedrijven, sociale werkplaatsen, werkervaringsbedrijven, enz. Het concept verwees niet naar een bepaalde werkingsvorm. Het steunde eerder op de finaliteit van de organisatie, die dan weer op een doelgroep toegespitst was²⁷.

In Vlaanderen werd de term 'sociale economie' pas na 1990 voor het eerst gebruikt door een aantal initiatiefnemers van projecten die opleiding en tewerkstelling beoogden voor kansarme werklozen. Volgens de auteurs van de studie *Werken aan werk. flexibele arbeidsmodellen voor de armsten* is "de term 'sociale economie' opgedoken" tussen 1990 en 1992. In de loop van dit onderzoek wilden een aantal van de geselecteerde projecten zich uitdrukkelijk als sociale economie profileren. Voor de invulling van het begrip werd verwezen naar de definitie van het CWES. Meteen ontstonden er echter ook problemen rond begripsverwarring en afbakening van de sociale economie. Enerzijds wordt binnen de traditionele coöperatieve economie weinig ruimte gelaten voor de tewerkstellingsproblematiek van kansarmen omdat in het concept coöperatie de nadruk ligt op het leveren van diensten aan de leden. Het sociale aspect ligt eerder op de democratisering van het beslissingsproces en de herverdeling van de winst dan op sociale tewerkstelling van kansarmen. Anderzijds werd vanuit het Vlaams Gemeenschapsministerie voor Tewerkstelling en Arbeid inzake de sociale economie de klemtoon gelegd op de tewerkstellingsproblematiek. De vaagheid over de concrete betekenis van het begrip was er de oorzaak van dat zowat alle coöperatieven, tewerkstellingsprojecten en MeMO-bedrijven zich als sociale economie begonnen te profileren²⁸. In het geval van de MeMO-sector - het mens en milieuvriendelijk ondernemen- bijvoorbeeld, gaat het over initiatieven die in de eerste plaats een

²⁶ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In DEFOURNY, J. e.a. Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, Antwerpen, 2000, p. 24-26. Voor een actuele analyse van de juridische statuten binnen de sociale economie in Vlaanderen zie COATES, A. De rechts -en werkvormen van de sociale economie: knelpunten in kaart gebracht, Antwerpen, ISE, 2008.

²⁷ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In DEFOURNY, J. e.a. Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, Antwerpen, 2000, p. 30.

²⁸ VANHUYSSE, J. HENCKES, P. Werken aan werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1992, p. 78

strijd willen leveren tegen milieuvervuiling (zonder dat er per se een tewerkstellingsdoelstelling is aan gekoppeld)²⁹.

1.6.2.2 Solidaire economie

Vanwege de beperkingen van de definiëring van het CWES werd door sommige actoren uit het Vlaamse werkveld (bv. de alternatieve financier Hefboom) ook het begrip 'solidaire economie' gehanteerd. Meer nog dan de traditionele sociale economie vertoont de solidaire economie: "*...een kritische ingesteldheid ten opzichte van de reguliere economie. 'Solidair' steunt op de redenering dat solidariteit (met kansarmen, met Derde Wereld, met het milieu) in het economisch proces zelf moet gerealiseerd en niet achteraf (verdeling van overschotten na winstdeling, bvb. RSZ). Binnen de huidige markteconomie wordt economie beschouwd als een op zichzelf draaiend systeem...De eventuele externe effecten van dit systeem worden afgewenteld op het maatschappelijk draagvlak (milieuvervuiling, werkloosheid als gevolg van bedrijfssluitingen). Solidariteit wordt dus zoveel mogelijk buiten het economisch systeem geplaatst en als taak toegewezen aan de samenleving. De strekking 'solidaire economie' wil deze solidariteit opnieuw inbouwen in het economisch proces*³⁰.

1.6.3 Definiëring van het Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC)

De eerste officiële Vlaamse verklaring om de sociale economie te ondersteunen stond in de Vlaamse regeringsverklaring van 1992³¹. Alhoewel er vanuit deze Vlaamse overheid geenszins eenduidige signalen werden gestuurd omtrent de juiste definitie van sociale economie, werd ze in ieder geval steeds gekaderd binnen het tewerkstellingsbeleid ten opzichte van kansarmen/risicogroepen en langdurig laaggeschoolde werklozen in het bijzonder. Vanuit het werkveld van de sociale economie kwam hierop reactie door de oprichting van het Vlaams Overleg Sociale Economie op 10 december eind 1997. Een dertigtal initiatieven onderschreven een nieuw opgestelde definitie/visie van sociale economie. Met deze definitie wou VOSEC enerzijds sociale economie een plaats geven binnen het economisch gebeuren en anderzijds zich afzetten tegen de misplaatste vereenzelving van sociale economie met opleiding en tewerkstelling van mensen uit risicogroepen. De definitie van sociale economie die dit platform afbakende, was ruimer: "*de sociale economie bestaat uit een verscheidenheid van bedrijven en initiatieven die in hun doelstellingen de realisatie van bepaalde maatschappelijke meerwaarden voorop stellen en hierbij de volgende principes respecteren: voorrang van arbeid op kapitaal, democratische besluitvorming, maatschappelijke inbedding, transparantie, kwaliteit en duurzaamheid. Bijzonder aandacht gaat ook naar de interne en de externe relaties. Zij brengen goederen en diensten op de markt en zetten daarbij hun middelen economisch efficiënt in met de bedoeling continuïteit en rendabiliteit te verzekeren.*³²"

Deze definitie leunde sterk aan bij de Waalse definitie van het CWES die op zich verwees naar de traditionele invulling van coöperatieven, mutualiteiten en verenigingen zonder winstgevend doel. VOSEC heeft via haar conceptuele werk aanzienlijk de draagwijdte van de benaming 'sociale economie' verruimd omdat het erkent dat – zelfs indien inschakeling van gemarginaliseerde personen via economische activiteiten de kern van de Vlaamse sociale economie blijft (of in ieder

²⁹ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 22.

³⁰ VANHUYSSSE, J. HENCKES, P. Werken aan werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1992, p. 79-80.

³¹ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 81. Zie ook ACV, Het lappendeken van locale initiatieven voor tewerkstelling, Brussel, 1996.

³² NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p.128-129.

geval het zorgenkind van de politici), er daarnaast ook plaats is voor organisaties met een andere finaliteit³³.

Onder deze definitie van sociale economie vallen zowel een kringloopcentrum, dat langdurig werklozen inzet om herbruikbare goederen in te zamelen en te verkopen, als een garagecollectief dat werkt volgens de principes van zelfbeheer, voor een gelijk loon en in open relatie met de klanten. Andere voorbeelden zijn sociale verhuurkantoren, die het huisvestingsaanbod voor lagere inkomensgroepen kwantitatief en kwalitatief willen verbeteren. Er zijn ook organisaties die producten verkopen uit eerlijke handel met de Derde Wereld, of de veeleer overkoepelende en ondersteunende organisaties zoals alternatieve financieringsinstellingen, adviesbureaus en organisatie die opkomen voor belangenbehartiging³⁴.

1.6.4 Enkele bijzondere subsectoren van de sociale economie

Vanuit de academische wereld werden in de loop van de jaren '90 verschillende bijdragen geleverd om het begrippenkader rond de sociale economie af te bakenen. Daarbij werden de sociale inschakelingseconomie en de diensteneconomie als belangrijke subsectoren binnen de sociale economie onderscheiden.

1.6.4.1 De sociale inschakelingseconomie

1.6.4.1.1 Sociale economie en inschakeling van kansengroepen

In *Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid* uit 1999 stelden Defourny en Develtere vast dat in de Westerse landen van de sociale economie werd verwacht dat ze kon bijdragen tot de strijd tegen de werkloosheid. Volgens hen bestond het gevaar dat in bepaalde landen de sociale economie door de publieke opinie in één adem zou worden genoemd met de initiatieven voor beroepsinschakeling van kwetsbare werklozen. Volgens Defourny en Develtere was het verband tussen tewerkstelling en sociale economie echter veel ingewikkelder. Alhoewel de sociale economie in de industrielanden een belangrijke werkgever was, hadden de meeste bestanddelen van de sociale economie het einddoel om goederen en diensten te produceren (landbouwcoöperatieven, arbeiderscoöperatieven, etc.) en niet om arbeidsplaatsen te scheppen. Volgens de auteurs bevonden de inschakelingsinitiatieven (opleiding- en tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen) zich slechts aan het uiteinde van het spectrum van de sociale economie³⁵. Op Vlaams respectievelijk Federaal niveau werd de beroepsinschakeling van kwetsbare werklozen omschreven als sociale tewerkstelling enerzijds en sociale inschakelingseconomie anderzijds. Sociale tewerkstelling en sociale inschakelingseconomie kunnen echter als synoniemen worden gebruikt

1.6.4.1.2 Sociale tewerkstelling

In de studie *'Morfologie van de sociale tewerkstelling in België'* uit 1999 stelden de auteurs Nicaise en Lauwereys vast dat de Waalse definitie (CWES) en haar tegenhanger op Europees niveau de meest omvattende en verspreide waren; ook in Vlaanderen waar ze via VOSEC ingang vond in de maatschappelijke discussie. Deze definiëring zorgde echter voor verwarring omdat men in

³³ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In DEFOURNY, J. e.a. *Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten*, Antwerpen, 2000, p. 30-31.

³⁴ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. *Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie*, p. 19-20.

³⁵ DEFOURNY J. DEVELTERE P. De leidraad van het boek: inzet en uitdagingen van de sociale economie in DEFOURNY J. DEVELTERE P. & FONTENEAU B. e.a. *Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid*, p. 23.

Vlaanderen eerder leek te opteren voor de stelling dat sociale economie een verzamelbegrip kon zijn voor alle initiatieven die de inschakeling van kansarme werknemers in de economie tot doel hadden. Daarom opteerden de auteurs ervoor om het begrip 'sociale tewerkstelling' te gebruiken om "het aanbod van arbeid in baanvorm, dat hetzij door pure tewerkstelling, hetzij door tewerkstelling gecombineerd met opleiding, de kansarme deelnemer nieuwe kansen wil bieden op de arbeidsmarkt"³⁶. In de praktijk bleek dit begrip voldoende herkenning los te weken en zelfs beter aan te slaan dan het moeilijke concept sociale economie (althans bij de ministeries, kabinetten en koepelorganisaties die de auteurs tijdens hun onderzoek hadden gecontacteerd). Op Federaal-Belgisch niveau was dan weer de term *économie sociale d'insertion* (sociale inschakelingseconomie) ontwikkeld om het segment van de sociale tewerkstelling binnen de sociale economie aan te duiden^{37,38}.

1.6.4.1.3 *Inschakelingseconomie*

In *Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten* uit 2000 pleitte Sybille Mertens voor de erkenning van de inschakelingseconomie als subsector van de sociale economie. In navolging van Defourny bevestigde ze echter dat sociale economie niet kon worden herleid tot een finaliteit van inschakeling. Volgens haar omvatte de sociale inschakelingseconomie "het geheel van initiatieven van de sociale economie die als finaliteit de herinschakeling van bijzonder moeilijk te plaatsen werkzoekenden vooropstellen via een economische activiteit van goederen of diensten"³⁹. Volgens Mieke Frans en Jan Vranken diende deze inschakeling echter breed te worden geïnterpreteerd. Het gaat zowel over inschakeling in de reguliere arbeidsmarkt (professionele inschakeling) als over het inschakelen of integreren van mensen in de ruimere samenleving (sociale inschakeling). De arbeidszorgcentra bijvoorbeeld, hebben niet als primaire doelstelling om mensen te laten doorstromen maar om door arbeidsmatige activiteiten participatie aan en integratie in de samenleving te stimuleren⁴⁰.

1.6.4.2 Nieuwe diensteneconomie

1.6.4.2.1 *Het theoretische concept 'buurtdiensten' als basis voor de nieuwe diensteneconomie*

Gestuurd vanuit het Europese beleid was tijdens de jaren '90 het potentieel van de buurtdiensten voor het creëren van werkgelegenheid in verschillende beleidsnota's op het Belgische en Vlaamse niveau aangekaart. Intuïtief voelt men aan dat zij een belangrijk element vormen in het antwoord op de nieuwe behoeften die gegroeid zijn uit de demografische, sociaal-economische en culturele evoluties aan het einde van de 20^e eeuw. Door allerlei veranderingen zoals de gewijzigde familiestructuren, de groeiende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, de veroudering van de bevolking en het afbrokkelen van de sociale cohesie ontstonden er tal van behoeften voor individuen, gezinnen en leefgemeenschappen. In 1998 formuleerde het onderzoeksnetwerk CERISIS volgende definitie voor de buurtdiensten:

³⁶ Ook beschutte werkplaatsen behoorden volgens Nicaise en Lauwereys tot de sociale tewerkstelling. Beschutte werkplaatsen hadden echter een heel specifiek doelpubliek en werden daarom niet in hun studie besproken.

³⁷ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 10-11.

³⁸ NICAISE, I. Sociale inschakelingseconomie-sociale tewerkstelling, in: *Welzijnsdids*, Afl. 30 (maart 2001), Antwerpen, Kluwer, afl. 39, 2001, p. 58.

³⁹ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In DEFOURNY, J. e.a. (eds) *Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten*, Antwerpen, 2000, p. 36-37.

⁴⁰ FRANS M., SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS M., SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. *Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie*, p. 35. Zie ook FRANS M., VRANKEN, J. *Tussen Welzijn en werk. Een eigen plaats voor arbeidszorg?* Antwerpen, 2000, Ufsia-OASeS,.

“Hoewel ze ertoe bijdragen, is de voornaamste finaliteit van de buurtdiensten niet de socio-professionele inschakeling van laaggeschoolde werkzoekenden. Het zijn diensten die gekenmerkt worden door het begrip nabijheid: ze zijn een antwoord op individuele of collectieve behoeften, vanuit een letterlijke nabijheid, want ze zijn geankerd in een plaatselijke beperkte ruimte en eventueel vanuit een figuurlijke nabijheid omdat ze namelijk verwijzen naar de relationele dimensie van de prestatie. Buurtdiensten kunnen worden geleverd door organisaties uit de sociale economie, door de overheid of door privé-organisaties met winstoogmerk.”

Deze definitie somt de specifieke kenmerken van de diensten op en ook de collectieve belangen die ermee verbonden zijn. Zij steunt op het begrip ‘nabijheid’, de basis van de aard van de beoogde diensten. De lokale verankering van de diensten of het feit dat ze deel uitmaken van het dagelijkse leven van de gebruikers van die diensten maakt dat ze tegelijkertijd afgeschermd zijn van internationale concurrentie. Vertrouwen speelt een belangrijke rol in deze relationele, persoonlijke diensten. Bovendien vereisen relationale diensten een co-productie, een samenwerking tussen de dienstverlener en de gebruiker. In het geval van multidimensionale behoeften bij de gebruiker is ook een samenwerking tussen verschillende types van dienstverleners vereist.

De tweede karakteristiek van de buurtdiensten is hun ‘quasi’-collectieve dimensie. Het zijn diensten die, al dan niet collectief of individueel toegankelijk, goederen of diensten genereren die de gemeenschap ten goede komen. Ze genereren een collectieve meerwaarde die de individuele voldoening van de gebruiker overstijgt (vb. de invloed van kinderopvang op de werking van de arbeidsmarkt). Veelal zijn ze ontstaan uit het collectief belang, in die zin dat ze voor iedereen op gelijke basis toegankelijk willen zijn. Zo beantwoorden diensten zoals hulp aan afhankelijke personen, kinderopvang of huisvestingshulp aan wat in onze maatschappij geldt als essentieel: nood aan autonomie, onderwijs, toegang tot de arbeidsmarkt of tot sociale huisvesting, enz. In deze visie is er geen automatische link tussen het opzetten van buurtdiensten en de herinschakeling van laaggeschoolden via economische activiteiten. Bovendien plaatst deze definitie de buurt- en nabijheidsdiensten minstens gedeeltelijk buiten de sociale economie aangezien ook overheidsdiensten of producenten met winstoogmerk deze diensten kunnen leveren⁴¹.

1.6.4.2.2 Operationele invulling van de ‘buurt- en nabijheidsdiensten’ als onderdeel van de nieuwe diensteneconomie

Eind 2001 werd op initiatief van de federale minister van sociale economie een experimentenfonds ‘buurt- en nabijheidsdiensten’ opgericht beheerd door de Koning Boudewijnstichting. Dit fonds had tot doel de buurt- en nabijheidsdiensten te ondersteunen en nieuwe initiatieven een kans te geven. Daarnaast trachtte de Koning Boudewijnstichting op basis van de ervaringen van de projecten een aantal beleidsaanbevelingen te formuleren. Aan de hand van de bevragingsmethodiek van de ronde tafels werd getracht de gemeenschappelijke kenmerken en criteria van de buurt- en nabijheidsdiensten in kaart te brengen. Volgens de Koning Boudewijnstichting (2003) zijn de buurt- en nabijheidsdiensten twee verschijningsvormen van één voorziening. De gemeenschappelijke definitie is:

“Een buurt- of nabijheidsdienst is een dienstverlenende voorziening met de volgende geïntegreerde kenmerken:

- *ze verhoogt de leefkwaliteit van de gebruikers door in te spelen op relevante collectieve en persoonlijke behoeften,*

⁴¹ VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p. 13-15.

- ze creëert duurzame arbeidsplaatsen voor alle medewerkers – waarvan minstens de helft gerekruteerd wordt uit kansengroepen,
- ze betreft medewerkers en andere belanghebbenden op een participatieve wijze bij zowel de interne organisatie als de externe dienstverlening.

Deze drie kenmerken zijn onlosmakelijk met mekaar verbonden, zodat de voorziening meer is dan een gewone som van de onderdelen.”

Deze definitie bepaalt de gemeenschappelijke kenmerken van de buurt- en nabijheidsdiensten. De participatieve werkwijze wordt sterk benadrukt: de diensten worden uitgebouwd via systematisch en intensief overleg met gebruikers en medewerkers. Dit kan o.a. betekenen dat werknemers inspraak hebben in het aanbod, werknemers betrokken worden bij het bepalen van uurroosters en takenpakketten, klanten worden bevraagd en/of als vrijwilliger worden betrokken. Te definiëren als één voorziening, ontwikkelen de buurt- en nabijheidsdiensten zich in twee verschijningsvormen: de buurtdiensten en de nabijheidsdiensten. Het belangrijkste kenmerk van een buurtdienst is de verbondenheid met de buurt of de directe omgeving waarin zij opereert. De kerndoelstelling is het verhogen van de leefkwaliteit van de omgeving. Om die reden zijn buurtdiensten vooral actief in kansarme buurten en op het platteland. De actieve betrokkenheid (politiek, sociaal of cultureel) van de buurtbewoners en de interactie tussen hen en de medewerkers is cruciaal omdat het leidt tot het versterken van de sociale cohesie in de buurt of regio.

Voor de nabijheidsdiensten ligt de klemtoon op de onmiddellijke nabijheid van de geleverde diensten tot de gebruikers. Het participatief wordt eerder thematisch of sectoraal dan geografisch bepaald en analyseert de behoeften van bepaalde individuen of groepen. De dialoog tussen de nabijheidsdienst, gebruikers en werknemers stuurt de adequaatheid van de dienstverlening⁴².

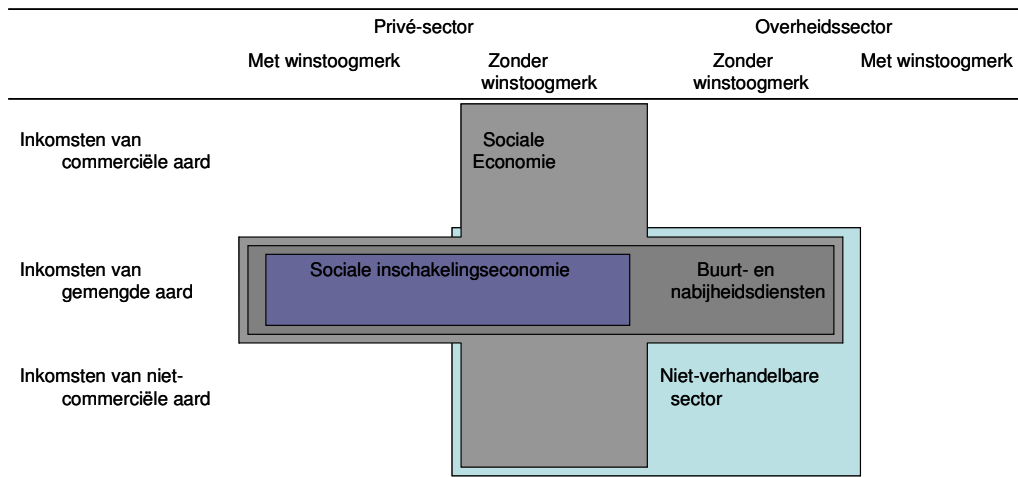
1.6.5 Overzicht begrippenkader sociale economie

Toen in 1999 op diverse beleidsniveaus verschillende beleidsnota's aan sociale economie werden gewijd, voelde men de noodzaak naar een samenvatting van het reeds bestaande onderzoek. Dit overzicht met bijdrages van ULg, KUL en UCL - gecoördineerd door Jacques Defourny - werd uitgebracht in boekvorm in 2000. In *Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten* uit 2000 bleek dat de verschillende begrippen niet met elkaar overeenstemden: “Ze dekken af en toe - en dan nog slechts gedeeltelijk - dezelfde lading maar hebben elk hun bestaansrecht.” Om het begrippenkader overzichtelijk te maken werd een samenvattend schema opgesteld⁴³.

⁴² VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p. 15-16.

⁴³ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In DEFOURNY, J. e.a. (eds) *Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten*, Antwerpen, 2000, p. 40-41.

Samenvattend schema begrippenkader sociale economie



Bron: Schema op basis van Defourny In VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, 2006, p. 17.

Dit samenvattend schema is een door het HIVA geactualiseerde versie uit 2006. Men maakt in de kolommen een onderscheid tussen de privésector en de overheidssector en daarbinnen volgens de finaliteit (met of zonder winstoogmerk). In de rijen wordt de herkomst van de inkomsten weergegeven. Men kan de productiekosten financieren door inkomsten uit commerciële activiteiten (vb. verkoop), door niet-commerciële inkomsten (vb. subsidies, giften, bijdragen) of een combinatie van beiden. De 'niet-verhandelbare sector' beoogt geen winstdoel en kan zowel organisaties uit de private als uit de overheidssector omvatten. Zij hebben gemengde inkomsten of inkomsten van niet-verhandelbare oorsprong. Zij gaan dus niet over tot verkoop aan een prijs die alle productiekosten dekt. De sector 'sociale economie' situeert zich uitsluitend in de privésector en heeft doorgaans geen winstoogmerk. Bovendien kan de 'sociale economie' in bepaalde gevallen ook gebruik maken van inkomsten uit verkoop van goederen/of diensten (bv. verkoop van zelf geteelde bio-tuinbouw). De sociale inschakelingseconomie behoort tot de sociale economie en combineert inkomsten van commerciële en niet-commerciële aard, soms met winst tot doel (vb. invoegbedrijven). De buurtdiensten vormen een transversale activiteitensector, in die zin dat de dienstverleners hoofdzakelijk behoren tot de privé-sector en hierbinnen een winstgevende- of niet-winstgevende finaliteit hebben. Over het algemeen zijn hun inkomsten gemengd. Ze kunnen echter ook behoren tot de overheidssector: dergelijke overheidsdiensten beogen geen winst, maar halen een deel van hun inkomsten via retributies⁴⁴ (bv. bepaalde diensten van de VDAB).

1.7 Sociale economie in het overheidsbeleid

1.7.1 Situering sociale economie in het overheidsbeleid

Bij de vorming van de federale regering in 1999 werd voor het eerst een minister bevoegd voor Sociale Economie. Op Vlaams bestuursniveau is er sinds 2000 een minister verantwoordelijk voor Sociale Economie. Het startpunt van het Federale beleid inzake sociale economie was het samenwerkingsakkoord 'sociale economie' tussen de Federale Staat, de Gewesten en de

⁴⁴ Een retributie is een betaling aan de overheid voor een door de overheid individueel geleverde specifieke overheidsprestatie. In VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p. 17.

Duitstalige Gemeenschap van 4 juli 2000. De filosofie van het samenwerkingsakkoord is de tewerkstelling van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden te bevorderen, de sociale cohesie te versterken en de duurzame economische groei te promoten. Hierin wordt vermeld dat de uitbouw van de 'sociale economie' in het perspectief van een 'meerwaardeneconomie' dient te worden geplaatst. Intussen is er ook een samenwerkingsakkoord Meerwaardeneconomie 2005-2008. Deze 'meerwaardeneconomie' zou dan bestaan uit drie pijlers, die door het samenwerkingsakkoord worden ondersteund:

- de ondersteuning van het maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- de uitbouw van de sociale economie;
- de ondersteuning van de buurt- en nabijheidsdiensten.

Het Vlaams Besluit van 8 september 2000 ter ondersteuning van de meerwaardeneconomie was de Vlaamse invulling van het Federale samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000.

Zoals in het federale samenwerkingsakkoord 'sociale economie' gehanteerd, wil de Vlaamse en federale overheid met de eerste pijler de sociale economie opentrekken en verbinden met de reguliere economie. Men definieert 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' als een wijze van ondernemen waarbij gestreefd wordt naar economisch succes met respect voor de sociale cohesie en het ecologische evenwicht, in overeenstemming met de hoger vermelde definiëring. Het 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' vormt tevens één van de pijlers in het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid inzake sociale economie. In het kader hiervan, dienen de reguliere bedrijven 'meer waarden' in hun werking op te nemen. Het louter financiële winstbejag dient plaats te maken voor een beleid dat gestoeld is op economische efficiëntie maar ook op duurzaamheid en sociale gelijkheid. Waarschijnlijk ligt de taak van de overheid hier minder op het regelgevende domein, maar veeleer op het stimuleren, vergemakkelijken en het bevorderen van de kwaliteit van 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' binnen de context van de 'meerwaardeneconomie'⁴⁵.

1.7.2 Definitie en afbakening sociale economie door overheid

De tweede pijler van het federale samenwerkingsakkoord duidt op de initiatieven en ondernemingen die volgende basisprincipes eerbiedigen:

- voorrang van arbeid op kapitaal;
- beheersautonomie;
- dienstverlening aan de leden en de gemeenschap;
- democratische besluitvorming;
- duurzame ontwikkeling met respect voor het leefmilieu.

Ondanks het feit dat de sociale economie in haar verscheidenheid wordt erkend, beperkt men zich in de praktische uitwerking van deze pijler op Vlaams niveau vaak tot de sociale inschakelingseconomie (sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen en de invoegbedrijven of -afdelingen). Ook op federaal niveau wordt de visie op sociale economie vaak beperkt tot de sociale inschakelingseconomie.

De veelheid aan bestaande werkvormen, subsidiestromen en doelgroepvoorwaarden leidt tot een troebel inzicht in de werking van de sector. Tot op heden zijn er meerdere werkvormen voorhanden op het Vlaamse beleidsniveau: invoegafdelingen en invoegbedrijven, experimentenfondsen buurt- en nabijheidsdiensten, actieplannen lokale diensteneconomie, sociale en beschutte werkplaatsen, arbeidszorg. Teneinde tot een verankering van subsidievormen en een duidelijke doelgroepomschrijving te komen worden de toekomstige werkvormen gerationaliseerd en beperkt tot de invoegbedrijven, maatwerkbedrijven (de sociale werkplaatsen en de beschutte werkplaatsen na overgang van het domein welzijn naar het domein sociale economie) en de lokale

⁴⁵ VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p.17-18.

diensteneconomie (waaronder de buurt- en nabijheidsdiensten). Bovendien komt de focus steeds meer te liggen bij de kansengroepen, zij die de meeste ondersteuning nodig hebben op de arbeidsmarkt. Dit alles leidt naar een verscherpte beleidsaandacht voor de socio-professionele inschakeling van kansengroepen. Deze keuze betekent een verenging van de thematische en juridisch-institutionele rijkdom van de sociale economie. De term 'sociale economie' herbergt immers ook andere organisaties die zich concentreren op milieuproblematiek, sociale cohesie, eerlijke wereldhandel en dergelijke. Allen beogen zij een maatschappelijke meerwaarde volgens bepaalde ethische principes⁴⁶.

1.7.3 Meerwaardeneconomie

Het concept 'meerwaardeneconomie' wordt voor de eerste maal gebruikt in de beleidsnota werkgelegenheid van de Vlaamse Regering (2000). Het begrip heeft dus eerder een politieke dan een wetenschappelijke oorsprong en kan gezien worden als de meest ruime (Vlaamse) omschrijving van een betrekkelijk nieuwe visie op succesvol ondernemen in de 21^o eeuw. De grondslagen van deze theorie worden in 1998 voor het eerst beschreven door John Elkington. Hij tracht aan te tonen dat succesvol ondernemen in de toekomst steeds meer afhankelijk wordt van de kunde om economische rendabiliteit, respect voor het milieu en sociale rechtvaardigheid te combineren ten einde te komen tot een duurzaam kapitalisme.

Deze drie doelstellingen worden ook aangeduid met de zogenaamde 'Triple Bottom Line' of de drie P's: profit, people en planet. 'People' staat voor sociaal welzijn of hoe een bedrijf omgaat met zijn personeel en hoe het op het gebied van sociale cohesie presteert (de maatschappij in ruimere zin). Hier spelen mensenrechten, omkoping, fraude, kinderarbeid, genderverhoudingen, armoede, diversiteit en discriminatie, medezeggenschap en gedragscodes een rol. 'Planet' staat voor ecologische kwaliteit of hoe een bedrijf zijn verantwoordelijkheden opneemt ten aanzien van het belasten van het milieu, de natuur en het landschap. Het gaat o.a. over milieuzorg, eco-efficiency, schoner produceren, duurzame technologieontwikkeling. 'Profit' staat voor economische welvaart. Hier komen werkgelegenheid, medewerkersparticipatie, winstbestemming, investeringen in infrastructuur, uitbesteding, economische effecten van de diensten en producten aan bod. Het zoeken naar evenwicht tussen deze verschillende aspecten in samenspraak met de verschillende interne en externe belanghebbenden, ligt aan de grondslag van de meerwaarde economie. Het betekent een uitdaging voor ondernemingen die in hun beslissingsproces het creëren van maatschappelijke meerwaarden prioritair stellen. Sociale economie maakt integraal deel uit van de meerwaardeneconomie⁴⁷.

1.7.4 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Het concept 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' is eveneens gebaseerd op de 'Triple Bottom Line'. Op Europees vlak ontstond er in 2001 een dynamiek aangaande maatschappelijk verantwoord ondernemen in de vorm van het groenboek ter bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven. De Europese Commissie erkende enerzijds de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen voor de eigen werknemers (aandacht voor beheer van het menselijk kapitaal, veiligheid en gezondheid op het werk, ...). Maar anderzijds benadrukte men dat bedrijven niet geïsoleerd bestaan, maar deel uitmaken van de maatschappij. Bedrijven hebben eveneens verantwoordelijkheden ten aanzien van hun stakeholders: de lokale gemeenschap, zakenpartners, leveranciers, klanten en consumenten, mensenrechten, het milieu

⁴⁶ VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p.18-19

⁴⁷ VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p.4-5.

en andere. Bedrijven dienen te streven naar een dynamisch evenwicht tussen de belangen van de verschillende stakeholders via een beleidsvoering die op inclusieve wijze economisch succes, sociale verrijking en ecologisch evenwicht beoogt. Men dient er zich bewust van te worden dat verantwoordelijk gedrag tot duurzaam zakelijk succes leidt. Inspelen op veranderingen op een sociaal verantwoorde wijze gebeurt via een streven naar een aanvaardbaar evenwicht tussen de behoeften van alle betrokken partijen. Deze doelstellingen dienen een fundamenteel onderdeel uit te maken van de lange termijnvisie. Bovendien gaan deze ondernemingen hierover in dialoog met hun stakeholders. Om deze redenen kunnen deze ondernemingen gesitueerd worden binnen de 'meerwaardeneconomie'. De term 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' is een erg breed begrip en wordt in tegenstelling tot de 'meerwaardeneconomie' niet alleen door de 'sociale economie' gehanteerd. Ook steeds meer profit organisaties uit de reguliere sector willen zich immers een maatschappelijk verantwoord gedrag eigen maken als onderdeel van hun beleidsvoering. Al dan niet onder druk van consumenten, regeringen, belangengroepen, NGO's gaat men meer aandacht schenken aan dialoog met de stakeholders en ethische principes. Binnen het 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' behouden ondernemingen echter winstmaximalisatie als voornaamste doel, maar corrigeren zij deze economische focus door het opnemen van sociale en/of ecologische waarden in hun ondernemingsmissie. Hier ligt een belangrijk verschil met de 'sociale economie'. Deze gaat verder in zijn engagementen en promoot een andere manier van ondernemen en omgaan met mens en maatschappij. Hoewel deze ondernemingen ook economisch dienen te overleven en dus rentabiliteit moeten verzekeren, wordt hier het menselijk kapitaal als essentieel onderdeel van de waarden van het bedrijf bekeken. Stakeholders worden niet enkel geraadpleegd, maar vaak ook rechtstreeks betrokken bij de bedrijfsvoering. Er wordt aandacht besteed aan democratie binnen de onderneming en concurrentie gaat niet ten koste van de derde wereld. De meerwaardeneconomie omvat dus zowel een deel van de reguliere economie dat zich met maatschappelijk verantwoord ondernemen inlaat, als de sociale economie⁴⁸.

⁴⁸ VAN DEN BROECK, G. VANHOREN, I. & NICAISE, I. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven, p. 5-6.

HOOFDSTUK 2: Ontstaansgeschiedenis van de sociale inschakelingseconomie en geschiedenis van het beleid inzake sociale economie in Vlaanderen

2.1 Inleiding

Om de embryonale fase van de sociale inschakelingseconomie te omschrijven, verwijst men traditioneel naar de talloze basiswerkingen en experimenten uit de sociaal-culturele en welzijnssector die ontstonden als antwoord op de structurele werkloosheid die zich vanaf de jaren '70 manifesteerde. In dat opzicht verwijst men vaak naar de activiteiten rond werkloosheid en tewerkstelling die men binnen het diverse geheel van de sector samenlevingsopbouw kon onderscheiden. Er dient echter op te worden gewezen dat ook buiten de samenlevingsopbouw andere gelijkaardige particuliere initiatieven ontstonden zoals de sociale werkplaatsen. De sociale werkplaatsen ontstonden grotendeels binnen de sector van de welzijnszorg. De term kansarme is dan ook afkomstig uit deze sector. Tijdens de jaren '90 zou men echter vooral de term risicogroep en vanaf '01 de term kansengroep gaan gebruiken om de doelgroep aan te duiden voor wie inschakeling werd nagestreefd.

Ondanks het feit dat er vanaf het begin wel degelijk een wisselwerking was tussen de initiatieven vanuit het werkveld en de tewerkstellende initiatieven voor kansengroepen vanuit de overheid (zowel nationaal/federaal als Vlaams), is het wenselijk om te wijzen op het wezenlijk onderscheid tussen beide zaken. Enerzijds kan men vanuit het werkveld spreken over een bottom-up dynamiek die door maatregelen van de overheid werden ondersteund en gestructureerd. Anderzijds nam de overheid ook zelf initiatieven in gemeenten en OCMW's. Het was overigens voor deze laatstgenoemde initiatieven dat de term sociale tewerkstelling oorspronkelijk werd gebruikt. Met andere woorden in een veel engere betekenis dan diegene die men er vandaag - als synoniem voor sociale inschakelingseconomie - aan geeft. Aangezien de sector van de samenlevingsopbouw door de Vlaamse overheid ook werd gesubsidieerd zal de historiek van deze sector op beleidsvlak kort worden besproken alvorens zal worden toegespitst op de eerste initiatieven van de overheid inzake sociale tewerkstelling. In dit hoofdstuk zal verder worden getracht om de evolutie te schetsen van het beleid inzake inschakeling van kansengroepen. Vanaf '00 wordt deze inschakeling ook gekaderd binnen een beleid voor sociale economie. Vanaf dat moment gaan de Belgische en Vlaamse overheden immers ook de brede invulling van de sociale economie erkennen.

2.2 Wortels van de inschakelingseconomie binnen en buiten de sector samenlevingsopbouw (jaren '70 -1992)

2.2.1 Opbouwwerk. Tussen cultuur en welzijn

2.2.1.1 Historiek

Hoewel de samenlevingsopbouw in de jaren '80 nog een relatief jonge sector⁴⁹ was, kon de opbouwwerkmethode bogen op een lange traditie. Na de tweede wereldoorlog gingen mensen, vaak vanuit een religieuze inspiratie, in verkommerde volksbuurten wonen om er de mensen bij te staan in hun dagelijkse leven. Later kwam er, voor een deel vanuit mensen met een sociale vorming, aandacht voor achterstellingsituaties die grotere territoria teisterden of die ontstonden doordat bepaalde maatschappelijke organisaties hun taak niet meer naar behoren vervulden. (zie analogie met geschiedenis sociale economie in deel 3). Ze gingen die problemen meer professioneel te lijf via de methode van het opbouwwerk, een eigensoortige werkvorm die als voornaamste componenten heeft dat enerzijds het probleem aangepakt wordt en anderzijds tegelijk de betrokken bevolkingsgroep leert om meer greep te krijgen op de eigen leefwereld, en dat alles op een structurele wijze. Met het "Lane Committee Report" (1938) als geboorteakte werd in de VSA geleidelijk aan een methode ontwikkeld, die opgevat werd als de derde methode van het "social work" (naast "social casework" en "social groupwork"). Via Nederland is de theorie over het opbouwwerk ook in Vlaanderen bekend geraakt.

2.2.1.2 Beleid

De overheid, meer bepaald de dienst voor Volksontwikkeling en Cultuur, ging vanuit een bekommernis om dezelfde waarden en in de financieel-budgettaire euforie van de jaren zestig, dit soort werkingen ondersteunen. Het aantal organisaties groeide sterk aan en in 1975, bij het uitvaardigen van het decreet op de Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw, werden ook de reeds langer bestaande werksoorten zoals buurtwerken onder de noemer van samenlevingsopbouw geplaatst. Bij de aanvang van 1982 waren zowat 80 instellingen erkend en betoelaagd voor een totaal aan 60 miljoen BEF aan subsidies. Er bestond hiervoor geen wettelijke basis maar er waren in de loop van de jaren wel een aantal pragmatische subsidiecriteria vastgelegd door de administratie Volksontwikkeling, na ruggespraak met het beleid (bv. de Beleidsnota van Minister Ricka De Backer (CVP) van juni 1977: "*naar een overheidsbeleid voor de samenlevingsopbouw in Vlaanderen*"⁵⁰).

Op 27 april 1982 werd het werkveld plotseling geconfronteerd met de plannen van toenmalig Gemeenschapsminister van Cultuur Karel Poma (PVV) voor een ingrijpende herstructurering van de sector. In zijn Beleidsnota kon men drie globale uitgangspunten onderscheiden:

⁴⁹ In het decreet van 4 juli 1975 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw wordt samenlevingsopbouw omschreven als: "*het op methodische en intentionele wijze met en door de bevolking bevorderen van het op sociaal-cultureel welzijn gerichte functioneren van de samenleving als zodanig, door het scheppen van omstandigheden, structuren en relaties die bijdragen tot een grotere participatie aan en integratie in het maatschappelijk gebeuren. Dit omvat zowel het ondersteunen van bevolkingsgroepen in processen van zelforganisatie, als het ondersteunen van structurele veranderingen die een grotere betrokkenheid van bevolkingsgroepen mogelijk maken.*"

⁵⁰ LAMMERTYN, F. De samenlevingsopbouw. In LAMMERTYN, F. De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid, studie in opdracht van de gemeenschapsminister van welzijn en gezin n.a.v. het Vlaams welzijnscongres, Leuven, oktober 1990, p. 409-411.

- het uitzuiveren van de opbouwwerkfunctie in de richting van het aanpakken van gemeenschapsproblemen (o.m. door een bevoegdheidsverdeling tussen Cultuur en Welzijn),
- het stimuleren van de samenhang en het overleg binnen het werkveld (o.m. door de oprichting van het Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw op het vlak van de Vlaamse Gemeenschap of VIBISO),
- het beklemtonen van het korte termijn karakter van de opbouwprojecten (o.m. door op lokaal vlak projecten te financieren i.p.v. van instellingen).

Na een periode van felle kritiek - op de laatste twee punten - van binnen en buiten de sector werd in overleg met het werkveld en enkele academische instellingen een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de eerste plannen. Het VIBISO zou veeleer een staffunctie toegewezen krijgen dan een hiërarchische lijnfunctie terwijl er een veel grotere klemtoon zou worden gelegd op de Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw (RISO's). Er werd ook nagedacht over concrete richtlijnen voor de projectwerking en men verkreeg garanties over een toename van de totaliteit aan financiële middelen. Nadat op 27 januari 1983 een eindtekst over de herstructurering van het opbouwwerk werd goedgekeurd door de Vlaamse Executieve, werden in datzelfde jaar het VIBISO en de eerste RISO's opgericht. De herstructurering van de sector kreeg verder vorm door een resolute keuze voor een projectmatige aanpak⁵¹ en door een bevoegdheidsherverdeling vanaf 1 januari 1984 tussen het departement Cultuur enerzijds de en de departementen Gezin, welzijnszorg en Gezondheidsbeleid anderzijds⁵². De verhuis van de sector samenlevingsopbouw die in 1984 was ingezet werd definitief afgerond toen J. Lenssens op 3 februari 1988 Gemeenschapsminister werd voor Welzijn⁵³.

2.2.1.3 Projecten rond (werk)loosheid binnen de sector samenlevingsopbouw

Alhoewel na verloop van tijd een aantal problemen en tekortkomingen duidelijk werden bij de concrete realisatie van de herstructurering van de samenlevingsopbouw, kon men toch stellen dat vanaf dan met een grotere concreetheid en professionalisme aan projecten werd gewerkt. De ondersteunende structuren maakten ook een stelselmatige opvolging mogelijk van de verschillende opbouwwerkprojecten. Zo begint men vanaf 1984 de doelstellingen van de diverse projecten in te delen in hoofdthema's. Werk(loosheid), bijvoorbeeld, behoorde tot de drie belangrijkste hoofdthema's. Tussen 1984 en 1989 kan men een opvallende stijging waarnemen van 13% tot 20% van het aantal projecten dat gericht is op werk of werkloosheid⁵⁴.

⁵¹ Tijdens het overleg raakte het werkveld overtuigd van de betere doelgerichtheid door een projectmatige aanpak. Men ging zelf de inhoudelijke bakens van de opbouwwerkprojecten formuleren: "*De eigenheid van opbouwwerk wordt omschreven als een combinatie van probleemoplossend werken met versterking en organisatie van de doelgroep. Daarbij wordt gesteld dat projecten in achterstellingsituaties voorrang verdienen en dat ze een voorafgaand activeringsproces en een procesmatige aanpak gedurende een redelijke tijdsperiode veronderstellen*" In LAMMERTYN, F. De samenlevingsopbouw. In LAMMERTYN, F. De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Leuven, studie in opdracht van de gemeenschapsminister van welzijn en gezin n.a.v. het Vlaams welzijnscongres oktober 1990, p. 417.

⁵² LAMMERTYN F. De samenlevingsopbouw. In LAMMERTYN, F. De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid, studie in opdracht van de gemeenschapsminister van welzijn en gezin n.a.v. het Vlaams welzijnscongres, Leuven, oktober 1990, p. 411-418.

⁵³ Lenssens plaatste samenlevingsopbouw integraal binnen het welzijnsbeleid en zag voor de sector vooral een rol weggelegd inzake de problematiek van de structurele vormen van verhoogde kansarmoede en achterstelling. Op 6 maart 1990 kwam er ook een eerste voorontwerp van besluit tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de samenlevingsopbouw. LAMMERTYN F. De samenlevingsopbouw. In LAMMERTYN, F. De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid, studie in opdracht van de gemeenschapsminister van welzijn en gezin n.a.v. het Vlaams welzijnscongres, Leuven, oktober 1990, p. 418-421.

⁵⁴ Uit de studie van de evolutie van de hoofdthema's tussen 1984 en 1998 blijkt "Wonen en ruimtelijke omgeving" doorheen de jaren het belangrijkste hoofdthema, maar het aandeel ervan neemt geleidelijk aan af van 56% naar 44%. Ook "welzijnsprojecten" nemen een relatief groot aandeel voor hun rekening en dalen licht van 23% tot 20%. Het relatieve belang van projecten rond "werk(loosheid)" daarentegen neemt toe van 13% tot 20%.

Binnen het hoofdthema van de (werk)loosheid kon men drie types projecten onderscheiden: (1) werklozenwerkingen, (2) opleidingsprojecten (leerwerkplaatsen, werkervaringsprojecten en leer(werk)bedrijven) en (3) tewerkstellingsprojecten. Het type initiatief dat het eerst ontstond was de werklozenwerking. Deze projecten kunnen omschreven worden als een activiteitengeheel met een lage drempel gericht op vorming, ontmoeting en (re)activering van werklozen. Dit werkingstype bleek ontoereikend omwille van de laaggeschooldheid van het overgrote deel van de langdurig werklozen. Om aan dit probleem tegemoet te komen diende aandacht te worden besteed aan opleiding en werkervaring die vooralsnog de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt kon realiseren. Daartoe werden allerlei projecten opgestart die verschillende benamingen meekregen zoals leerwerkplaatsen, leer(werk)bedrijven en werkervaringsprojecten.

In deze leerwerkplaatsen en opleidingsprojecten werd snel duidelijk dat niet alle werklozen kansen hadden om door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Daarom ontstond een derde type van projecten waarbij tewerkstelling een finaal karakter kreeg. Kleinschalige tewerkstellingsinitiatieven in coöperatief verband waren hiervan de belangrijkste verschijningsvorm. De activiteiten hadden centraal tot doel om (op termijn) eigen werkgelegenheid of loonvormende arbeid te creëren. Het ging over activiteiten die door een arbeidsintensief karakter en/of door te kleine winstmarges voor zuiver commerciële bedrijven niet interessant waren. Een tweede vorm betrof projecten waarbij inspanningen geleverd werden om de lokale overheid (gemeente, OCMW) te stimuleren nieuwe werkgelegenheid te creëren of voor te behouden voor laaggeschoolde werklozen in bijzondere tewerkstellingsstatuten⁵⁵. Tussen 1988 en 1990 verdween het aantal projecten rond werklozenwerking nagenoeg volledig ten koste van de opleidingsprojecten en tewerkstellingsprojecten. Daarbij was tussen 1989 en 1990 een duidelijk stijgende trend in het aantal tewerkstellingsprojecten ten opzichte van het aantal opleidingsformules⁵⁶.

2.2.2 Sociale werkplaatsen en andere initiatieven rond opleiding en tewerkstelling buiten de Samenlevingsopbouw

Er ontstonden tijdens de jaren '80 ook zeer gelijkaardige opleidings- en tewerkstellingsprojecten die niet binnen de sector Samenlevingsopbouw konden worden geplaatst. Dit gebeurde vanuit diverse socio-culturele organisaties uit de migrantensector, de jeugdsector, de basiseducatie, de gehandicaptensector en de werklozen- en werkzoekendenwerkingen van de vakbonden. Daarnaast onderscheidde zich vanaf het begin van de jaren tachtig nog een aparte groep van opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven uit diverse sectoren van het welzijnswerk (zoals de psychiatrie, opvangtehuizen, diensten geestelijke gezondheidszorg, OCMW) die zich zelf sociale werkplaatsen noemden. Hoewel deze sociale werkplaatsen evenzeer betrachtten om 'moeilijk bemiddelbaren' kansen te geven op herinschakeling in het arbeidsproces of het maatschappelijk leven in het algemeen, verschilde de subsidiërvorm. Gedurende de jaren tachtig bestond er op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap geen erkenning, normering of subsidiëring van de Sociale Werkplaatsen. Inzake personeelsomkadering deden zij beroep op mensen die tijdelijk door andere (moeder)organisaties werden vrijgesteld, op werknemers in opslorplingsprogramma's en op vrijwilligers. Daarnaast trachtte men de zaak draaiende te houden met de opbrengst van de productie, aangevuld met giften⁵⁷.

⁵⁵ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 14-16. Situering van de sociale inschakelingseconomie, in FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, Antwerpen, 2002, p. 28-29.

⁵⁶ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 16-17.

⁵⁷ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 26-28.

Ongeacht de verschillende initiatiefnemers en de verschillende vormen van erkenning of subsidiëring werd de toename van dit soort initiatieven vanuit de basis sterk gestimuleerd door een aantal tewerkstellingsbevorderende maatregelen die vanaf 1982 door de overheid werden ingevoerd.

2.2.3 Besluit

De eerste initiatieven die gericht zijn op de problematiek van werkloosheid en tewerkstelling van kansarmen kan men voornamelijk situeren in de sectoren van de samenlevingsopbouw en het welzijnswerk. Vanaf het prille begin in de periode '80-'90 kan men bij de verschillende initiatiefnemers reeds een beginnende differentiatie vaststellen van vorming, zelftewerkstelling en doorstroming. Deze differentiatie zal later verder toenemen.

2.3 Overheidsbeleid voor (langdurig laaggeschoolde) werklozen ('70-1992)

2.3.1 Tewerkstellingsbeleid in België ('70 tot 1982)

België kende vanaf de jaren zestig niet veel problemen op het vlak van werkgelegenheid. Indien er een werkgelegenheidsbeleid bestond dan was dit in de eerste plaats afgestemd op het verbeteren van de bemiddelingsactiviteiten en het stimuleren van de beroepsmobiliteit. Daaraan kwam een eind ten gevolge van de eerste olieschok in de herfst van 1973 en de daaruit voortvloeiende wereldcrisis. Op drie jaar tijd verdubbelde het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen. De politieke verantwoordelijken werkten aanvankelijk maatregelen uit die enerzijds de vraag naar arbeidskrachten aanwakkerden (jongerenstages) en anderzijds het aanbod aan arbeidskrachten afzwakten (brugpensioenstelsels). Men leefde nog in de illusie dat men te maken had met een tijdelijke recessie. De klassieke Keynesiaanse recepten werden bovengehaald: de overheid zou aan deficit spending doen en ook rechtstreeks - weliswaar tijdelijke - banen creëren in de quartaire sector. Naast het reeds bestaande stelsel van Tewelkgestelde Werklozen⁵⁸ (TWW) werd eind 1977 het Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK) geschapen. Met het BTK werd er voor het eerst een programma ingevoerd waarbij men de creatie van arbeidsplaatsen rechtstreeks ging financieren. De betrokken werklozen, zo dacht men, zouden nadien terug elders aan de slag raken van zodra de economie weer zou aantrekken.

2.3.2 Tewerkstellingsbeleid voor langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers (vanaf 1982)

2.3.2.1 Tewerkstellingsbeleid voor langdurig werklozen

Uit een evaluatie, enkele jaren na het invoeren van het BTK, bleek niet alleen dat velen nadien wegens de aanhoudende crisis terug in de werkloosheid terechtkwamen; tevens waren achtergestelde doelgroepen (laaggeschoolden, ouderen, vrouwen, beperkt arbeidsgeschikten, langdurig werklozen) stelselmatig ondervertegenwoordigd. Tegelijk werd de vraag gesteld of de

⁵⁸ Dit stelsel dateert van 1933 en werd gedoodverfd omwille van het precaire arbeidsstatuut van de betrokken werknemers: zij kregen geen arbeidscontract maar een verhoogde uitkering, equivalent met een nettoloon zonder toeslagen voor vakantie, anciënniteit enz., en zonder opbouw van pensioenrechten. Hun tewerkstelling was in principe beperkt tot 12 maanden maar kon veel langer uitlopen. Hoewel zij verplicht waren dit werk te aanvaarden, konden zij anderzijds geschorst worden wegens abnormaal langdurige werkloosheid. Het stelsel is dan ook in onbruik geraakt.

meer kansrijke werklozen niet kunstmatig buiten de gewone arbeidsmarkt gehouden werden (een soort deadweighteffect 'avant la lettre').

Deze kritiek gaf in de jaren '80 aanleiding tot de uitbouw van meer permanente en meer selectieve banenplannen. Enerzijds ging men volwaardige arbeidsstatuten creëren: de betrokkenen werden niet langer als werkzoekenden geregistreerd, ze kregen een contract van onbepaalde duur en een normale verloning. Anderzijds was een belangrijke accentverschuiving in het tewerkstellingsbeleid dat de maatregelen beter werden afgestemd op specifieke doelgroepen binnen de werklozenpopulatie. Het Derde Arbeidscircuit of DAC (Vlaamse maatregel uit 1982) bijvoorbeeld, was een maatregel om de tewerkstelling van structurele werklozen te bevorderen ⁵⁹.

Net als de reeds bestaande tewerkstellende maatregelen (TWW en BTK) en het eveneens uit 1982 daterende Federale Interdepartementaal begrotingsfonds (IBF) en later het GESCO-stelsel kan men het DAC beschouwen als een klassiek tewerkstellingsprogramma (vaak wordt ook de term opslorpingprogramma gebruikt). Deze programma's waren bedoeld als tijdelijke maatregelen, maar in de meeste gevallen en vooral in de cultuur- en welzijnssector zouden ze later evolueren naar structurele tewerkstelling⁶⁰. Deze tewerkstellingsbevorderende maatregelen waren gericht op het hele reguliere economische circuit. In die zin waren deze maatregelen verschillend van wat men vandaag beschouwt als sociale inschakelingseconomie of sociale tewerkstelling.

2.3.2.2 Sociale tewerkstelling (Art. 60 par. 7 en het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn)

In de eerste helft van de jaren tachtig benaderde men de personen met een werkloosheidsuitkering nog helemaal anders dan diegenen die het bestaansminimum of andere steun van het OCMW ontvingen. De eerste groep werd als werkzoekende behandeld, de tweede niet. Die waren als het ware in een eindstation aanbeland. Het OCMW beschikte wel over de mogelijkheid om door middel van een "sociale tewerkstelling" (art. 60 par. 7) de steuntrekker tot werkloze te promoveren ⁶¹. De oorspronkelijke doelstelling van art 60 par. 7 was immers om de OCMW's hun cliënten in de mogelijkheid te stellen een aantal dagen te laten werken zodat ze het vereiste aantal werkdagen zouden hebben om (terug) gerechtigd te worden op bepaalde sociale zekerheidsprestaties. Het was pas na verloop van tijd dat men dit artikel ook is gaan beschouwen als een belangrijk instrument om de professionele integratie van de betrokkenen na zijn sociale tewerkstelling voor te bereiden.

Alhoewel het juridische kader voor de tewerkstelling door OCMW's reeds werd uitgewerkt in artikel 68, lid 3 van de wet van 10 maart 1925 op de COO's en later vervangen door artikel 60 par. 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, kwam er pas vanaf 1983 voor het eerst een ruime toepassing van sociale tewerkstelling op basis van art. 60 par. 7 door subsidies van het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn. Dit fonds viel onder de bevoegdheid van het Vlaamse Ministerie voor Gezin en Welzijnzorg en werd gefinancierd door een voorafname op de dotatie van het Gemeentefonds, dat op zijn beurt een afgeleide was van de nationale opbrengst van de directe belastingen. Het BFMW kwam tussen in de loonkosten Vanaf '85 zou het Ministerie

⁵⁹ NICAISE, I. Activering van uitkeringen, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 42(3), Brussel, September 2000, p. 688-689. MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID. Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995, Brussel, 1995, p. 40.

⁶⁰ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West-Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 108.

⁶¹ LAMMERTYN, F. Armoede en armoedebelied in België. In LAMMERTYN, F. De welzijnzorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Leuven, studie in opdracht van de gemeenschapsminister van welzijn en gezin n.a.v. het Vlaams welzijnscongres oktober 1990, p. 56.

voor Volksgezondheid de staatstussenkomst in het bestaansminimum blijven doorbetalen gedurende de sociale tewerkstelling⁶².

2.3.3 Overheidsbeleid werkloosheid en tewerkstelling voor kansarmen (1985-1988)

2.3.3.1 Kansarmoede

2.3.3.1.1 Kansarme werklozen

Kansarmoede was een begrip dat in de welzijnssector is ontstaan. Wat men onder de noemer kansarmen diende te verstaan was echter niet eenduidig. Over de definiëring bestond tijdens de jaren '80 geen eensgezindheid. Men was het er wel over eens dat vanuit een tewerkstellingsperspectief de blokkering van de toegang tot betaalde arbeid een gemeenschappelijk kenmerk was bij kansarmen. Een voor de hand liggende en zeer verspreide typologie deelde de kansarme werklozen in naar hun graad van bemiddelbaarheid om te komen tot herintrede op de arbeidsmarkt: (1) vlot bemiddelbaren, (2) moeilijk bemiddelbaren of (3) onbemiddelbaren (met geen of weinig kans op herintrede). Deze indeling was weliswaar pragmatisch maar ook arbitrair, te statisch en te stigmatiserend. In de praktijk werden kansarmen dan ook omschreven als laaggeschoolde (maximum lager secundair onderwijs) langdurig werklozen (minimum 1 jaar werkloos) met cumulatie van psychosociale problemen⁶³.

Bij het Interprofessioneel akkoord van 3 november 1988 werd het begrip risicogroep afgebakend. Onder de werklozen kon men een bepaald aantal categorieën als risicogroep beschouwen⁶⁴. Vanaf 1988 werd de term risicogroep vaak als synoniem gebruikt voor kansarme op de arbeidsmarkt.

2.3.3.1.2 Beleid kansarmoede

Binnen het geheel van de werkloosheid was er in Vlaanderen vanaf 1980 een spectaculaire toename van het aantal langdurig werklozen. Het aandeel van de langdurig werklozen in de totale groep werklozen werd vanaf dat moment steeds groter. In 1986 was zelfs 68% van het totaal aantal werklozen meer dan één jaar werkloos⁶⁵. Vooral door de federale beleidsinstanties maar ook door de Vlaamse Gemeenschap werd vanaf de tweede helft de jaren '80 gewezen op het belang van tewerkstelling als preventieve remedie tegen armoede. Er werden dan ook verschillende maatregelen genomen om de tewerkstelling van kansarmen te bevorderen⁶⁶. Vanaf 1985 werd een Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie aangesteld die ook de bestrijding van armoede kreeg toebedeeld. Door deze Staatssecretaris werd in 1986 bijvoorbeeld de Interdepartementale Werkgroep voor de Beveiliging van de bestaanszekerheid van de Minstbedeelden geïnstalleerd. Het kansarmoedebeleid kwam in een stroomversnelling terecht⁶⁷.

⁶² SAMOY, E. VAN DE VELDE, V. Wat na de sociale tewerkstelling? Evaluatie van de toepassing van art. 60 par 7 van de organieke wet op de ocmw., HIVA, Leuven, 1990, p. 2, 3, 5-6.

⁶³ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. viii, ix.

⁶⁴ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 124.

⁶⁵ STEVENS, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 6.

⁶⁶ SAMOY, E. VAN DE VELDE, V. Wat na de sociale tewerkstelling? Evaluatie van de toepassing van art. 60 par 7 van de organieke wet op de ocmw., HIVA, Leuven, 1990, p. 2.

⁶⁷ LAMMERTYN, F. Armoede en armoedebeleid in België. In LAMMERTYN, F. De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Leuven, studie in opdracht van de gemeenschapsminister van welzijn en gezin n.a.v. het Vlaams welzijnscongres oktober 1990, p. 47.

2.3.3.2 Tewerkstellingsbevorderende maatregelen voor kansarmen (1985-1988)

2.3.3.2.1 Gesubsidieerde Contractuelen (GESCO)

Via het KB nr. 474 van 28 oktober 1986 konden plaatselijke besturen gemeenten, verenigingen van de gemeente met uitzondering van diegene met economische finaliteit, de OCMW's, de verenigingen van OCMW's en de intercommunale centra voor maatschappelijk welzijn via het stelsel van Gesubsidieerde contractuelen of GESCO's een premie ontvangen voor de indienstneming van werklozen die ten minste 6 maanden uitkeringsgerechtigd waren, TWW'ers, BTK'ers en DAC'ers. Deze drie stelsels werden via KB nr. 474 ook vervangen door het GESCO-stelsel.⁶⁸

2.3.3.2.2 Gelijkschakeling bestaansminimumgerechtigden en werklozen

De tewerkstelling in het kader het art. 60 par. 7 werd vanaf '83 gesubsidieerd door het BFMW. Er volgden na '85 een aantal tewerkstellingsbevorderende maatregelen voor kansarmen van de nationale overheid die erop gericht waren om (langdurig) bestaansminimumgerechtigden op een gelijke manier te behandelen als de (langdurig) werklozen. Zo kregen vanaf 1986 bepaalde rechthebbenden op het bestaansminimum toegang tot tewerkstellingsprogramma's als GESCO, DAC of IBF. De fiscale aftrek van de loonkost voor huispersoneel gold voortaan ook voor de tewerkstelling van personen die sinds 6 maanden bestaansminimumgerechtigd waren. Vanaf 1986 konden bestaansminimumtrekkers ook aangeworven worden ter vervanging van bruggepensioneerden. Daarnaast zou de verminderde patronale zekerheidsbijdrage voor elke in 1987 netto bijkomende aanwerving ook gelden voor werkzoekenden die minstens 6 maanden genoten van het bestaansminimum. Via de verspreiding van een brochure bracht Staatssecretaris voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie Miet Smet in 1986 de OCMW's op de hoogte van deze nieuwe maatregelen. Tegelijkertijd lanceerde ze ook een oproep om naast de tijdelijke tewerkstelling in de eigen diensten, ook bemiddelend en stimulerend op te treden⁶⁹.

2.3.3.2.3 *Programma sociale sector in de ziekenhuizen (Interdepartementeel Begrotingsfonds)*

Het IBF werd samen met het DAC opgericht in 1982. Het ging specifiek over de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen in de niet-commerciële sector die in principe in aanmerking kwamen voor een subsidie. Via de overeenkomst van 16 februari 1987 tussen de federale minister van tewerkstelling en arbeid en de minister van volksgezondheid werd een creatie van 5 670 arbeidsplaatsen beoogd in de sector van de ziekenhuizen. Het IBF beoogde de tewerkstelling van langdurig werklozen en leefloners in de verzorgingssector als administratief personeel, arbeider of verzorgend personeel. Voor een werknemer ontving de werkgever een loonsubsidie⁷⁰.

⁶⁸ Koninklijk besluit nr. 474 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen (28 oktober 1986). In www.cass.be

⁶⁹ SAMOY, E. VAN DE VELDE, V. Wat na de sociale tewerkstelling? Evaluatie van de toepassing van art. 60 par 7 van de organieke wet op de ocmw., HIVA, Leuven, 1990, p. 2-3.

⁷⁰ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 109-112.

2.3.3.2.4 PWA

Deze federale tewerkstellingsmaatregel uit 1987 had als oorspronkelijke doelstelling om een wettelijk kader te creëren voor activiteiten die beantwoorden aan maatschappelijke behoeften waaraan het reguliere circuit niet tegemoetkomt en het bestrijden van zwartwerk. In het begin reageerden de gemeenten - vooral in Vlaanderen - echter slechts matig. Vanaf de programmawet van 30 maart 1994 zou daarom elke gemeente ertoe worden verplicht om een PWA op te richten⁷¹. Het betreft evenwel enkel gelegenheidswerk van maximaal 45 uur per maand voor uitkeringsgerechtigde werklozen die minstens 2 jaar werkloos zijn, waardoor het systeem dikwijls een werkloosheidsval veroorzaakte. Vanaf 2004 zou het systeem worden afgebouwd en vervangen door het systeem van de dienstencheques⁷².

2.3.3.3 Initiatieven ter bevordering van opleiding en tewerkstelling van kansarmen (1985-1988)

Om de almaar toenemende vraag naar bijkomende scholing, herscholing en omscholing op te vangen, groeide tijdens de jaren tachtig vanuit meerdere hoeken een uitgebreid aanbod. Vanuit niet-commerciële hoek waren de initiatiefnemers in de eerste plaats de publieke sector en de sociale partners. Er bestonden sinds lange tijd drie grote klassieke naschoolse opleidingssystemen die door de overheid werden betoelaagd en gereguleerd: het Onderwijs Sociale Promotie (OSP), de Beroepsopleiding van de VDAB (met o.m. de schakelopleidingen voor laaggeschoolden vanaf 1984) en de Middenstandsopleidingen⁷³.

Voor de doelgroep van laaggeschoolden was het echter niet mogelijk om een opleiding te geven volgens deze klassieke methoden. Niet enkel het opleidingsstekort, maar evenzeer de andere problemen dienden aangepakt te worden. Naarmate een lage scholing samenging met een ongunstige psychosociale achtergrond, onaangepaste werkattitudes, gebrek aan basisvaardigheden of beperkte kennis van de Nederlandse taal, was de achterstellingspositie immers sterker. Er bestaat daarenboven een duidelijk verband tussen het opleidingsniveau en de langdurige werkloosheid. Een lage scholing vergroot namelijk het risico op langdurige werkloosheid⁷⁴. Vanuit deze noodzaak kan men de opkomst verklaren van tal van initiatieven en experimenten met betrekking tot opleiding en tewerkstelling van kansarmen.

2.3.3.3.1 *Alternierend werken en leren (KB 495)*

Het 'alternierend werken en leren' (later Werk-Opleiding) van Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Sociale Voorzorg Hansenne was een tewerkstellingsmaatregel gericht op laaggeschoolde jongeren. Deze maatregel was van toepassing op het hele reguliere circuit. Ook VZW's en beschutte werkplaatsen zouden hier echter gebruik van maken. De maatregel werd geregeld via het KB 495 van 31 december 1986. Dit voorzag voor werkgevers van laaggeschoolde jongeren tussen 18 en 25 jaar een verminderde bijdrage van de sociale zekerheid. KB 495 kon worden toegepast binnen de klassieke erkende opleidingssystemen, bijvoorbeeld als specifiek doelgroepinitiatief binnen het OSP of binnen de Middenstandsopleiding maar had gebrekkig

⁷¹ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 25.

⁷² VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p 28-29.

⁷³ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 7.

⁷⁴ STEVENS, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw (93) 3, p. 7. VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 15, 28.

succes wegens gebrekkige informatie of promotie, de complexe procedure en de strenge normen. Vanaf 1 juli 1991 werd een nieuwe wet van kracht die normen en procedure versoepelden⁷⁵. Het toepassingsgebied werd ook aanzienlijk verruimd tot zowat alle vormen van alternerend leren en was ook van toepassing op deeltijdse contracten. In 1995 maakten zowat 2000 jongeren in heel België gebruik van het stelsel⁷⁶.

2.3.3.3.2 *KB nr. 499. Statuut voor de leerwerkplaats?*

via KB nr. 499 van 13 december 1986 'tot regeling van de sociale zekerheid van sommige kansarme jongeren'⁷⁷ trachtte Minister Hansenne een eerste wettelijk kader te creëren voor werkervaring. Dit had de basis moeten zijn om de leerwerkplaatsen een statuut te geven maar dit werd niet uitgewerkt in Vlaanderen. Enkel in Wallonië werd via een Besluit van de Executieve van de Franse Gemeenschap van 23 januari 1987 een eerste regeling getroffen voor de EAP (Entreprise d'Apprentissage professionnel)⁷⁸. Instapvoorwaarden en subsidieregeling voor de Waalse EFT (Entreprise de Formation par le Travail) werden vastgelegd in 1991 (Herziening regeling EFT in '95)⁷⁹.

2.3.3.3.3 *Projecten Kelchtermans (KB 19/02/87)*

Begin 1987 werd door de toenmalige Gemeenschapsminister voor Onderwijs, Vorming en Tewerkstelling, Kelchtermans, een aantal opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor langdurig werklozen erkend onder de noemer KB 19/02/87, ook wel Projecten Kelchtermans genoemd.⁸⁰ Het ging echter wel degelijk om een budgettaire creatie van het nationale departement van Arbeid en Tewerkstelling. Voor de financiering werd door de toenmalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid Hansenne een budget vrijgemaakt dat enerzijds was bestemd voor de RVA-beroepsopleidingen en anderzijds voor de particuliere sector. Voor de particuliere sector kwam dit neer op 300 miljoen BEF. In de praktijk werden aan de particuliere sector een 200-tal tewerkgestelde werkloze leerkrachten (TWW'ers) toegewezen aan een 40-tal projecten voor het organiseren van opleidingsprojecten voor jonge langdurige werklozen.

De opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven die vallen onder het KB 19/02/87 zijn eerder toevallig onder deze reglementering terechtgekomen, door op het 'juiste moment' een

⁷⁵ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 15.

⁷⁶ ARRYN, P. DE CLERCQ, M. & NOTELAERS, G. Werkervaringsprojecten: sleutel op de deur van de arbeidsmarkt? Onderzoek in opdracht van Minister Kelchtermans Vlaams Minister voor Tewerkstelling en Leefmilieu (VIONA), Brussel, november 1996, p. 98.

⁷⁷ KB nr. 499 tot regeling van de sociale zekerheid van sommige kansarme jongeren(13 december 1986). In 'www.cass.be

⁷⁸ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 15-16.

⁷⁹ FRANS, M. SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS, M. SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 30.

⁸⁰ Het KB was van toepassing op de tewerkstelling van tewerkgestelde werklozen vanaf 1 januari tot 31 december 1988 ten belope van een bedrag van 400 miljoen ten laste van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. Dit bedrag was bestemd voor de verwezenlijking van vormingsprojecten bestemd voor jonge langdurig werklozen, ingediend door de Gemeenschappen en erkend door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid. Het was aan de Gemeenschappen om vormingen te organiseren die beantwoorden aan de criteria van het koninklijk besluit nr. 495 en aan het Nederlandstalig Ministerie van Onderwijs voor de opzetting van vormingen in het kader van KB 495. KB 19/02/1987.

projectvoorstel in te dienen. Op verschillende plaatsen werden gelijkaardige projecten opgezet die niet via deze subsidieregeling betoelaagd werden. Zo onder andere de sociale werkplaatsen⁸¹.

Vanaf april 1988 werd een Overleg Projecten Kelchtermans opgericht – ondersteund door VIBISO – dat initiatiefnemers van projecten uit diverse sectoren bijeenbracht om aan collectieve belangenbehartiging te doen en standpunten te ontwikkelen omtrent een beleid ten aanzien van laaggeschoolde langdurig werklozen⁸².

2.3.4 Besluit

Er komt respons vanuit de overheid op de eerste initiatieven voor opleiding en tewerkstelling van kansarmen. Men kan hierbij twee elementen onderscheiden. Enerzijds gaat men bepaalde technieken gebruiken ter bestrijding van de werkloosheid via specifieke statuten (vanaf '82 voor het eerst gericht op langdurig werklozen) of via vermindering van de sociale werkgeversbijdragen. Anderzijds gaat men een beleid van armoedebestrijding voeren. Men gaat armen activeren naar de sociale zekerheid via art. 60 § 7. Pas vanaf '83 kan men spreken over een ruime toepassing. Deze zogenaamde 'sociale tewerkstelling' kan beschouwd worden als de eerste kern van het latere activeringsbeleid in België.

2.4 Structurele ondersteuning voor tewerkstelling en opleiding van kansarmen (1988-1992)

2.4.1 Politieke en institutionele veranderingen

2.4.1.1 Langdurige werkloosheid op de politieke agenda

In bepaalde internationale kringen werd het België van de jaren '80 soms voorgesteld als een waar laboratorium inzake tewerkstellingsbeleid, een land waar men "alles heeft uitgeprobeerd...". Men kan dit aforisme opvatten als een compliment of als een vaststelling van mislukking. In ieder geval bemoeilijkten enkele factoren zeker de uitvoering van het beleid. Een te snelle opeenvolging van wetgeving en een te snelle opeenvolging van regeringen met rechtsonzekerheid of beconcurrerende of onderbenutte maatregelen als resultaat⁸³. In 1988 werd pijnlijk duidelijk dat het fenomeen van de langdurige werkloosheid in België een specifiek patroon vertoonde. Het was vroeger ontstaan, het lag hoger dan in andere landen en het deed zich opmerkelijk sterk voor bij vrouwen. Dat het probleem zich in België uitermate scherp stelde, bleek ook duidelijk uit een OESO rapport van december 1987; niet alleen lag de verhouding langdurig werkzoekenden in België het hoogste, ook de wederinschakelingskans (binnen het jaar) bleek in België zeer laag⁸⁴. Aangezien België in Europa koploper werd inzake langdurige werkloosheid, kon de overheid dus niet langer voorbijgaan aan dit probleem. De bestrijding van de langdurige werkloosheid kwam dan ook als een prioritair punt op de politieke agenda terecht.

In het Vlaams regeerakkoord gesloten tussen CVP en PVV op 27 januari 1988 werd de volgende passage overgenomen: "*de Vlaamse regering zal binnen 6 maanden aan het VESOC-overleg*

⁸¹ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 118

⁸² VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 29.

⁸³ MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID. Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995, Brussel, 1995, p. 13, 27.

⁸⁴ DEWAELE, A. Maatregelen voor langdurig werklozen. Een verkenning van heroriënterings sancties en specifieke tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen in enkele West-Europese landen, HIVA, Leuven, juli 1988, p. 5.

(Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité) een voorstel van programma voorleggen waarin een reeks mogelijke maatregelen zijn vervat om de langdurige werkloosheid in Vlaanderen in de komende 4 jaar gevoelig te verminderen". Minister Kelchtermans werd toen Gemeenschapsminister voor Tewerkstelling (CVP). Op 18 oktober vond er een verruiming van de Vlaamse Executieve plaats en op 14 februari 1989 werd een nieuw Vlaams regeerakkoord gesloten tussen CVP, SP en VU met hierin volgende tekst: *"De langdurige werkloosheid is nog steeds onaanvaardbaar hoog, met als inherente kenmerken het lage opleidingsniveau en het groot aantal vrouwelijke werklozen. De Vlaamse regering zal een meerjarenplan uitvoeren teneinde de langdurige werkloosheid gevoelig te verminderen"*. Minister De Wulf (SP) volgde Kelchtermans op als Gemeenschapsminister voor Tewerkstelling⁸⁵.

2.4.1.2 Staatshervorming

Half januari 1989 werd de financieringswet goedgekeurd, waardoor overheidsmiddelen van het nationale niveau werden overgedragen naar de Gewesten en de Gemeenschappen. Voor de opleidings- en tewerkstellingsprojecten (de Kelchtermansprojecten) betekende dit dat niet langer de nationale Minister van Tewerkstelling zou instaan voor de financiering maar wel de Vlaamse Gemeenschap; de Gemeenschapsminister voor Tewerkstelling voor de loonkost van de TWW' ers en de Gemeenschapsminister voor Onderwijs voor de werkingskosten⁸⁶.

Door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988) werden de nationale bevoegdheden inzake arbeidsbemiddeling, beroepsopleiding en werkloosheid herverdeeld. Pas na de decreten van 20 maart 1984 en het Besluit van 21 december 1988 konden de bevoegdheden inzake bemiddeling en beroepsopleiding van de nationale RVA worden gesplitst. Vanaf 1 maart 1989 werd de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding operationeel. Vanaf de splitsing van de Nationale RVA werd de federale overheid bevoegd voor de werkloosheidsuitkeringen en de controle op de werkloosheid, de Gewesten bevoegd voor de arbeidsbemiddeling en de Gemeenschappen voor de beroepsopleiding (VDAB in Vlaanderen). Deze verschillende beleidsniveaus ontwikkelden plannen ter bestrijding van de langdurige werkloosheid ⁸⁷.

Het Vlaams gewest heeft het IBF bij de staatshervorming van 1 januari 1989 omgezet naar het programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet- commerciële sector (PBW). Federaal is echter - enkel- bevoegd gebleven voor het programma "sociale sector" in de ziekenhuizen⁸⁸.

2.4.1.3 Het Europees Sociaal Fonds (ESF)

Ook op Europees vlak kwam er beweging. Het Europees Sociaal Fonds (ESF), één van de structuurfondsen van de Europese Gemeenschap, werd eind 1988 geherstructureerd. Het ESF verleende op de eerste plaats financiële steun aan beroepsopleidings- en werkgelegenheidsprojecten voor langdurig werklozen en werkloze jongeren. De herstructurering had tot gevolg dat lokale initiatieven niet langer rechtstreeks een aanvraag konden indienen bij het ESF. Ze dienden te passen in een plan dat door de Nationale Overheid werd ingediend bij de

⁸⁵ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 118

⁸⁶ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 26

⁸⁷ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 117-118

⁸⁸ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 109-112.

Europese Commissie. De Commissie beoordeelde de ingediende plannen van de lidstaten en maakte een zogeheten communautair bestek op met daarin prioriteiten, financieringsplan en duur. Daarna werden de plannen opnieuw op het niveau van de lidstaten, en voor België ook op het niveau van de gemeenschappen, verder uitgewerkt in Operationele programma's en acties. In deze fase konden plaatselijke projecten worden ingediend bij de Vlaamse gemeenschap. De financiële inbreng vanuit Europa veronderstelde ook een evenredige financiële inbreng van de diverse overheden binnen de betrokken lidstaat. Dit kon de nationale, regionale of lokale overheid zijn⁸⁹.

2.4.2 Nieuwe geldstromen

2.4.2.1 Bijzondere kredieten voor armoedebestrijding

Naar aanleiding van een door de nationale regering gefinancierde schuldherschikkingsoperatie voor een aantal Waalse steden, ontving Vlaanderen een compensatie. Normaal gezien zou dit bedrag geruisloos als toemaatje aan de gemeentekassen zijn toegevoegd, ware het niet dat allerlei armoedebestrijdingsplannen op concrete uitvoeringsmaatregelen lagen te wachten en dat Vlaanderen werd geconfronteerd met een opmerkelijke score van het Vlaams Blok bij de Europese verkiezingen van juni 1989. Via het zogenaamde Sint-Katharina-akkoord was er een 'bonus' van 2,3 miljard BEF die vanaf 1989 via de lokale besturen gedurende 10 jaar zou worden besteed aan de bestrijding van kansarmoede in Vlaanderen.

Het voorstel van een soort urgentieprogramma voor de bestrijding van de kansarmoede werd door Frank Vandenbroucke gelanceerd tijdens het debat over de regeringsverklaring van de regering Geens IV. Over de uiteindelijke bestemming volgde echter een hevige discussie. De SP was voorstander van een concentratie van de middelen op een beperkt aantal steden terwijl de CVP voorstander was van een verdunning van de middelen over een veel groter aantal kleine gemeenten. Na moeizame onderhandelingen werd het bedrag verdeeld in het bijzonder Krediet Van Den Bossche enerzijds en het Fonds Lenssens anderzijds⁹⁰. Er werd 1,757 miljard BEF toegewezen aan Gemeenschapsminister Van Den Bossche van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid t.a.v. zwakke bevolkingsgroepen⁹¹. Een bedrag van 500 miljoen BEF werd toegewezen aan Gemeenschapsminister van Gezin en Welzijn Lenssens, ter ondersteuning van projecten voor kansarmen en migranten door steden of OCMW's. (Fonds Lenssens of Vlaams Fonds voor de Integratie van Achtergestelden). Via het decreet van 31/07/1990 werden beide bovenvermelde fondsen vervangen door het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK)⁹².

2.4.2.2 Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn

Het is duidelijk dat het BFMW over een bepaalde enveloppe beschikte en bijgevolg een statistisch kader vertegenwoordigde. Er was evenwel ruimte voorzien om de interne verdelingscriteria heen en weer te schuiven volgens bepaalde prioritaire beleidskeuzes. De Vlaamse executieve keurde op 27 juli 1988 nieuwe verdelingscriteria goed voor het BFMW voor de periode 1989-1993. Volgens deze criteria werd het aandeel uit het Gemeentefonds (dat 5 % bedroeg) onder alle Vlaamse

⁸⁹ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 129-130

⁹⁰ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 125-126.

⁹¹ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 64-65. Zie ook VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 125-126.

⁹² WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 65-68.

OCMW's verdeeld. De uitgaven van het BFMW werden gegroepeerd in 4 categorieën: bejaardenzorg, ambulante zorg, kindzorg en armoede. Dat Gemeenschapsminister Lenssens een absolute prioriteit maakte van de laatste categorie bleek uit het feit dat het armoedeluik alleen al 52% van het fonds opsloopte. Dit kwam ongeveer overeen met 1 miljard BEF. Bij de herziening van de criteria vanaf 1 januari 1991 tot 1995 werd dit zelfs opgetrokken tot 60 %. Het armoedeluik was op zijn beurt nog eens onderverdeeld in de rubrieken: bestaansminimum, extra financiële steun, sociale tewerkstelling (art. 60 par. 7) en projecten voor kansarmen. De OCMWS' konden hun kosten op deze terreinen indienen bij het BFMW, doch slechts 75 % van de kosten, konden bij het BFMW gerecupereerd worden. Vooral de subsidies voor sociale tewerkstelling (15% en vanaf 1992 18%) en in mindere mate de projecten voor Kansarmen (3% en vanaf 1992 6%) waren van belang voor de lokale opleidings- en tewerkstellingsvoorzieningen⁹³. Het BFMW en het VFIK zou in 1996 samengevoegd en omgevormd worden tot het Sociaal Impulsfonds⁹⁴.

2.4.2.3 0,18% maatregel en het 'Interprofessioneel' of Nationaal Tewerkstellingsfonds

In het Interprofessioneel akkoord tussen werkgeversorganisaties en vakbonden van 3 november 1988 werd een aanbeveling opgenomen om 0,18% van de loonmassa te besteden aan opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven ten behoeve van de risicogroepen onder de werklozen. Inzake de besteding van de 0,18% van de loonmassa kregen de sectoren de kans om via hun collectieve arbeidsovereenkomsten dergelijke opleidings- en tewerkstellingsprojecten uit te werken. Indien ze dit deden zouden ze van de nationale Minister van Arbeid en Tewerkstelling Luc Van den Brande een vrijstelling van de verplichte bijdrage ontvangen. Indien niet werd het bedrag via de sociale zekerheidsbijdragen geïnd en doorgestort naar het nationale tewerkstellingsfonds.

Belangrijk is dat de maatregel van een verplichte bijdrage voor risicogroepen ook is opgenomen in de programmawet van 30 december 1988 (BS 05/01/1989) en in de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen (BS 09/01/1991). De overheid bakende het akkoord strikter af tot de risicogroep van werkzoekenden (KB 02/02/1989). Het akkoord tussen de sociale partners werd verder gezet voor de periode 1991-1992 met een besteding van 0,20%. De verhoging van de bijdrage ging gepaard met een verruiming van de doelgroep waarbij de inspanningen voor de meest kwetsbare categorieën werden teruggeschroefd tot 0,10%.

Van de 0,18%- maatregel is bekend dat de meeste sectoren een CAO hebben gesloten om op die manier zelf de middelen te besteden (in de periode 1989-1990 drie vierde van de beschikbare middelen). Voor de 0,20% was dit nog meer het geval. Er was echter geen afdoende controle op de interpretatie van risicogroepen noch op de toepassing voor risicogroepen. De 0,18% kwam in de meeste sectoren slechts moeizaam in de uitvoeringsfase. Een aantal sectoren had geen traditie van opleiding, andere sectoren hadden dan weer geen ervaring met risicogroepen. Om de maatregel ruimer bekend te maken, gaf de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met het kabinet van de Minister van Arbeid een brochure uit in 1991. Met de middelen van het tewerkstellingsfonds (zo'n 1,5 miljard BEF in 1992) is een lange tijd niets gebeurd bij gebrek aan initiatief en wegens communautaire betwistingen (het geld van het fonds is nationaal en de aanwending voor tewerkstelling en opleiding is regionaal)⁹⁵.

⁹³ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 58-60. Zie ook VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 128.

⁹⁴ Decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds. In www.cass.be

⁹⁵ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 42-46. Zie ook VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 124-125.

2.4.3 Maatregelen voor ondersteuning en erkenning tewerkstellings- en opleidingsprojecten.

2.4.3.1 Tewerkstelling en Opleiding voor Kansarmen (TOK)

Ook in de nieuwe legislatuur vanaf 1988 zette de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie Miet Smet haar beleid verder inzake de activerende rol van de OCMW's. Ze gaf de opdracht om a.d.h.v. een actieonderzoek⁹⁶ in enkele piloot- OCMW's de toepassingsmogelijkheden van de nieuwe tewerkstellingsmaatregelen (sinds 1986) uit te testen. In dit onderzoek uit 1988 werd o.m. gewezen op de rol die een OCMW kan spelen in de individuele arbeidsbemiddeling voor zijn cliënten en werd ook gewezen op het belang van lokale samenwerkingsverbanden met andere actoren (VDAB, interimkantoren, opleidingsprojecten, sociale organisaties,...).

Voor de categorie van OCMW cliënten die niet direct op de reguliere arbeidsmarkt terecht konden omdat ze niet of onvoldoende beschikten over de nodige arbeidsattitudes, sociale vaardigheid of beroepstechnische kennis, werden collectieve opleidings- en tewerkstellingsprojecten voorgesteld⁹⁷. Daartoe diende de Staatssecretaris voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie een projectaanvraag in bij de Europese Commissie. In 1988 werd de goedkeuring verleend om experimenten op te zetten inzake beroepsopleiding in OCMW's. Gespreid over een periode van 3 jaar kende het ESF ruim 27 miljoen BEF steun toe voor de opleiding van een 100-tal OCMW-clënten. De uitvoering van dit ESF-programma werd toevertrouwd aan de vzw 'Tewerkstelling en Opleiding voor Kansarmen'. In deze vzw was de projectmatige aanpak in een achttal OCMW's samengebracht⁹⁸.

Voor de categorie van OCMW-clënten die vanwege hun persoonlijke en /of gezinsproblemen zich slechts konden handhaven in vormen van beschutte tewerkstelling liet Miet Smet in 1989 een actieonderzoek uitvoeren naar samenwerking tussen de sociale werkplaatsen en de OCMW's. Uit dit onderzoek bleek dat lang niet alle sociale werkplaatsen even ver stonden inzake samenwerking. Indien er van een gestructureerde samenwerking sprake was, ging het over sociale tewerkstelling (art 60 par. 7) en was deze samenwerking van recente datum⁹⁹. Specifieke maatregelen ter ondersteuning van de sociale werkplaatsen zouden pas later volgen.

2.4.3.2 Uitbreiding art. 60 par. 7 en art. 61

Over de toepassing van artikel 60 par. 7 bestond heel wat discussie. Antwoorden op interpretatieproblemen waren vooral te vinden in omzendbrieven en parlementaire vragen. Staatssecretaris Miet Smet achtte het mogelijk om cliënten van het OCMW ook buiten de eigen diensten te werk te stellen ter beschikking van andere werkgevers op basis van artikel 60 par. 7 in combinatie met artikel 61 van de organieke wet voor OCMW's. De Vlaamse Gemeenschapsminister voor Gezin en Welzijn Lenssens wenste echter niet zover te gaan art 61 als een onbeperkt instrumentarium te beschouwen. Aangezien de subsidiëring van de loonkost ten

⁹⁶ CAYMAX, E. Tewerkstelling als alternatief voor het bestaansminimum. Verslag van een actieonderzoek in vijf Vlaamse OCMW's, HIVA, Leuven, 1988. en LESCRAUWAAT, D. tewerkstelling van bestaansminimumgerechtigden. Verslag van een actieonderzoek gehouden in het gewest Brussel. Leuven, HIVA, 1988.

⁹⁷ SAMOY, E. VAN DE VELDE, V. Wat na de sociale tewerkstelling? Evaluatie van de toepassing van art. 60 par. 7 van de organieke wet op de ocmw., HIVA, Leuven, 1990, p. 4.

⁹⁸ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 21.

⁹⁹ DE GEEST T. Interimrapport actieonderzoek sociale werkplaatsen en OCMW's. Staatssekretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie en Leefmilieu, Brussel, 1989, p. 42.

dele door het BFMW werd gedragen, stelde hij in een omzendbrief dat het enkel toegelaten was om sociaal tewerkgestelden in eigen diensten van het OCMW, in diensten van de gemeente of in VZW's waarmee het OCMW een samenwerkingsovereenkomst had, te werk te stellen¹⁰⁰. In ieder geval was er vanaf 1989 een opwaartse trend in het gebruik van art. 60 par. 7. en art. 61. Dit bleek onder meer ook uit een rondvraag in 1991 naar tewerkstelling van OCMW-cliënten bij de Vlaamse en Brusselse OCMW's in opdracht van Staatssecretaris Miet Smet¹⁰¹.

2.4.3.3 Weer-Werk

Sinds het ontstaan van de projecten Kelchtermans (opleidings- en tewerkstellingsprojecten die vallen onder het KB 19/02/87) hadden een aantal politieke veranderingen en nieuwe besluiten een weerslag op het bestaan en de werking van deze projecten. Inzake concrete uitwerking van het nieuwe regeerakkoord van 1988 had Kelchtermans zelf nog het TOP-plan opgesteld: tewerkstelling en Opleiding voor Langdurig Werklozen in Vlaanderen. In opvolging van het TOP-plan lanceerde De Wulf het Weer-Werkplan: Weerwerk voor Weer Werk. Op 17 maart 1989 keurde het Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité (VESOK) het actieplan goed. De actie richtte zich tot de langdurig werklozen in Vlaanderen en stond open voor alle werklozen die minimum 1 jaar werkloos waren, met inbegrip van de bestaansminimumtrekkers¹⁰².

De uitvoering van de Aktie werd toevertrouwd aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), waar een Centrale Coördinatiecommissie (CCC) de Aktie stuurde en begeleidde. Het gewicht lag echter op lokaal of regionaal vlak waar in elke Subregionale Tewerkstellingsdienst (STD) in Vlaanderen een Weer-Werkteam werkzaam was. De VDAB had ingezien dat de wederinschakeling van risicogroepen op de arbeidsmarkt een totaal nieuwe aanpak vergde. Intensieve begeleiding en individuele trajectbemiddeling van de werklozen door de Weer-Werk teams zorgden ervoor dat voor elke Weer-Werkklant een wederinschakelingsplan op maat was uitgetekend. De Weer-Werkteams werden ingezet om de langdurig werklozen te steunen en te begeleiden tot er een effectieve wederinschakelingsstap gezet werd in de vorm van tewerkstelling of opleiding.

2.4.3.4 Weer-Werk-GESCO's en erkenning Projecten Kelchtermans

De langdurig werklozen die niet onmiddellijk konden tewerkgesteld worden, konden opgeleid worden. Nieuw was dat de VDAB deze opleidingen niet allemaal zelf diende te organiseren. De Weer-Werkactie voorzag in de mogelijkheid om opleidingen in te richten in samenwerking met derden. Dit konden bedrijven, of centra voor middenstandsopleidingen maar ook VZW's die opleidings- en tewerkstellingsprojecten inrichten. Een groot aantal opleidings- en tewerkstellingsprojecten uit de particuliere sector gingen een samenwerkingsakkoord aan met de VDAB voor het organiseren van opleidingen in het kader van de Weer-werkactie¹⁰³.

Wat de tewerkstelling betrof, kon een gedeelte van de werklozen direct in de reguliere arbeidsmarkt worden ingeschakeld. Voor diegenen die daar niet in terecht konden, creëerde Minister De Wulf, een tewerkstellingscircuit voor laaggeschoolde langdurig werklozen, in de vorm van GESCO-statuut met 100% loonkostsubsidie, lopende over 1 jaar. De wettelijke basis hiervoor

¹⁰⁰ SAMOY, E. VAN DE VELDE, V. Wat na de sociale tewerkstelling? Evaluatie van de toepassing van art. 60 par 7 van de organieke wet op de ocmw., HIVA, Leuven, 1990, p. 8-9.

¹⁰¹ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 70. Zie ook VAN MEENSEL, R. OCMW's en Arbeidsbemiddeling (onderzoek in opdracht van het staatsecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie). Brussel, 1991.

¹⁰² VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 118

¹⁰³ STEVENS, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 11-12.

was reeds gelegd in de programmawet van 30 december 1988¹⁰⁴. Via het Besluit van de Vlaamse Executieve tot veralgemening van het stelsel van Gesubsidieerde Contractuelen van 1 maart 1989 voorzorg in een 100% loonkostsubsidie voor de volgende gevallen: (1) de aanwerving van GESCO's in geselecteerde onderwijsprojecten; (2) de aanwerving van GESCO's als opleiders, lesgevers of begeleiders in: a) projecten waarvoor bijstand van het ESF aangevraagd werd; b) projecten in verband met voorschooling, scholing of bijscholing langdurig werklozen. (3) de aanwerving van langdurig en/of moeilijk te plaatsen werklozen als GESCO's¹⁰⁵. Vanaf juli 1989 werd het TWW-statuut van alle begeleiders van de opleidingsprojecten automatisch omgezet. De Kelchtermansprojecten bijvoorbeeld zouden sindsdien via het GESCO-stelsel worden geregeld.

Ten einde de projecten Kelchtermans nauwer te doen aansluiten bij de filosofie van de Weer-Werkactie werden deze bovendien gereguleerd en betoelaagd¹⁰⁶. Deze reglementering van 12/10/1989 maakte een einde aan de onzekere bestaanssituatie van de projecten die voordien halfjaarlijks moesten erkend worden. Het reglement bepaalde voor 'opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor laaggeschoolde en langdurig werklozen' dat: (1) projecten voor onbepaalde duur werden erkend. (2) extra werkingstoelagen, (3) 100% loonkostsubsidie, (4) mogelijkheid tot uitbreiding van de projecten, (5) mogelijkheid tot nieuwe erkenning (de sociale werkplaatsen zaten echter nog niet onder deze noemer), (6) een nauwere aansluiting bij de Weer-Werkactie, (7) een ruimere doelgroepomschrijving (kansarm doelpubliek), (8) een duidelijke schakel naar tewerkstelling of verdere opleiding, (9) maatschappelijke en persoonlijke vorming naast de technische arbeidsmarktgerichte opleiding of tewerkstelling en (10) een duidelijke samenwerking met gemeente, OCMW, VDAB, werkgeversorganisaties en andere vormings- en opleidingsinitiatieven¹⁰⁷.

2.4.3.5 Brugprojecten

De Centra voor Deeltijds Onderwijs boden al langer aan jongeren de mogelijkheid om deeltijds te leren en deeltijds te werken. Op initiatief van het Departement Onderwijs werden voor een specifieke groep deelnemers sinds het schooljaar 1990-1991 brugprojecten opgezet. De naam verwees naar het doel van het stelsel: een brug vormen, in de eerste plaats naar een reguliere baan (gebeurlijk kon ook een leerovereenkomst van het middenstandslereerwezen of het industrieel leerlingenwezen beoogd worden). Het brugproject is bestemd voor jongeren die het tempo van een gewone deeltijdse tewerkstelling moeilijk konden volgen. De subsidiekanalen die het systeem financierden waren de Vlaamse overheid en het ESF. De jongeren werden tewerkgesteld met een deeltijds arbeidscontract¹⁰⁸.

2.4.3.6 Erkenning opbouwwerk

Vanaf februari 1988 kwam de sector Samenlevingsopbouw in handen van de Gemeenschapsminister van Gezin en Welzijn Lenssens. Na herhaaldelijke pogingen kreeg de sector eindelijk een decretale regeling vanaf juni 1991. Tot dan toe werden de richtlijnen inzake erkenning en subsidiëring van VIBISO, RISO en de organisaties met niet-gepoolde opbouwwerkers elk jaar per omzendbrief geregeld. Projecten dienden te worden gepland en gekaderd binnen globale programma's van de RISO's. De betoelaging van de projecten gebeurde via 100%

¹⁰⁴ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 65.

¹⁰⁵ Dit GESCO-besluit werd op aangepast 14 februari 1990: 2.b. werd vervangen door "projecten die zich richten tot een kansarm publiek.

¹⁰⁶ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 26-27, 30.

¹⁰⁷ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 53.

¹⁰⁸ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 47.

subsiëring van de loonkost en een werkingstoelage per gesubsidieerd personeelslid (RISO-personeel). Vanaf 1991 worden de opbouwwerkinstellingen opnieuw erkend en duidelijk onderscheiden van de RISO's. De nadruk werd gelegd op projectmatig werken ten voordele van kansengroepen¹⁰⁹.

2.4.4 Besluit

In de periode tussen '88 en '92 ziet men naast het Belgische en Vlaamse niveau ook het lokale en het Europese niveau een steeds belangrijker rol spelen. Er is een toename van het aantal middelen ter financiering van de projecten en initiatieven van het werkveld. Zo worden ook specifieke fondsen opgericht ter bestrijding van de armoede en ter bestrijding van de werkloosheid. Verder krijgen de eerste voorlopige reglementeringen een vaste vorm. Zo worden de zogenaamde Kelchtermansprojecten en opbouwprojecten erkend en wordt via de veralgemeende GESCO-wetgeving een tewerkstellingscircuit gecreëerd voor laaggeschoolde landurige werklozen.

2.5 Impact van de overheidsmaatregelen voor kansarmen en evolutie in het werkveld (tot 1992)

2.5.1 Opleiding- en tewerkstellingsprojecten

2.5.1.1 Initiatiefnemers

Uit een studie van de Koning boudewijnstichting (KBS) uit 1992 blijkt het geheel van de lokale opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven in Vlaanderen en Brussel te bestaan uit een versnipperd veld van initiatiefnemers. Inzake particuliere initiatieven bestonden er een 40-tal opbouwwerkprojecten, een 40-tal Kelchtermansprojecten en 15 sociale werkplaatsen. Bij de lokale overheden waren er 15 TOK-projecten waarbij 20 OCMW's betrokken waren. Via het BFMW werden een 10-tal projecten gefinancierd van OCMW's (al dan niet samen met derden). Met de kredieten ter bestrijding van de armoede werden via het krediet Van den Bossche en het Fonds Lenssens respectievelijk een 62-tal en 50 projecten erkend. Via het VFIK werd vanaf 1991 geld bestemd voor 15 gemeenten. Om hoeveel projecten het in totaal gaat is moeilijk af te baken aangezien deze circuits elkaar dikwijls overlappen.

2.5.1.2 Organisatie

In de praktijk kon men vaststellen dat doorgaans één of ander vorm van samenwerking bestond tussen het OCMW en de plaatselijke VZW's. Het OCMW zorgde bijvoorbeeld voor verwijzing van cliënten, financiële steun (art. 60 par. 7, etc.), begeleiding en /of bemiddeling. Centra voor basiseducatie of het RISO zorgden voor het pakket algemene vorming. Zowel stads- en gemeentebesturen als OCMW's gaven logistieke steun (gebouwen, instructeurs). Technische opleidingen werden gegeven door VZW's (buurtopbouwwerk, Kelchtermansproject,...) of door projecten van de gemeente/ OCMW. Inhoudelijke ondersteuning kwam er via opbouwwerken, koepelorganisaties (Welzijnszorg, Welzijnsoverleg,...) en stedelijke sociale raden, meestal onder de vorm van een stuurgroep. Voor de doorstroming werd een beroep gedaan op Weer-werk, VDAB, sociale werkplaatsen of ateliers in de buurt.

¹⁰⁹ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 49-50.

Veralgemeend zou men kunnen stellen dat binnen de lokale initiatieven de meest voorkomende organisatieformule bestond uit een samenwerking tussen gemeente, OCMW en VZW's, waarbij gemeente en OCMW's het openbare initiatief vertegenwoordigden en de VZW's het particuliere initiatief. Deze driehoeksverhouding kon sterk verschillen van gemeente tot gemeente, gaande van losse informele contacten over een meer geformaliseerde samenwerkings- of overlegstructuur tot concrete gemeenschappelijke planning, verdeling en coördinatie van taken. Uit een rondvraag bij Vlaamse en Brusselse OCMW's uit 1991¹¹⁰ bleek dat 85% van de OCMW's één of andere actie ondernam voor de tewerkstelling van OCMW-cliënten (art. 60 par.7, art.61, GESCO, DAC, CAO 26¹¹¹, stage,...) en dat 30% acties plande of opzette rond opleidings-, bemiddelings- en/of tewerkstellingsprojecten (doorverwijzen naar particuliere projecten of zelf initiatieven opzetten).

2.5.1.3 Financiering

In de praktijk bleek dat de meeste opleidingsprojecten niet rond kwamen met subsidiëring vanuit hun ontstaanssector en/of zelf moesten instaan voor de prefinanciering van hun project. Desgevallend moesten verschillende andere financieringsbronnen aangesproken worden wat aanleiding gaf tot complexe en weinig doorzichtige situaties. Om deze complexiteit te illustreren werden twee typevoorbeelden uitgewerkt in de studie *Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt?* van de KBS uit 1992. De financiering van een typisch opleidings- en tewerkstellingsproject uit de particuliere sector bijvoorbeeld zag er als volgt uit;

- een tewerkstellingsproject met Weer-Werk-GESCO's,
- een opleidingsproject via subsidies als Lenssensproject met bijkomende financiering van de gemeente en het ESF en personeel van het OCMW,
- een werkstage-project en begeleidingsdienst voor doorstroming of eigenlijke tewerkstelling waarbij dikwijls financiële moeilijkheden bestonden en bij Weerwerk of het ESF werd aangeklopt voor financiering,
- enkele leningen voor de pre-financiering en inkomsten uit eigen productie en acties of giften.

De financiering van een opleidings- en tewerkstellingsproject uit de openbare sector gebeurde bijvoorbeeld via;

- middelen van het OCMW en het Fonds Van Den Bossche voor de projectvoorbereiding,
- Recuperatie via TOK-ESF,
- Investering van de stad/gemeente,
- Tewerkstelling via art. 60, par. 7,
- ESF en Lenssens subsidies,
- Voornamelijk GESCO-statuten van het personeel¹¹².

¹¹⁰ VAN MEENSEL, R. OCMW's en Arbeidsbemiddeling (onderzoek in opdracht van het staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie). Brussel, 1991.

¹¹¹ CAO 26 werd in 1975 afgesloten in de Nationale Arbeidsraad. Dit houdt in dat een persoon met een handicap die in een gewoon bedrijf wordt tewerkgesteld hetzelfde loon moest ontvangen als elke andere werknemer die hetzelfde werk doet. De werkgever kan daarvoor een loonsubsidie aanvragen.

¹¹² WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 69-72.

2.5.2 Tewerkstellingsprojecten

2.5.2.1 Evolutie van opleidingsprojecten naar tewerkstellingsprojecten (1988-1992)

Bij hun ambitie om de langdurig werklozen in te schakelen op de arbeidsmarkt hadden de opleidingsprojecten al snel de eraring dat er niet voor elk van deze werklozen kansen waren op doorstroming naar de arbeidsmarkt omwille van het tekort aan jobs voor deze doelgroep. Zo ontwikkelde zich een type projecten dat koos voor de doelgroep langdurig werklozen, waaronder de zeer moeilijk of onbemiddelbaren. Zeker naarmate de overheid acties ontwikkelde naar de doelgroep langdurig werklozen was de kans groot dat de 'restgroep' van de onbemiddelbaren meer en meer aan de oppervlakte komen. Deze tewerkstellingsprojecten werden vanuit de basis opgestart vanuit diverse sectoren maar hadden gemeenschappelijk dat ze zelf tewerkstelling wilden realiseren door middel van kleine productiecentra, waar de doelgroep de gelegenheid kreeg om op eigen tempo, met begeleiding te werken. Tijdens de werktijd volgden ze een opleiding, gekoppeld aan tewerkstelling in hun bedrijfje. Daarnaast werd ook aandacht besteed aan de aanpak van alle mogelijke problemen door individuele hulpverlening en permanente ondersteuning.

Daar waar bij de opleidingsprojecten de schakeling naar de reguliere arbeidsmarkt centraal stond, werd er in de tewerkstellingsprojecten tewerkstelling gecreëerd voor mensen die na een opleiding geen gepast werk vonden. Opleidingsprojecten, gekoppeld aan doorstroming op korte termijn werden voor deze doelgroep niet als efficiënt beschouwd. De projecten stelden dan ook voorop dat de aanpak en de concrete werking in de tewerkstellingsinitiatieven in grote mate verschilden van opleidingsprogramma's. Het grootste verschil was dat er gewerkt werd in een duidelijke relatie werkgever/werknemer, dat de personeelsleden een arbeidscontract onderschreven, dat er een loon betaald werd in plaats van een vervangingsinkomen met een eventuele toeslag, en dat er gewerkt werd met een meer economische aanpak. Deze tewerkstellingsprojecten profileerden zich als kleinschalige bedrijfjes, waarbij de primaire doelstelling niet het maximaliseren van winst was, maar wel de tewerkstelling van kansarmen. Ten aanzien van de doelgroep was vooral kenmerkend dat het werken in zo'n sociaaleconomisch bedrijf een finaliteit op zich was, waar doorstroming naar de reguliere markt kon, maar niet langer de voornaamste doelstelling was¹¹³.

2.5.2.2 Initiatiefnemers

Net zoals in het geval van het totaal aan opleidings- en tewerkstellingsprojecten stelt zich het probleem dat het precieze aantal tewerkstellingsprojecten moeilijk af te bakenen is vanwege de overlappende circuits;

- (1) In de sector Samenlevingsopbouw was er tussen 1989 en 1990 een duidelijk stijgende trend in het aantal tewerkstellingsprojecten ten opzichte van het aantal opleidingsformules. Het aantal tewerkstellingsprojecten binnen het geheel van werkloosheidsinitiatieven steeg tussen 1989 en 1990 zelfs van 21% tot 35%¹¹⁴,
- (2) De sociale werkplaatsen organiseerden zich vanaf 1988 in het Samenwerkingsverband Sociale Werkplaatsen (SSW). Het aantal sociale werkplaatsen steeg tussen 1989 en 1992 van 11 tot 22¹¹⁵. De methodiek binnen sociale werkplaatsen bevond zich in het spanningsveld tussen arbeid, vorming en hulpverlening waarbij arbeid het meest centraal stond. Naargelang de

¹¹³ STEVENS, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 10-12.

¹¹⁴ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 16-17.

¹¹⁵ VAN DEN BERGH, W. LAFORCE, M. VERMEULEN, M. Aksenten in het werkveld. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 23.

- mogelijkheden van de deelnemers werden hen programma's van interne tewerkstelling of van voorbereiding op externe tewerkstelling aangeboden¹¹⁶,
- (3) Uit een rondvraag bij Vlaamse en Brusselse OCMW's uit 1991 bleek dat 85% van de OCMW's een of andere actie ondernam voor de tewerkstelling van OCMW-cliënten en dat 30% acties plande of opzette rond opleidings-, bemiddelings- en/of tewerkstellingsprojecten (doorverwijzen naar particuliere projecten of zelf initiatieven opzetten)¹¹⁷,
- (4) De initiatieven rond tewerkstelling bij de Kelchtermansopleidingen konden zowel werkervaringsprojecten, sociale werkplaatsen of andere kleinschalige projecten onder de vorm van coöperaties of ateliers zijn¹¹⁸.

2.5.2.3 Financiering

De tewerkstellingsprojecten werden aanvankelijk beschouwd als een middel tot experiment en reflectie¹¹⁹. Dit was ook het uitgangspunt van de studie Werken aan werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten van de Koning Boudewijnstichting uit 1992. Ten einde dit in de praktijk uit te testen, selecteerde de Koning Boudewijnstichting eind 1990 twaalf projecten die zelf actief tewerkstelling poogden te creëren voor kansarmen. Daaruit bleek dat de projecten gebruik maakten van de volgende tewerkstellingsstatuten: GESCO, DAC, art. 60, par.7(ook in combinatie met art. 61), CAO 26, KB 495, vrijstelling van stempelplicht, ziekte-uitkering en - in het geval van één project - voltijdse betaling. De GESCO en DAC statuten bleken het meest verspreid. Op de inkomstzijde van de projecten kwam soms ook een grote post giften voor. Sommige projecten maakten ook veelvuldig gebruik van vrijwilligers op vlak van beheer en advies. Het was duidelijk dat geen enkel project kon standhouden zonder financiële ondersteuning van de overheid en in het bijzonder het GESCO-stelsel met 100% loonkostsubsidie en 20% omkadering (Weer-werkgesco's voor laaggeschoolde langdurig werklozen). Een aantal projecten bewees echter dat het mogelijk was om een redelijk rendement te realiseren mits aangepaste loonsubsidiering voor de omkadering en voor het compenseren van het rendementsverlies¹²⁰.

2.5.2.4 Sociale economie

Volgens de auteurs van de studie Werken aan werk. flexibele arbeidsmodellen voor de armsten is "de term 'sociale economie' opgedoken" tussen 1990 en 1992. In de loop van dit onderzoek wilden een aantal van de geselecteerde projecten zich uitdrukkelijk als sociale economie profileren. Meteen ontstonden er echter ook problemen rond begripsverwarring en afbakening van de sociale economie. Enerzijds wordt binnen de traditionele coöperatieve economie weinig ruimte gelaten voor de tewerkstellingsproblematiek van kansarmen omdat in het concept coöperatie de nadruk ligt op het leveren van diensten aan de leden. Het sociale aspect ligt eerder op de democratisering van het beslissingsproces en de herverdeling van de winst dan op sociale tewerkstelling van kansarmen. Anderzijds werd vanuit het Vlaams Gemeenschapsministerie voor Tewerkstelling en Arbeid inzake de sociale economie de klemtoon gelegd op de tewerkstellingsproblematiek. De vaagheid over de concrete betekenis van het begrip was er de oorzaak van dat zowat alle

¹¹⁶ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 56-57.

¹¹⁷ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 70.

¹¹⁸ WOUTERS, M. STRUYVEN, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel, 1992, p. 55.

¹¹⁹ STEVENS, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 11.

¹²⁰ VANHUYSSSE, J. HENCKES, P. Werken aan werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1992, p. 33, 45-48, 84-85.

coöperatieven, tewerkstellingsprojecten en MeMO-bedrijven zich als sociale economie begonnen te profileren¹²¹.

2.5.3 Besluit

Tijdens de periode '88-'92 kan men in Vlaanderen de middenveldsector van initiatiefnemers van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor kansarmen schatten tussen de 100 à 150 projecten. In het merendeel van deze projecten speelden lokale overheden een centrale rol. Tijdens deze periode nam het aantal tewerkstellingsprojecten toe ten aanzien van het aantal opleidingsprojecten. Deze tewerkstellingsprojecten maakten in het bijzonder gebruik van het veralgemeend GESCO-stelsel, DAC-statuten en art. 60 § 7. Tussen '90 en '92 begonnen een aantal tewerkstellingsprojecten zich uitdrukkelijk als sociale economie te profileren.

2.6 Uitbouw sociale tewerkstelling en experimentele erkenning sociale economie (1992-1999)

2.6.1 Situering tewerkstellingsbeleid jaren '90

2.6.1.1 Stijgende werkloosheid

De daling van de algemene werkloosheid en ook van het aantal langdurige werklozen vanaf 1989 bleek slechts een korte periode van heropleving te zijn. Alle acties ten spijt waren de economische vooruitzichten in 1992 somber en de werkloosheidscijfers hoog. Door de sterke achteruitgang van de handel op wereldvlak, de recessie in de VSA en de onzekerheid omtrent de gevolgen van de Europese eenheidsmarkt was de economische groei sterk afgenomen. De VDAB registreerde in Vlaanderen tijdens de maand oktober liefst 185.641 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, een toename van 14,7% t.o.v. oktober 1991. Het meest verontrustend was de onverminderde stijging van het aantal langdurig werklozen tot 99.380. Indien men daarbij de bestaansminimumtrekkers optelde kwam men aan 120.000. Daarin waren dan nog een aantal doelgroepen niet in opgenomen die onmiskenbaar als *'risicogroepen op de arbeidsmarkt'* konden worden omschreven, zoals steuntrekkers, niet-uitkeringsgerechtigde migranten, gehandicapten en herintreders. De werkgelegenheidsprognoses van het Planbureau, het HIVA, de Europese Commissie en de OESO voorspelden geen beterschap¹²². De werkloosheidscijfers in Vlaanderen zouden effectief ook sterk blijven stijgen tot een triest record van 241.840 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen in 1994. Ongeacht de lichte daling in 1995 bleef de bestrijding van de werkloosheid een enorme uitdaging¹²³.

2.6.1.2 Europees beleid

Ten einde een antwoord te bieden op het probleem van de werkloosheid publiceerde de Europese Commissie op 5 december 1993 het Witboek Groei, Concurrentievermogen en werkgelegenheid. De strategie om werkgelegenheid te bevorderen bestond uit 3 pistes. Het aanzwengelen van de

¹²¹ VANHUYSSSE, J. HENCKES, P. Werken aan werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1992, p. 78

¹²² STEVENS, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 6-7.

¹²³ KELCHTERMANS, T. Werken in Vlaanderen. Van werkgelegenheid naar tewerkstelling, Beleidsbrief Vlaams Minister van Leefmilieu en tewerkstelling, Brussel, 1995, p.8, 11, 16, 20, 27.

economie; de verbetering van het concurrentievermogen en tenslotte de bestrijding van de werkloosheid. Meer bepaald werden voorstellen gedaan op het gebied van de flexibiliteit en het nieuw werkgelegenheidspotentieel in de buurtdiensten. Met de goedkeuring van het Witboek gaf de Europese Raad van Brussel prioriteit aan zeven actiegebieden:

- flexibiliteit binnen de ondernemingen en op de arbeidsmarkt;
- reorganisatie van de arbeidstijd;
- doelgerichte vermindering van de arbeidskosten die geen loonkosten zijn,
- nieuwe werkgelegenheidspistes;
- verbetering van onderwijs en opleiding;
- inschakeling van jongeren zonder opleiding en beter gebruik van de overheidsgelden (actief beleid tegen de werkloosheid)¹²⁴.

Zowel in het federaal beleid als het Vlaams beleid tijdens de jaren '90 is de invloed van het Witboek duidelijk merkbaar.

In de actieplannen en de beslissingen van de Europese Ministerraad werd geleidelijk aan meer verwezen naar de sociale economie. Tijdens de Top van Luxemburg over werkgelegenheid bijvoorbeeld deed men in 1997 men de volgende aanbeveling: "*de mogelijkheden benutten die aangeboden worden door het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen in de sociale economie.*" In dat opzicht diende alle plannen voor de werkgelegenheid een aantal gelijkaardige hoofdlijnen te vertonen, waaronder bijvoorbeeld het promoten van de sociale economie¹²⁵.

2.6.1.3 Activerings- en werkgelegenheidsbeleid

De klassieke tewerkstellingsprogramma's zoals DAC of BTK hadden jarenlang het leeuwenaandeel van de Belgische middelen voor actief arbeidsmarktbeleid opgeslorpt. Uit het schaarse beschikbare evaluatiemateriaal kan afgeleid worden dat deze programma's de laaggeschoolden en de langdurig werklozen hebben bereikt. Anderzijds is deze aanpak vrij snel gebotst op budgettaire beperkingen. Door het stelselmatig aanbieden van contracten van onbepaalde duur slibten de programma's a.h.w. dicht. De doorstroming was extreem beperkt: bij een gegeven jaarlijks budget kan men dus na de startfase nauwelijks nog nieuwe tewerkstelling creëren. Concreet gaf dit aanleiding tot een 'contingentering' van de programma's, waarbij het totale budget voor trekkingsrechten bij de federale overheid geplafoneerd werd. Daarom was in de jaren '90 een nieuwe wending in het beleid merkbaar. Vooral in Vlaanderen was sinds de 'Weer-Werk-actie' de finaliteit van de betrokken programma's geleidelijk omgegooid. Van een deel van de GESCO-banen werd aangenomen dat het ging om reguliere tewerkstelling in de (semi-) publieke sfeer: men opteerde voor een 'regularisering'¹²⁶ van deze arbeidsplaatsen. De overige jobs werden opnieuw tijdelijk gemaakt om rotatie, doorstroming en een groter bereik te bewerkstelligen. Ditmaal werd de filosofie - in tegenstelling tot het vroegere Bijzonder Tijdelijk Kader - niet langer het overbruggen van een tijdelijk vraagtekort op de arbeidsmarkt, maar wel het bieden van werkervaring als

¹²⁴ MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID. Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995, Brussel, 1995, p. 42.

¹²⁵ Op Europees niveau was binnen het 23^{ste} Directoraat -Generaal van de Europese Commissie een directie sociale economie opgericht, die tot taak had om een aanmoedigingsbeleid voor coöperatieven, mutualiteiten en verenigingen te voeren. Hierbij werd de definitie overgenomen van het CWES. Niettemin zou sociale economie door de Europese Commissie later ook wordt gedefinieerd in de zin van tewerkstelling voor kansengroepen. Zie MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In Sociale Economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, Antwerpen, 2000, p. 31.

¹²⁶ Wat betekent dat ze tot de reguliere arbeidsmarkt behoorden.

onderdeel van een activeringstraject. Het gaat nu m.a.w. om een aanbodstrategie¹²⁷. Onder impuls van de Europese Raad werd in '95 een akkoord afgesloten met de federale overheid om DAC net als PWA'ers in te schrijven als werklozen. Het aantal personen actief in DAC werd door deze regularisering geleidelijk aan afgebouwd¹²⁸. Vanaf 1999 zou het activeringsbeleid en de afbouw van de klassieke tewerkstellingsprogramma's in een stroomversnelling komen.

2.6.1.4 Risicogroepen op de arbeidsmarkt

Het begrip kansarme op de arbeidsmarkt werd tussen '85 en '92 vaak gebruikt om de langdurig (laaggeschoolde) werklozen te omschrijven. Het begrip kansarmoede was afkomstig uit de welzijnssector. Vanaf 1988 werd de term risicogroep vaak als synoniem gebruikt voor kansarme op de arbeidsmarkt. Het begrip risicogroep was afgebakend binnen het sociaal overleg en in het Interprofessioneel akkoord van 3 november 1988. Onder de werklozen kon men immers een bepaald aantal categorieën als risicogroep beschouwen (zoals onder andere de langdurig werkloze)¹²⁹. De term 'risicogroep' werd meer en meer gebruikt ter vervanging van het woord 'kansarme'.

Tijdens de jaren '90 zou men een beleid gaan voeren dat specifiek was toegespitst op specifieke risicogroepen op de arbeidsmarkt zoals migranten. Vlaams minister van Welzijn en Gezin Wivina Demeester bijvoorbeeld, pleitte in haar beleidsbrief *Migrantenbeleid van de Vlaamse Gemeenschap, een beleid van gelijke kansen* van 21 juni 1993 voor het aanvaarden van migranten als een specifieke risicogroep op de arbeidsmarkt¹³⁰.

2.6.2 Werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1992-1995)

2.6.2.1 Het federaal werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1992-1995)

2.6.2.1.1 *Beleidsintenties*

Op federaal vlak ging men uit van de analyse dat de economische groei geen evenwaardige aanwas van werkgelegenheid met zich meebracht. Daarom organiseerde men in de lente van 1993 een federale werkgelegenheidsronde met de sociale partners die resulteerde in het jongerenbanenplan. Een tweede belangrijk initiatief was het globaal plan van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid dat eind november 1993 door het parlement werd goedgekeurd. Wat het werkgelegenheidsbeleid betrof, was dit eerder gericht op het verminderen van de arbeidskost, het bevorderen van de herverdeling van de arbeid en het versoepelen van de arbeidsorganisatie. Dit waren vooral thema's die op het niveau van de Europese Unie naar voren werden geschoven in het Witboek ter bevordering van groei en werkgelegenheid. Toch werden ook enkele maatregelen voorzien die de creatie van banen moesten bevorderen in sectoren die weinig of niet aan bod

¹²⁷ NICAISE, I. Activering van uitkeringen, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 42(3), September 2000, p. 689-690. 687-700

¹²⁸ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 110.

¹²⁹ VERBEKE, L. STEVENS, A. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, p. 124.

¹³⁰ Beleidsbrief Migrantenbeleid van de Vlaamse Gemeenschap, een beleid van gelijke kansen ingediend door mevrouw W. Demeester-De Meyer, Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin, Archief Vlaamse Raad (zitting 1992-1993) Stuk 368 (1992-1993) - Nr. 1, p; 59.

kwamen binnen het gewone economische bestel zoals de verfijning van de PWA's en andere specifieke maatregelen voor sociale tewerkstelling¹³¹.

2.6.2.1.2 *Art. 60 § 7*

Ten einde de verruimde doelstelling van art. 60 § 7 als instrument tot socio-professionele inschakeling te verfijnen, werden verschillende wetten en KB's opgesteld. In het kader van het jongerenbanenplan werd het wettelijk kader aangepast. Er werd gestipuleerd dat als jongeren beneden de 25 een bestaansminimum wensten te genieten, zij een zogenaamde integratieovereenkomst met het OCMW dienden te tekenen. Deze integratieovereenkomst hield vaak verband met werkverschaffing of een opleiding. Via de wet houdende de sociale bepalingen van 22 februari 1998 (BS 3 maart 1998) werd een paragraaf ingelast in de OCMW-wet die expliciet stelde dat de door het OCMW tewerkgestelde ter beschikking kon worden gesteld van gemeente, VZW's, VSO's, intercommunales, een ander OCMW of openbaar ziekenhuis. In diezelfde wet werden allerhande bedragen opgesomd waarop de Bestaansminimumtrekker recht had als voorzien werd in werkervaring¹³².

2.6.2.1.3 *PWA*

Gezien het matige succes van deze maatregel uit 1987 kwam er een nieuw stelsel voor PWA dat de programmawet van 30 maart 1994 volgde. Elke gemeente werd ertoe verplicht om een PWA op te richten. De werklozen werden vanaf dan in categorieën ingedeeld, gaande van volledig vrije tot volledig verplichte deelname. Dankzij deze maatregel nam het aantal PWA's sterk toe. In 1998 waren Vlaanderen 281 en in Brussel 19 agentschappen actief¹³³.

2.6.2.1.4 *Voordeelbanenplan*

Het voordeelbanenplan (Wet van 21 december 1994) was gericht op het hele reguliere circuit en had tot doel de indienstneming van langdurig uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en van andere moeilijk te plaatsen werkzoekenden aan te moedigen. De maatregel kwam neer op de toekenning van een tijdelijke vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid aan de werkgevers die op basis van een arbeidsovereenkomst van bepaalde of onbepaalde duur, voltijds of deeltijds (minstens 50% van een voltijdse baan) een werkzoekende aannamen¹³⁴.

2.6.2.1.5 *Inschakelingsbedrijven*

Bij KB van 30 maart 1995 (BS 11 april 1995) werden met federale regelgeving de zogenaamde inschakelingsbedrijven erkend. Het besluit definieerde inschakelingsbedrijven als: "*ondernemingen en verenigingen met een rechtspersoonlijkheid, als dusdanig erkend en gesubsidieerd door de overheid van het gewest of de gemeenschap, en die als sociaal doel de socio-professionele inschakeling van bijzonder moeilijk te plaatsen werklozen hebben via een activiteit van productie*

¹³¹ MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID. Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995, Brussel, 1995, p. 42-44.

¹³² NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 15-16.

¹³³ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 25-26.

¹³⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 95.

van goederen of diensten. De Minister van Tewerkstelling en Arbeid erkent de inschakelingsbedrijven in het kader van dit besluit." Wat de gewestelijke regelgeving betreft, was in Vlaanderen een besluit van kracht dat inschakelingsbedrijven erkende als invoegbedrijven. In Wallonië en Brussel spreekt men over inschakelingsbedrijf of entreprise d'insertion.

Naast bepaalde voordelen die de gewesten of gemeenschappen konden toekennen, kon een inschakelingsbedrijf een beroep doen op federale middelen, met name een (degressieve vrijstelling van werkgeversbijdragen over 4 jaar). Indien de werkgever aanspraak wilde maken op deze vrijstelling diende hij de doelgroep van moeilijk te plaatsen werkzoekenden tewerk te stellen. Met betrekking tot de erkenning en subsidiëring werden de bedrijven dus eerst door de gewesten erkend als invoegbedrijf of entreprise d'insertion en konden deze bedrijven nadien ook erkend worden als inschakelingsbedrijf door de federale Minister van Tewerkstelling en Arbeid. Op 2 augustus 1996 erkende de Federale Minister van Tewerkstelling en Arbeid bij Ministerieel besluit voor de eerste keer een aantal inschakelingsbedrijven. Waaronder 11 in Vlaanderen, 4 in Brussel en 31 in Wallonië ¹³⁵.

2.6.2.1.6 *Vennootschap met een sociaal oogmerk*

De PS senatoren De Wasseige en Taminiaux dienden respectievelijk op 9 maart 1990 en 18 november 1992 een wetsvoorstel in voor een Vennootschap met een Sociaal Oogmerk. Deze wetsvoorstellen waren gebaseerd op de socialistisch geïnspireerde werknemersparticipatie ¹³⁶. Ze gebruikten dan ook de traditionele associatieve invulling van het begrip sociale economie ¹³⁷. Uiteindelijk werd pas enkele jaren later bij wet van 13 april 1995 (BS 17 juni 1995) onder de artikelen 164bis en 164quater een nieuwe categorie van vennootschap in de vennootschappenwet opgenomen. De nieuwe vennootschap werd de 'Vennootschap met een sociaal Oogmerk (VSO) genoemd

De VSO regeling kwam er uit bekommernis om in de sector van de sociale economie een betere rechtsvorm te creëren dan de VZW's waren. Voor deze ondernemingen was het wegens het ontbreken van een winstoogmerk immers onmogelijk om het statuut van een vennootschap volgens de vennootschappenwet aan te nemen. Ook het feit dat men als VZW niet als volwaardig bedrijfsmatige rechtspersoon werd beschouwd door de werkgever, de overheid en bepaalde economische actoren, speelde mee in de beslissing (bijvoorbeeld voor het aangaan van een krediet, het genieten van steunmaatregelen, niet kunnen ingeschreven worden in het handelsregister waardoor VZW's niet langer als mededinger konden optreden voor zogenaamde 'werken' voor de overheid). Anderzijds buiten sommige VZW's hun concurrentiële voordeel uit ten aanzien van commerciële activiteiten, wat op de rand van de legaliteit geschiedde ¹³⁸.

¹³⁵ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 34-35.

¹³⁶ DENEFF, M. Economische activiteiten van VZW en stichting, Kalmthout, 2004, p. 141-43.

¹³⁷ Onder sociale economie werd verstaan: initiatieven en ondernemingen van associatieve aard waar groepssolidariteit belangrijker is dan persoonlijk gewin, zelfs als produceren zij verhandelbare goederen en diensten (die normaler wijze dus door ondernemingen van vennootschappelijke aard zouden geproduceerd worden) en welke proberen een oplossing te vinden voor volgende bestaande problemen: weigering om zich neer te leggen bij de onontkombaarheid van de werkloosheid; werkgelegenheid voor personen die in ondernemingen als niet of mindere rendabel doorgaan, door van hen werknemers en creatieve mensen te maken in plaats van bijstandstrekkers; Werknemers die hun failliete onderneming willen overnemen; De wil om de structuren te veranderen via een op democratische leest geschoeide bedrijfsvoering met inspraak voor werknemers; Sociale, culturele of sociale en culturele oogmerken; Maatschappelijke ontvoogding en/of ontwikkeling van een bepaalde gemeenschap of subregio te bewerkstelligen, Verdeling van de winst onder de werknemers.

¹³⁸ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 8, 41-42.

2.6.2.2 Vlaams werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1992-1995)

2.6.2.2.1 *Beleidsintenties*

Op 21 januari 1992 legde de nieuwe Vlaamse Executieve (vanaf 20 oktober Vlaamse regering) de eed af. In het regeerakkoord wordt extra aandacht besteed aan de kansarmoede door nieuwe middelen voor het Vlaams Fonds voor Kansarmen. Inzake tewerkstelling zou een doelgroepenbeleid worden uitgebouwd voor vrouwen, migranten en gehandicapten en inzake de strijd tegen de werkloosheid zou men zich in bijzonder richten op de langdurige werkloosheid. Enerzijds zou men: *“voor langdurig werklozen die moeilijk te plaatsen zijn werkervaringsprojecten opzetten”* en anderzijds zou men: *“met het oog op de creatie van duurzame tewerkstelling voor werklozen, ...de Vlaamse Regering experimenten in de sector van de sociale economie ondersteunen. Deze sector groepeert een aantal activiteiten die niet door de marktsector worden uitgevoerd maar die vanwege hun maatschappelijk nut, hun arbeidsintensief karakter en hun tewerkstellingsperspectieven voor laaggeschoolden, zullen genieten van overheidssteun... 139”*. Dit regeerakkoord was aldus de eerste officiële verklaring van de Vlaamse overheid om de sociale economie te ondersteunen¹⁴⁰.

Vanuit de vaststelling dat het opleiden en begeleiden van werklozen niet volstond als het arbeidsaanbod te beperkt was, begonnen de Vlaamse regering en de sociale partners een reeks gesprekken die moesten leiden tot een vernieuwd Vlaams tewerkstellingsbeleid. De Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie van 27 november diende in het voorjaar van '93 uit te monden in een globaal economisch beleid dat jobs kon creëren. Om de discussie te stofferen stelde de Vlaamse Minister van Tewerkstelling Leona Detiège de nota *“bevordering van de arbeidsparticipatie”* op. Detiège stelde een pakket aan voorstellen voor gaande van een tewerkstellingsinjectie in de kwartaire sector, het uitvoeren van een *“sociale maribel-operatie”* tot een heroriëntering van de tewerkstellingsprogramma's. Daarbij situeerde zich ook een voorstel ter ondersteuning van de sociale economiesector¹⁴¹.

Op 17 maart 1993 werd een protocol met betrekking tot de werkgelegenheidsconferentie afgesloten tussen de Vlaamse regering en de sociale partners. Om dit te kunnen verwezenlijken werd in het VESOC (Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité) op 23 december 1993 een akkoord ondertekend. Dit leidde tot de volgende doelstellingen;

- bestrijden van de jeugdwerkloosheid (jeugdwerkloosheidsplan),
- veralgemenen van het doorstromings- en rotatieprincipe,
- versoepelen van de toegang tot het GESCO-stelsel voor bepaalde doelgroepen,
- een evenredige participatie van specifieke doelgroepen (vrouwen, migranten, personen met een handicap) wordt nagestreefd.

¹³⁹ *“...De Vlaamse Regering zal de coöperatieve alternatieve bedrijven in staat stellen beroep te doen op het Vlaams Waarborgfonds. Tevens zal het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen (VIZO) specifiek bedrijfsconsulenten ter beschikking stellen en zal de Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel (VDBH) aandacht besteden aan de afzet in het buitenland van producten uit deze sector.”* Regeringsverklaring van de Vlaamse Executieve. Vlaamse Raad. Buitengewone zitting 30 januari 1992. Stuk 10 (BZ 1992), Nr. 1. Archief Vlaamse Raad., Brussel, p. 21, 34.

¹⁴⁰ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 70. Zie ook ACV, Het lappendeken van lokale initiatieven voor tewerkstelling, Brussel, 1996.

¹⁴¹ STEVENS, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 13.

2.6.2.2.2 *GESCO-stelsel*

De wettelijke basis van het GESCO-stelsel bestond enerzijds uit het stelsel voor plaatselijke besturen geregeld via KB nr. 474 uit 1986 en anderzijds uit het veralgemeend stelsel geregeld via de programmawet van 1988. Via het veralgemeend stelsel werd de regeling voor de Weer-Werk-GESCO's uitgebouwd. De nieuwe besluiten van de Vlaamse Regering van 27 oktober 1993 (B.S. 23 december 1993) verzekerden een voortzetting van de Weer-Werk-GESCO's maar stemden de GESCO-stelsels nog meer dan in het verleden af op de problematiek van stijgende langdurige werkloosheid. In het bijzonder bij jongeren maar ook bij andere risicogroepen op de arbeidsmarkt. Door de verruiming van de definitie van risicogroepen kon nu ook, naast de vroegere categorieën van de langdurig werklozen en bestaanminimumtrekkers, de categorie van de niet-werkende werkzoekenden terecht in dit stelsel. Namelijk diegenen die minimum 1 jaar ingeschreven waren bij de VDAB en die maximaal hoger secundair onderwijs hadden genoten. In de praktijk zou enkel nog goedkeuring worden gegeven aan specifieke Weer-Werk-GESCO- projecten of begeleide werkervaringsprojecten. Naast de begeleide werkervaringsprojecten bleef de mogelijkheid bestaan om GESCO's aan te werven in opleidingsprojecten, met als doel laaggeschoolde en langdurig werklozen de mogelijkheid te bieden een aangepaste opleiding te volgen en hen meer kansen op de arbeidsmarkt te bieden¹⁴².

2.6.2.2.3 *Werkervaringsprojecten (jeugdwerkgarantieplan via GESCO's)*

Het Jeugdwerkgarantieplan nam een aanvang eind 1993 na overleg in het VESOC. Er zouden 4 000 werkervaringsplaatsen extra worden gecreëerd binnen het GESCO-stelsel, voor jongeren beneden de 25 jaar die langer dan 2 jaar werkloos waren. Het stramien zou gelijk blijven aan de Weer-Werk-GESCO's: een tijdelijke werkervaring in een reële bedrijfssetting gedurende maximum 1 jaar. De tegemoetkoming in de loonkost werd echter lager gesteld en er werd geen omkaderingspremie voorzien¹⁴³.

2.6.2.2.4 *Sociale werkplaatsen*

De eerste feitelijke sociale werkplaatsen dateren van het begin van de jaren '80, in de filosofie van herintegratie van zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden door middel van werk. Dit bleef echter informeel. De eigenlijke start situeert de ACV brochure - het lappendeken van lokale initiatieven voor tewerkstelling uit 1996 - in de Vlaamse werkgelegenheidsconferentie en het protocol van 17 maart 1993 tussen de Vlaamse regering en de sociale partners in het VESOC (Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité).

Alhoewel vandaag sociale werkplaatsen worden beschouwd als een werkvorm van de sociale economie stelde Vlaams Minister Detiège in haar beleidsbrief Sociale economie-Invoegbedrijven van 30 juli 1993 het volgende: "*in ieder geval moet een strenge demarcatielijn getrokken worden tussen sociale werkplaatsen en sociale economie.*" Aangezien de sociale werkplaatsen gericht waren op finaliteitetewerkstelling moest er een doelgroepbepaling en -bewaking zijn omdat anders het gevaar bestond dat de doelgroep die kansen had in het regulier economisch circuit of in de invoegbedrijven zou aangetrokken worden door de sociale werkplaatsen¹⁴⁴.

¹⁴² Vraag nr 45 van 22 augustus 1994. Laaggeschoolden. Kansen op de arbeidsmarkt. Vlaamse Raad. Bulletin van vragen Antwoorden 26 september 1994. Archief Vlaamse Raad (zitting 1993-1994) Nr. 20. p. 1127-1129.

¹⁴³ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 58.

¹⁴⁴ Beleidsbrief. Sociale economie. Invoegbedrijven. Ingediend door mevrouw L. Detiège, Vlaamse minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden. Vlaamse Raad. Zitting 18 november 1994. Stuk 630 (1994-1995), Nr. 1 Archief Vlaamse Raad. Brussel., p. 6.

Wettelijk startte op 20 juli 1994 de Vlaamse Regering met de beleidsnota *Experimenteel Kader Sociale Werkplaatsen* via de GESCO-reglementering het experiment sociale werkplaatsen op. Sociale werkplaatsen werden bekeken als een alternatieve formule ten opzichte van de beschutte werkplaatsen. Vanaf 1 december 1994 kregen de eerste sociale werkplaatsen een experimentele erkenning. Oorspronkelijk had het experiment een duurtijd van 1 jaar maar vanwege de late opstartdatum werd dit met 6 maanden verlengd¹⁴⁵.

In het experiment ontving de sociale werkplaats per tewerkgestelde uit de doelgroep een GESCO-premie van 685 904 BEF per jaar (120% van de normale premie). Het verplichte omkaderingspersoneel (1 per 5 werknemers) werd verloond vanuit de 20% omkaderingspremies voor de doelgroepwerknemers en/of de eigen inkomsten van de commerciële activiteiten van de sociale werkplaats. Omdat de werknemers een GESCO-contract hadden, werden zij vrijgesteld van patronale RSZ bijdragen. Vanaf het moment dat de experimentele regeling van start ging, begon men de term sociale werkplaats voor te behouden aan erkende sociale werkplaatsen. Werkplaatsen die niet erkend werden, vielen uit de subsidieboot en zou men later arbeidszorgcentra gaan noemen¹⁴⁶.

2.6.2.2.5 *Experiment 'sociale economie' – Invoegbedrijven en leereilanden*

Ongeacht de bereidheid en de middelen van de overheid was lang niet iedereen overtuigd van de wenselijkheid van de sociale economieprojecten en zeker niet van de noodzaak tot financiële ondersteuning. Toen VIBISO in februari 1992 een studiedag organiseerde over sociale economie volgden al snel kritische opmerkingen waarbij er werd gesproken over gesubsidieerde concurrentievervalsing. Toch werd er volgens kabinetsmedewerker Frank Van Massenhove op het Kabinet Van Léona Detiège verder gewerkt aan een decreet voor de sector van de sociale economie (alhoewel in het regeerakkoord enkel sprake was van experimenten). Na de zomervakantie werd echter vlug duidelijk dat de sociale partners hier niet voor te vinden waren. Via informele contacten van de overheid groeide de idee van een experimentele fase waarvoor de overheid kredieten zou voorzien ten belope van 100 miljoen BEF¹⁴⁷. Dit bedrag werd op 18 december 1992 goedgekeurd op het begrotingsdecreet voor 1993¹⁴⁸.

In november 1992 maakte het kabinet de grote lijnen van haar beleid inzake sociale economie bekend. Men zou in de loop van 1993 experimenten van de sociale economie erkennen op projectmatige basis. De 100 miljoen BEF zou worden gebruikt voor de loonsubsidiëring van sociale economiewerknemers. Daarnaast zou men een samenwerkingsplatform van alternatieve financiersorganisaties uitbouwen dat de sociale economieprojecten toegang kon verschaffen tot de kapitaalmarkt en gratis managementadvies zou verstrekken¹⁴⁹.

2.6.2.2.5.1 Invoegbedrijven

In het VESOC bereikte men in maart 1993 een akkoord om eind 1994 een experiment te starten met invoegbedrijven. Er werd bepaald om bedrijven met sociaal of ecologisch nut die tewerkstelling

¹⁴⁵ KELCHTERMANS, T. Werken in Vlaanderen. Van werkgelegenheid naar tewerkstelling, Beleidsbrief Vlaams Minister van Leefmilieu en tewerkstelling, Brussel, 1995, p. 25.

¹⁴⁶ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 70-73, 77.

¹⁴⁷ VAN MASSENHOVE, F. Begripsverwarring alom: een poging tot oriëntatie. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 43.

¹⁴⁸ Beleidsbrief. Sociale economie. Invoegbedrijven. Ingediend door mevrouw L. Detiège, Vlaamse minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden. Vlaamse Raad. Zitting 18 november 1994. Stuk 630 (1994-1995), Nr. 1 Archief Vlaamse Raad. Brussel., p. 10.

¹⁴⁹ VAN MASSENHOVE, F. Begripsverwarring alom: een poging tot oriëntatie. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, p. 47.

bieden aan risicowerklozen gedurende de eerste 3 jaar degressief te subsidiëren¹⁵⁰. De benaming was afgeleid van het feit, dat ze zich na 3 jaar (later 4 jaar) moesten invoegen in het reguliere circuit. Anders dan de sociale werkplaatsen, gericht op zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden, mikte het experiment invoegbedrijven op de personen met voldoende rendement. De invoegwerknemer diende minstens 1 jaar werkzoekend of bestaansminimumgerechtigd te zijn en maximaal een diploma hoger middelbaar onderwijs te hebben genoten. Hij moest een contract krijgen van onbepaalde duur¹⁵¹. Alhoewel in Vlaanderen de term sociale economie voor een tewerkstellingskans voor laaggeschoolde langdurig werklozen werd gebruikt, vond Minister Detiège dat de historische definiëring moest gebruikt worden. In haar beleidsbrief Sociale economie-Invoegbedrijven van 30 juli 1993¹⁵² verklaarde Minister Detiège dat de definitie van sociale economie van het CWES, die ook door de Commissie van de Europese Gemeenschappen was overgenomen, moeiteloos kon worden toegepast op de invoegbedrijven. Te meer om toegang te kunnen krijgen tot de incentives van de EEG inzake sociale economie. In de schoot van het 23^{ste} Directoraat-generaal van de EG was immers een directie sociale economie opgericht die tot taak had een aanmoedigingsbeleid te voeren ten aanzien van de traditionele organisatievormen uit de sociale economie (coöperatieven, mutualiteiten en associatieve verenigingen).

Minister Detiège vond dat de aangewezen rechtsvorm voor sociale economieondernemingen dan ook de coöperatieve vereniging zou zijn (de Minister verwees in feite naar de coöperatieve vennootschap). Aangezien deze rechtsvorm (coöperatieve vennootschap) pas vanaf 1991 was ingevoerd en de ervaring die men ermee had te beperkt was, had men echter onvoldoende basis om deze rechtsvorm als voorwaarde voor erkenning op te leggen. Daarom zouden enkel handelsverenigingen en burgerlijke verenigingen met een handelskenmerk in aanmerking komen¹⁵³. Daarnaast werden nog andere voorwaarden gesteld rond de bedrijfscultuur, die ware gebaseerd op de principes van de sociale economie (voorrang van arbeid op kapitaal, democratische besluitvorming, etc.)¹⁵⁴.

Het is opvallend hoezeer de beleidsvoorstellen van Minister Detiège overeenkomen met de beleidsaanbevelingen uit de studie Werken aan Werk uit 1992 ;

- een experimenteel pilootproject van 3 jaar;
- eigen juridische structuur;
- een degressieve loonsubsidie over drie jaar;
- een commissie voor de erkenning van invoegbedrijven;
- nood managementondersteuning;
- een specifiek investeringsfonds¹⁵⁵.

Inzake de financiering nam Minister Detiège letterlijk de aanbevelingen over. Er werd een subsidiëring via een Vlaamse overheidssubsidie van de loonkost voorzien. Dit zou echter een

¹⁵⁰ Vlaamse overheidssubsidie van 100% van de loonkost in het eerste jaar, 70% in het tweede jaar en 30% in het derde jaar.

¹⁵¹ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 81-82.

¹⁵² In de aanhef van het Besluit van de Vlaamse regering houdende doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten van 16 november 1994 wordt verwezen naar: "de beleidsnota met betrekking tot sociale economie- invoegbedrijven van 30 juli 1993". Zie Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten, 16 november 1994, in www.cass.be.

¹⁵³ De coöperatieve vereniging noch de handelsvereniging bestaat niet als juridisch begrip. Zie COATES, A. Sectorspecifieke problemen van de VZW en de VSO in de sociale economie, 2008.

¹⁵⁴ Beleidsbrief. Sociale economie. Invoegbedrijven. Ingediend door mevrouw L. Detiège, Vlaamse minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden. Vlaamse Raad. Zitting 18 november 1994. Stuk 630 (1994-1995), Nr. 1 Archief Vlaamse Raad. Brussel., p. 11-15.

¹⁵⁵ VANHUYSSSE, J. HENCKES, P. Werken aan werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1992, p. 81, 87-93.

degressieve subsidie zijn van 100% in het eerste jaar, 70% in het tweede jaar en 30% in het derde jaar. De toekenning van een premie voor een bijkomende invoegwerknemer in een erkend invoegbedrijf, gebeurde slechts voor een periode van maximaal 2 jaar, waarbij het eerste jaar aan 70% en het volgende aan 30% van de vastgestelde premie werd betoelaagd.

Inzake economische ondersteuning was het samenwerkingsplatform van alternatieve financiers opgericht onder de naam Samenwerkingsverband Sociale Economie (Hefboom, Netwerk Vlaanderen en Triodos Fonds voor Sociale Economie). Naast financiering en managementadvies kregen ze ook een belangrijke opdracht in de procedure van erkenning van de invoegbedrijven. Het waarborgfonds sociale economie zou op haar beurt de terugbetaling aan de financier garanderen van 50% van de hoofdsom, interesten en bijkomende kosten van het verstrekte krediet¹⁵⁶.

Kort voor de Beleidsnota van Minister Detiège op 18 november 1994 werd besproken in het Vlaams Parlement verscheen de Beschikking van de Europese Commissie van 4 november 1994 tot goedkeuring van het communautair bestek voor de structurele bijstandsverlening in België, door de Gemeenschap in hoofde van Doelstelling 3. Daarin kwam de sociale economie ter sprake: *“Gezien het profiel van de doelgroepen en de hierboven genoemde problemen zijn experimenten van het type sociale economie van groot nut vanwege het daarbij gehanteerde actiemodel: zij omvatten zowel begeleiding, opleiding, opleiding door middel van het werk en verwerving van beroepservaring. Deze experimenten zullen dan ook een bijzondere plaats innemen in dit onderdeel, te meer daar zij kunnen bijdragen tot de inschakeling van de kwetsbaarste segmenten van de arbeidsmarkt in nieuwe werkgelegenheidsbronnen”*¹⁵⁷. Het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten van 16 november 1994 zorgde ervoor dat de experimentele regeling uit de Beleidsbrief vanaf 1 juli 1993 (dus met terugwerkende kracht) in werking kon treden¹⁵⁸. Het eerste invoegbedrijf werd experimenteel erkend op 6 juni 1994¹⁵⁹.

2.6.2.2.5.2 Leereilandprojecten (Interface)

In 1993 werd in het Antwerpse bedrijf Levi-Strauss gestart met het experiment leereilanden. In Art. 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten van 16 november 1994 werd bepaald dat de Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden binnen de perken van de begrotingskredieten besliste over de erkenning als “leereilandproject” alsmede over de hoogte van de premiebedragen voor de tewerkstelling van projectbegeleiders. Het besluit trad met terugwerkende kracht in werking op 1 juli 1993¹⁶⁰. Op 31 maart 1995, werd het experiment uitgebreid tot alle Vlaamse provincies. Financiers waren de Koning Boudewijnstichting en de Vlaamse overheid. Leereilanden vormden een samenwerkingsverband tussen privé-bedrijven (via de Kamers van Handel en Nijverheid) en private non-profit organisaties (de zgn. derden).

¹⁵⁶ Beleidsbrief. Sociale economie. Invoegbedrijven. Ingediend door mevrouw L. Detiège, Vlaamse minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden. Vlaamse Raad. Zitting 18 november 1994. Stuk 630 (1994-1995), Nr. 1 Archief Vlaamse Raad. Brussel., p.4, 11-13. De regeling voor het waarborgfonds en de financiers sociale economie werd getroffen bij Besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 1994.

¹⁵⁷ Bij sociale economie stond in voetnoot: *“ De karakteristieken van dit soort experimenten zijn: er worden duurzame banen geschapen, al dan niet gekoppeld aan opleiding, voor personen die momenteel van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn; de opbrengsten van deze activiteit worden bestemd voor het in dienst houden of nemen van mensen; zelfstandig beheer waarborgt de dynamiek van dergelijke initiatieven, waarbij alle aan de besluitvorming deelnemen”*. In ‘NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 9.

¹⁵⁸ Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten, 16 november 1994, in www.cass.be.

¹⁵⁹ Lijst erkende invoegbedrijven van het Vlaams Subsidieagentschap.

¹⁶⁰ Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten, 16 november 1994, in www.cass.be.

Inhoudelijk zorgde het stelsel voor een opleiding en begeleiding op de werkvloer. Kortweg is Interface te beschrijven als een instrument dat poogt met een heel specifieke methodiek – vacature-gekoppelde collectieve opleidingen op de werkvloer – de matching tussen werkzoekenden en bedrijven te verbeteren. De deelnemer werd tewerkgesteld in een opleidingsstatuut. Het experimenteel project werd vanaf 1999 ingebed in de verruimde STC-werking (subregionaal tewerkstellingscomité). Jaarlijks werd 18 miljoen BEF voorzien op het begrotingskrediet als loon en werkingskost van de stafmedewerkers. De opleiding zelf werd ad hoc gefinancierd (VDAB, ESF, het bedrijf zelf)¹⁶¹.

2.6.2.3 Besluit

De electorale schok van '92 zorgt voor een stroomversnelling in het beleid ten aanzien van de kansarmen of zogenaamde risicogroepen. De overheid neemt het initiatief over. Men richt zich hierbij in eerste instantie op werkervaringprogramma's. Ook sociale economie verschijnt voor het eerst in een Vlaams regeerakkoord en er volgt specifieke wetgeving. Er worden experimentele regelingen getroffen voor de invoegbedrijven en sociale werkplaatsen. Zelf een tussenstructuur als het Samenwerkingsverband Sociale Economie ontstaat onder impuls van de overheid. Ook op federaal niveau gaat men inschakelingsbedrijven erkennen en wordt de vennootschap met sociaal oogmerk gecreëerd. Voor het eerst worden de gemeenten ook verplicht om PWA's op te richten.

2.6.3 Werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1995-1999)

2.6.3.1 Het federaal werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1995-1999)

2.6.3.1.1 *Beleidsintenties*

In december 1994 maakten de staats- en regeringsleiders tijdens de Europese Raad in Essen een aantal afspraken die een strategie op middellange termijn vormden voor de aanpak het werkgelegenheidsprobleem in de Europese Unie. Onder meer de overgang van een passief naar een actief arbeidsmarktbeleid. Ook bij de verkiezingen van mei 1995 is activering van de werklozen een belangrijk thema. In verschillende verkiezingsprogramma's wordt de sociale economie gepromoot.

In uitvoering van de beslissing van de Europese Raad van Essen voorzag het federaal regeerakkoord in een meerjarenplan voor de werkgelegenheid. De regering groepeerde haar tewerkstellingsplannen in het regeerakkoord rond vijf grote pijlers. Eén van deze pijlers was de ontwikkeling van sociale economie en buurtdiensten. In de regeringsverklaring van 1 oktober 1996 concretiseerde de regering haar plannen tot uitbouw van het PWA-stelsel en een volwaardiger statuut voor PWA'ers via doorstromingsprogramma's en het uitbouwen van experimenten met dienstencheques in sommige specifiek sectoren¹⁶². In het Belgisch actieplan van 1998, opgesteld in het kader van de Europese richtlijnen voor de werkgelegenheid, verklaarde de regering dat "*België op dit ogenblik het accent legt op één van de sectoren binnen de sociale economie waar prioritair aan moet gewerkt worden, namelijk de sector van de sociale inschakelingseconomie*"¹⁶³.

¹⁶¹ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 53-54.

¹⁶² MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID. Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1996, Brussel, 1996, p. 36, 39. VAN CAUWENBERGE, I. De Belgische politieke partijen en de werkloosheid in de jaren '90. In Demokritos. Medelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen, (5), 1999, pp. 32.

¹⁶³ MERTENS, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, Antwerpen, 2000, p. 32.

2.6.3.1.2 DAC

In '95 werd een akkoord afgesloten met de federale overheid om DAC net als PWA'ers in te schrijven als werklozen. Het aantal personen actief in DAC werd door deze regularisering geleidelijk aan afgebouwd¹⁶⁴.

2.6.3.1.3 Art. 60 § 7

Ten einde de verruimde doelstelling van art. 60 § 7 als instrument tot socio-professionele inschakeling te verfijnen, werden verschillende wetten en KB's opgesteld¹⁶⁵. Vanaf 1996 konden OCMW's ook een volledige vrijstelling krijgen van de werkgeversbijdragen voor extra art. 60 tewerkstelling (t.o.v. het vorige jaar) onder voorwaarde dat een maatschappelijk assistent werd aangewezen voor de begeleiding. Daaraan gekoppeld werd het toepassingsgebied van art. 60 uitgebreid door de legalisering van de uitbesteding (die al enkele jaren werd toegepast via samenwerkingsprotocollen met VZW's). Beide maatregelen werden vanaf 1 november 1996 ondersteund en gepromoot via een pilootproject (in 6 Vlaamse, 3 Brusselse en 6 Waalse OCMW's) van Staatssecretaris Jan Peeters¹⁶⁶. De wettelijke basis voor uitbesteding werd tenslotte uitgewerkt via de wet houdende de sociale bepalingen van 22 februari 1998 (BS 3 maart 1998). Er werd een paragraaf ingelast in de OCMW-wet die expliciet stelde dat de door het OCMW tewerkgestelde ter beschikking kon worden gesteld van gemeente, VZW's, VSO's, intercommunales, een ander OCMW of openbaar ziekenhuis. In diezelfde wet werden allerhande bedragen opgesomd waarop de bestaansminimumtrekker recht had als voorzien werd in werkervaring¹⁶⁷.

2.6.3.1.4 Doorstromingsprogramma's

De doorstromingsprogramma's, opgezet midden 1997 waren gebaseerd op de activering van de werkloosheidsuitkeringen. De federale overheid betaalde de werkhervatting in dit systeem een uitkering verder door, maar de gemeenschappen en gewesten vulden dit bedrag aan tot het sectorloon. Verder werden in dit systeem de PWA'ers op bepaalde wijze bevoordeeld. De programma's dienden tegemoet te komen aan collectieve maatschappelijke noden, waarin nog niet door de reguliere arbeidsmarkt werd voorzien¹⁶⁸.

2.6.3.1.5 De inschakelingsovereenkomst

In september 1996 stelde Minister Miet Smet het ontwerp op van de wet op de inschakelingsovereenkomsten. De inschakelingsovereenkomst was een van de inschakelingsbedrijven te onderscheiden federale ontwerpmaatregel die langdurig en laaggeschoolde werklozen wou tegemoet komen met vorming en tewerkstelling, met het oog op socio-professionele inschakeling. De inschakelingsovereenkomst voorzag dat ofwel een

¹⁶⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 110.

¹⁶⁵ Koninklijk Besluit van 28 mei 1996 tot uitvoering van artikel 33 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid.

¹⁶⁶ ARRYN, P. DE CLERCQ, M. & NOTELAERS, G. Werkervaringsprojecten: sleutel op de deur van de arbeidsmarkt? Onderzoek in opdracht van Minister Kelchtermans Vlaams Minister voor Tewerkstelling en Leefmilieu (VIONA), Brussel, november 1996, p. 39-40.

¹⁶⁷ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 15-16.

¹⁶⁸ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p.36-37.

alternerende opleiding ofwel een individuele beroepsopleiding werd georganiseerd ten behoeve van de doelgroepwerknemer¹⁶⁹. Het ontwerp van de inschakelingsovereenkomst werd echter nooit goedgekeurd¹⁷⁰.

2.6.3.1.6 *Smet-banen*

Na het succes van de PWA nam de Minister van Tewerkstelling en Arbeid Miet Smet het initiatief om de socio-professionele inschakeling van langdurig werklozen te stimuleren en om nieuwe tewerkstellingsniches aan te boren. In die zin keurde de ministerraad op 4 juli 1997 een Koninklijk Besluit goed. Deze dienstenbanen (ook wel Smetbanen) genoemd, steunden op de activering van de werkloosheidsuitkering. De Smet-banen wilden een volwaardige betaalde betrekking bieden aan zwakke doelgroepen. Daarbij werd een bepaalde dienstverlening beoogd die niet werd voorzien door de overheid of de markt. In de eerste plaats werden privé-ondernemingen beoogd, maar ook autonome overheidsbedrijven, openbare kredietinstellingen, openbare vervoersmaatschappijen, onderwijsinstellingen, de gemeenten en provincies kwamen in aanmerking¹⁷¹.

2.6.3.1.7 *Sociale Maribel*

Het KB van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit regelde een systeem van sociale bijdragevermindering voor werkgevers uit de private of publieke non-profit (dit werd de Sociale Maribel genoemd). Bij Ministerieel besluit van de Ministers van Tewerkstelling en Arbeid en van Sociale zaken van 24 juli 1998 konden sociale werkplaatsen en inschakelingsbedrijven georganiseerd als VZW ook gebruik maken van de Sociale Maribel vanaf 1 juli 1998 (omdat het voor deze werkgevers nog niet mogelijk was geweest om een CAO te sluiten of een gemengd/privé protocolakkoord voor de vervalddag van 1 juni 1998.)¹⁷².

2.6.3.1.8 *SINE*

De activering van de werkloosheidsuitkeringen zou pas na uitoefening van druk (o.m. SST) van Minister Smet worden goedgekeurd. Het besluit van 5 juni 1999 maakte het mogelijk dat de regeling van start kon gaan op 1 juli '99. Via dit systeem van activering kon de Vlaamse overheid haar inspanningen voor het creëren van nieuwe banen binnen de sociale werkplaatsen quasi verdubbelen.¹⁷³ Deze regeling werd nadien nog vaak aangepast. De maatregel zou SINE worden genoemd. Dit staat voor Sociale Inschakelings-Economie¹⁷⁴.

¹⁶⁹ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p.36-37.

¹⁷⁰ PIRARD, F. Werknemers -en werkgeversstatuten in de sociale inschakelingseconomie. Juridisch beleidsadvies sociale economie, HIVA, Leuven, 2002, p. 138.

¹⁷¹ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p.43-44.

¹⁷² De Sociale Maribel. Sociale werkplaatsen, Brochure uitgegeven door BBTk Nationaal, Brussel, juni 2000, p. 4.

¹⁷³ Jaarverslag 1999, SST, Berchem, 2000 p. 11.

¹⁷⁴ Niet te verwarren met de algemene term "sociale inschakelingseconomie", zoals die hier al eerder werd gebruikt. De Sociale Inschakelingseconomie (SIE), ook wel sociale tewerkstelling genoemd, staat hier voor een onderdeel van de sociale economie die als voornaamste finaliteit de herinschakeling van bijzonder moeilijk te plaatsen werkzoekenden vooropstelt. SINE daarentegen staat voor een Federale subsidie die uitgekeerd wordt aan werkgevers.

2.6.3.2 Vlaams werkgelegenheidsbeleid voor risicogroepen (1995-1998)

2.6.3.2.1 *Beleidsintenties*

Bij de verkiezingen van mei 1995 was activering van de werklozen een belangrijk thema. In verschillende verkiezingsprogramma's werd de sociale economie als manier tot tewerkstellingscreatie gepromoot. Op de VLD en het Vlaams Blok na deden alle andere partijen voorstellen in de geest van de sociale economie¹⁷⁵. In de Vlaamse en federale regering zou de coalitie van christendemocraten en socialisten worden verder gezet.

In de beleidsbrief *Werken in Vlaanderen* (oktober 1995) van de nieuwe Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling Kelchtermans werd het tewerkstellingsbeleid van de regering voorgesteld. Kelchtermans zag het werkgelegenheidsbeleid als een deel van zijn tewerkstellingsbeleid. Het Vlaams werkgelegenheidsbeleid werd geplaatst binnen het door Europa uitgetekende beleid (Witboek Europese Commissie inzake groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid). De grote lijnen van het beleid sinds 1992 werden verder gevolgd: overleg met de sociale partners, doelgroepenbeleid en versterkte aandacht voor laaggeschoolde langdurige werklozen. Gezien de onduidelijkheid over de beschikbare budgettaire marge en discussie over de automatische trekkingsrechten op de federale begroting, werden de klassieke tewerkstellingsprogramma's in vraag gesteld. Het Vlaams regeerakkoord pleitte daarom voor een dubbel principe: regularisatie van tewerkstellingsprogramma's die aan structurele behoeften voldeden en versterkte aandacht voor laaggeschoolde, langdurig werklozen in de overblijvende projecten. In de beleidsbrief van Kelchtermans werden de werkervaringsprojecten, invoegbedrijven, leereilanden en sociale werkplaatsen verzameld onder de noemer "*experimenten van sociale tewerkstelling*". Het beleid inzake deze initiatieven zou worden verder gezet. Verder zou in overleg met de sociale partners en lokale besturen de mogelijkheden en moeilijkheden rond de sector van de lokale dienstverlening worden besproken¹⁷⁶.

Terwijl in de beleidsbrief uit 1995 de term sociale tewerkstelling wordt gebruikt als omvattend begrip, zou dit een jaar later opnieuw worden herbekeken. In de Beleidsbrief Tewerkstelling 2007 (oktober 1996) werden de rubrieken invoegbedrijven, leereilanden en sociale tewerkstelling en lokale dienstverlening onder het begrip 'sociale economie' geplaatst. In een andere nota afkomstig van het kabinet van de Minister zou men tenslotte de sociale economie definiëren als "*initiatieven gericht op de (her-)inschakeling van laaggeschoolde langdurig werklozen in het reguliere arbeidscircuit; ondersteuning van de ontwikkeling van economische activiteiten (invoegbedrijven en sociale werkplaatsen); trajecten met reguliere tewerkstelling als einddoel (opleiding en werkervaring)*"¹⁷⁷.

2.6.3.2.2 *Brugprojecten*

In het kalenderjaar 1995 spendeerde het ESF 83 miljoen BEF aan de 44 projecten brugprojecten in Vlaanderen. De cofinanciering uit Vlaanderen bedroeg 115 miljoen BEF. In 1996 waren 61 brugprojecten erkend. Omwille van de hoge kostprijs werden de deeltijdse arbeidsovereenkomsten binnen de brugprojecten echter grondig herzien vanaf 1 september 1996. In plaats van een arbeidsovereenkomst werd een zgn. 'opleidingsovereenkomst' aan de jongere aangeboden. Het loon werd vervangen door een opleidingsvergoeding. Ook de regelgeving in het algemeen werd herzien via een decreet van 8 juli 1996. Daarin werden de brugprojecten omschreven als: "*elk*

¹⁷⁵ VAN CAUWENBERGE, I. De Belgische politieke partijen en de werkloosheid in de jaren '90. In Demokritos. Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen, (5) 1999, pp. 27

¹⁷⁶ KELCHTERMANS, T. Werken in Vlaanderen. Van werkgelegenheid naar tewerkstelling, Beleidsbrief Vlaams Minister van Leefmilieu en tewerkstelling, Brussel, 1995, p. 8-11, 16, 20, 27.

¹⁷⁷ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 4.

project dat tot doel heeft kansen op tewerkstelling van de jongeren in het vorig lid (bedoeld zijn de jongeren die onderwijs volgen met beperkt leerplan), via een begeleide leer-werkperiode te verhogen.” Het ging om de doelgroep van jongeren (in het deeltijds onderwijs) die er niet in slaagden om onmiddellijk na gewone bemiddelingsactiviteiten een gepaste deeltijdse tewerkstelling te vinden in het normaal economisch circuit. Vanaf 1 september 1996 was er een vergoeding van de reële kosten. Deze vergoedingen werden voor 45% door het ESF gefinancierd (met een plafond per maand per jongere). De overige 55% moest gedragen worden door de deelstaat.

In het kaderakkoord Werkgelegenheid 1998-2000 van 17 november gingen de Vlaams sociale partners het engagement aan om maximaal een werkcomponent te verzekeren voor de deeltijds leerplichtigen in het onderwijs. De overheid moest wel zorgen voor een voorwaardenscheppend kader waarbinnen deze jobgarantie kon worden waargemaakt. Het kabinet van de Vlaamse Minister van Onderwijs zette daarom stappen bij de federale Minister van Arbeid om een regelgeving aan te moedigen die betrekking zou hebben op het ganse land. Dit deed zij mede vanuit het Vlaams actieplan in het kader van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren, waarbinnen de doelgroep ook de nodige aandacht kreeg. Door het KB van 19 augustus 1998 werden de brugprojecten ook in een federale regelgeving geconcretiseerd. Vanaf 1999 konden werknemers tewerkgesteld worden in private ondernemingen gedurende maximum 1 jaar met een aangepaste vergoeding die een derde bedraagt van het gemiddeld minimum maandinkomen vastgesteld overeenkomstig CAO's nr. 43 en 50¹⁷⁸.

2.6.3.2.3 *Werkervaringsprojecten (Werkervaringsplan + WEP-plus-plan)*

Terwijl de norm voor het jeugdwerkgarantieplan op 4000 banen was gesteld, waren op 31 oktober 1995 slechts 1416 arbeidsplaatsen effectief ingevuld te zijn. De mogelijke verklaringen waren: een doorkruising van dit banenplan door het federale jongerenbanenplan, de stringente omschrijving van de doelgroep en de te hoge scholingsvereisten¹⁷⁹. Het jeugdwerkgarantieplan werd geëvalueerd tijdens het tweede Vlaamse werkgelegenheidsoverleg van december 1995. Er werd besloten om het project verder te zetten, zij het nog voor 1400 banen en met een uitbreiding van de doelgroep: alle zeer langdurig werklozen, echter nog in de mate dat ze laaggeschoold zijn. Het nieuwe stelsel werd 'werkervaringsplan' genoemd.

Vanaf 1 juni 1997 trad het WEP-plus-plan in werking. Dit plan moest een heroriëntatie en een herwaardering van de leerwerkbedrijven bewerkstelligen. Het was nauw verbonden met federale regelgeving, in de zin dat de werkloosheidsuitkering (betaald door de federale overheid) werd geactiveerd (doorstromingsprogramma's). De doelstelling van het WEP-plus-plan luidde: *'tewerkstellen en begeleiden van laaggeschoolde langdurig werklozen tijdens een beperkte periode zodat zij hun kansen op doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt konden verhogen.'* De werknemer sloot een arbeidscontract van bepaalde duur van maximaal 12 maanden. WEP-plus was niet meer gebaseerd op de GESCO-reglementering. De werkgevers dienden te beantwoorden aan één van de volgende juridische statuten:

- plaatselijke besturen;
- verenigingen van plaatselijke besturen zonder economische finaliteit;
- Instellingen van openbaar nut die ondergeschikt waren aan plaatselijk bestuur;
- VZW waarin plaatselijke besturen een overwegende rol hadden.

¹⁷⁸ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 47-49.

¹⁷⁹ KELCHTERMANS, T. Werken in Vlaanderen. Van werkgelegenheid naar tewerkstelling, Beleidsbrief Vlaams Minister van Leefmilieu en tewerkstelling, Brussel, 1995, p. 23.

De onderneming moest in het WEP-plus-plan activiteiten in de niet-commerciële sfeer uitoefenen, te weten: van sociaal, openbaar of cultureel belang zijn, geen winst beogen en voldoen aan collectieve behoeften waaraan anders niet had kunnen worden voldaan. Het Vlaams Gewest subsidieerde een deeltijdsebaan vanaf 50% tot minder dan 80% van de normale arbeidsduur (met een bepaald plafond). De federale overheid legde daarbij de volgende ontheffingen en bedragen bij: eventuele vermindering van de werkgeversbijdragen en vermindering van het te betalen nettoloon met het bedrag dat door de federale overheid aan de doelgroepwerknemer werd betaald (met een bepaald plafond). Terwijl aan Weer-Werk jaarlijks ongeveer 1 miljoen BEF werd gespendeerd kostte het Werkervaringsplan jaarlijks ongeveer 700 miljoen BEF. Het WEP-plus-plan zou in 1998 1.465 miljoen BEF kosten. Het WEP-plus-plan verving beide andere stelsels van werkervaring. Vanaf 31 december 1997 werden in geen van beide stelsels nog nieuwe aanwervingen gedaan; de oude stelsels doofden dus uit¹⁸⁰.

2.6.3.2.4 Sociale werkplaatsen

In het Vlaams regeerakkoord werd gesteld dat er zou worden gestreefd naar “*een globale regeling voor de beschermde regeling die de activiteitsdomeinen van de beschutte en de sociale werkplaatsen duidelijk omschrijft*”¹⁸¹. Het VESOC akkoord van 14 december 1995 bepaalde dat er een definitieve decretale basis moest komen voor 31 januari 1997, vermits dan het experiment ten einde liep. Het nieuwe decreet kwam er uiteindelijk op 11 juli 1998 (B.S. 2 september 1998).

De sociale werkplaatsen werden omschreven als “*voorzieningen die tot doel hebben werkgelegenheid te verschaffen in een beschermde arbeidsomgeving door het opzetten van een bedrijfsactiviteit*”. In de uitvoeringsbesluiten wordt de doelgroep gedefinieerd als: “*werkzoekenden die door een cumulatie van persoons- en omgevingsgebonden factoren geen arbeidsplaats in het reguliere arbeidscircuit kunnen verwerven of behouden*.”

De werkgever diende te voldoen aan bepaalde voorwaarden:

- uitsluitend doelgroepwerknemers aanwerven (naast omkadering);
- een bedrijfsklimaat scheppen waarbij arbeid op maat van de doelgroepwerknemer voorrang krijgt op het bedrijfseconomisch aspect;
- in een omkadering voorzien ten belope van minimum één voltijds equivalent personeelslid op vijf voltijds equivalente doelgroepwerknemers;
- aan bepaalde administratieve voorwaarden voldoen;
- een collectief en individueel begeleidingsplan indienen en de doelgroepwerknemers toelaten gesprekken te voeren in deze zin;
- inspanningen te doen ter doorstroming;
- niet marktverstrend zijn naar prijszetting toe

In het decreet staat in art. 4: “*een aanvraag tot oprichting van een sociale werkplaats kunnen indienen: specifiek hiertoe opgerichte rechtsverenigingen van personen zonder winstoogmerk, beheerst door de wet van 27 juni 1921, waarbij de verenigingen zonder winstoogmerk en aan instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend; alsook de vennootschappen met sociaal oogmerk zoals bepaald in artikel 164bis van de gecoördineerde wetten op de vennootschappen*.”

In het decreet werden 2 belangrijke bijsturingen voorzien inzake de financiering:

- aparte financiering van het omkaderingspersoneel;

¹⁸⁰ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 58-64.

¹⁸¹ KELCHTERMANS, T. Werken in Vlaanderen. Van werkgelegenheid naar tewerkstelling, Beleidsbrief Vlaams Minister van Leefmilieu en tewerkstelling, Brussel, 1995, p. 25.

- het loon voor de doelgroepwerknemers wordt na een bepaalde tewerkstellingsperiode verlaagd (degressieve premie).

De budgettaire kost betrof ongeveer 300 miljoen BEF op jaarbasis en op de Vlaamse begroting van 1997 werd 150 miljoen BEF extra uitgetrokken. Ook in 1998 bedroeg de financiële last 450 miljoen BEF. In 1999 waren een 80-tal sociale werkplaatsen actief¹⁸².

2.6.3.2.5 *Invoegbedrijven*

Vanaf 1 juli 1996 werden de (op dat moment 11) invoegbedrijven ook erkend als inschakelingsbedrijf. Via de deze federale erkenning konden ze genieten van RSZ-verminderingen (patronale bijdragen) ten belope van 100% vermindering in het eerste jaar, 75% in het tweede jaar, 50% in het derde jaar en 25% in het vierde jaar. Met het Besluit van de Vlaamse regering houdende doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven van 10 november 1998 werd een nieuw systeem ingevoerd voor de degressieve premie: het eerste jaar 80% van de loonkost; het tweede 60%; het derde 40% en het vierde 20%. Op dat moment waren er 13 projecten erkend. Op de begroting werd in totaal jaarlijks 80 miljoen BEF voorzien voor de invoegbedrijven¹⁸³.

2.6.3.2.6 *Individuele beroepsopleiding (in ondernemingen)*

Door de besluiten van de Vlaamse regering van 18 november 1997 en 6 juli 1999 werd de individuele beroepsopleiding mogelijk in ondernemingen in het reguliere circuit. De individuele beroepsopleiding is een opleidingssysteem waarbij de werkgever zelf een werkloze omvormt tot werknemer in zijn bedrijf. Tijdens de opleidingsperiode betaalt het bedrijf geen loon maar een productiviteitspremie aan de VDAB (zeer laag voor laaggeschoolden en schoolverlaters). De cursist behoudt zijn vervangingsinkomen en de VDAB betaalt een bijkomende premie om dit vervangingsinkomen tot het normale loon aan te vullen. Na de opleiding moet de werknemer een contract van onbepaalde duur krijgen (maar het mag niet gaan om sociale inschakelingseconomie)¹⁸⁴.

2.6.3.3 Besluit

Tussen '95 en '99 wordt de sector groter en specifiek onder impuls van de overheid. Men gaat de reeds bestaande samenwerking tussen de particuliere organisaties en de openbare besturen beter regelen. Een technische vernieuwing is dat men voor het eerst de uitkering gaat activeren in de profit-sector. De grote activiteit van bovenaf zorgt voor een verbreding naar de profit-sector en de openbare besturen.

¹⁸² NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 70-73.

¹⁸³ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 82, 84.

¹⁸⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 103-105. Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van artikelen 82, § 1, en artikel 120 tot en met 133 van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding. Publicatie 18 november 1997. Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van artikelen 82, § 1, 121, eerste lid, 122, derde lid, 123, eerste en tweede lid en 131, eerste lid van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding. Publicatie 6 juli 1999. In www.cass.be

2.7 Beleid sociale economie (1999-2008)

2.7.1 Werkgelegenheidsbeleid voor kansengroepen in het regulier economisch circuit (1999-2008)

In navolging van Vlaams Minister van Tewerkstelling Landuyt¹⁸⁵ zou vanaf 1999 het begrip risicogroep worden vervangen door het woord kansengroep. Kansengroepen werden door het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité gedefinieerd als: “*categorieën van personen waarbij de werkzaamheidsgraad, zijnde het procentuele aandeel van de personen uit de betrokken categorie op beroepsactieve leeftijd (15-64 jaar) die effectief werken, lager ligt dan het gemiddelde bij de totale Vlaamse beroepsbevolking.*” De Vlaamse overheid zou op basis van het advies van de adviescommissie jaarlijks bepalen over welke groepen het precies ging (vrouwen, allochtonen, arbeidsmarktgehandicapten, ouderen, langdurig werklozen,...). Kansengroepen komen en gaan met de jaren¹⁸⁶.

Aangezien men vanaf 1999 in België en vanaf 2000 in Vlaanderen een volwaardig beleid inzake sociale economie (grotendeels sociale inschakelingseconomie) ging voeren, zullen in het vervolg van dit historisch overzicht de tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen die tot de sector van de sociale inschakelingseconomie of sociale economie kunnen worden gerekend worden besproken binnen het sociale economiebeleid.. De tewerkstellingsbevorderende maatregelen voor kansengroepen in het regulier economisch circuit zullen hieronder eerst worden opgesomd.

2.7.1.1 Regularisering van de klassieke tewerkstellingsprogramma's (GESCO's, DAC, IBF)

Net als de Gesubsidieerde contractuelen of GESCO's waren het derde Arbeidscircuit en het Federale interdepartementaal begrotingsfonds (vanaf 1989 deels geregionaliseerd tot het PBW in Vlaanderen) klassieke tewerkstellingsprogramma's die waren bedoeld als tijdelijke maatregelen, maar in de meeste gevallen en vooral in de cultuur- en welzijnssector evolueerden deze programma's later naar structurele tewerkstelling. De statuten waren echter niet mee gevolgd en daarom voorzagen de regeerakkoorden in de regularisatie van deze programma's. Door een akkoord afgesloten met de federale overheid werden DAC'ers net als PWA'ers vanaf '95 ingeschreven als werklozen. Het aantal personen actief in DAC werd door deze regularisering geleidelijk aan afgebouwd. De “nepstatuten” werden vanaf 1999 via een gefaseerde aanpak verder omgebouwd tot reguliere arbeidsplaatsen. Sinds 2001 is het PBW volledig gerugulariseerd. Het federale IBF bestaat nog steeds. De statuten van de resterende GESCO's konden nog niet geregulariseerd worden wegens discussies met het Federale niveau over de RSZ-vermindering¹⁸⁷.

2.7.1.2 Startbaanovereenkomst (KB nr. 495 of werk-opleiding)

KB nr. 495 (werk-opleiding) zou per 31 december 2003 worden afgeschaft en vanaf 1 januari 2004 worden vervangen door een nieuwe regeling van alternerende tewerkstelling en opleiding, namelijk een Starbaanovereenkomst van het type II. Het Startbanenplan of Rosettaplan van de Federale minister van tewerkstelling en Arbeid was op 1 april 2000 in werking getreden. Het had als doel de

¹⁸⁵ FRANS M., SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS M., SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 41.

¹⁸⁶ HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 6-7.

¹⁸⁷ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 108.

tewerkstelling van jonge (laag- en hooggeschoolde) schoolverlaters te bevorderen. Alle ondernemingen met meer dan 50 werknemers waren verplicht om een aantal jongeren tewerk te stellen à rato van 3% van hun personeelsbestand.

2.7.1.3 Het Banenplan (Het Activaplan, voordeelbanenplan, dienstenbanen of Smetbanen)

Het Activaplan dat startte per 1 januari 2002 had als doel de tewerkstelling van langdurig werklozen al dan niet met een vervangingsinkomen te bevorderen in de reguliere economie. Het verving het voordeelbanenplan, en de dienstenbanen (Smetbanen). Werkgevers uit de privésector, VZW's, lokale en regionale besturen, onderwijsinstellingen, overheidsbedrijven, openbare financiële instellingen, openbare vervoersmaatschappijen en interim-kantoren kwamen in aanmerking. De werkgever kreeg een tijdelijke tegemoetkoming van (tussen 1 000 en 400 Euro per kwartaal) in de RSZ-bijdrage en een tijdelijke werkuitkering (RVA) of een geactiveerde OCMW uitkering (OCMW) van 500 Euro per maand in het maandelijks nettoloon. Vanaf 1 januari 2004 werd het activaplan geïntegreerd in het nieuwe banenplan. Alle belangrijke verlagingen van werkgeversbijdragen werden vervangen door één overkoepelende bijdragevermindering die uit twee delen bestaat: (1) Voor alle werknemers uit de profitsector was er een algemene 'structurele' vermindering (basisforfait van 400 Euro per kwartaal). (2) per werknemer was een doelgroepvermindering mogelijk (jongeren, ouderen, langdurig werklozen, etc.). De regeling geldt voor alle bedrijven uit de profitsector. Werkgevers uit de non-profitsector hebben recht op de "sociale Maribel". Zij kunnen dit ook combineren met doelgroepenverlagingen.

2.7.1.4 De Vlaamse integratiepremie (VIP) en de Federale CAO nr. 26

Dit zijn beide tewerkstellende maatregelen in het gewone reguliere bedrijfsleven voor de integratie van personen met een handicap. De VIP werd geregeld door het Besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1998. Een werkgever die een persoon in dienst neemt met een handicap - die is ingeschreven bij het VFSIPH en toelating heeft tot gebruik van bijstand bij opleiding en werk op de open arbeidsmarkt - kan sinds 1 januari 1999 een premie ontvangen die 30% bedraagt van het referteloon. Het wordt niet als loonsubsidie beschouwd en kan dus gecombineerd worden met andere reguliere tewerkstellingsmaatregelen.

De collectieve arbeidsovereenkomst nr. 26 werd in 1975 afgesloten in de Nationale Arbeidsraad. De CAO nr. 26 houdt in dat een persoon met een handicap die in een gewoon bedrijf wordt tewerkgesteld hetzelfde loon moet ontvangen als elke andere werknemer die hetzelfde werk doet. De werkgever kon hiervoor een loonsubsidie aanvragen die een deel van de loonlasten (tot 50%) van de werkgever vergoedt. De toepassing van de CAO nr. 26 wordt geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 1995¹⁸⁸.

2.7.1.5 IBO-interim

Via deze uitbreiding van het IBO richtte men zich exclusief op ouderen (50+), personen met een arbeidshandicap en allochtonen. De IBO-interim is een combinatie van uitzendarbeid en daaropvolgend een IBO bij dezelfde werkgever. Deze maatregel werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 12 juli 2006 in uitvoering van het Vlaamse Meerbanenplan.

¹⁸⁸ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p.93-103. VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.103.

2.7.1.6 Instap-opleiding

Met een contract instap-opleiding kunnen werkgever kortgeschoolde werkzoekenden in dienst nemen tegen financieel gunstige voorwaarden (activering van de werkloosheidsuitkering aangevuld met een productiviteitspremie. De laaggeschoolde werkzoekenden moeten pas afgestudeerd zijn of pas een beroepsopleiding hebben beëindigd. Na de instap-opleiding (van 2 maanden) volgt een vaste aanwerving. Zowel werkzoekenden die een beroepsopleiding van minstens 400 uren hebben gevolgd (leeftijd speelt geen rol) als kortgeschoolde schoolverlaters die ingeschreven zijn bij de VDAB komen in aanmerking. De instap-opleiding is een concrete maatregel uit het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord 2005-2006 van 20 januari 2005. De regeling ging van start in september 2005. Het akkoord liep 2 jaar. De instap-opleiding wil jongeren met een technische, schoolse bagage praktijkervaring geven terwijl de IBO erop gericht is een bepaalde kandidaat bepaalde competenties bij te brengen die nodig zijn voor inschakeling.

2.7.1.7 De tewerkstellingspremie voor 50-plus

De in het Vlaamse Gewest gevestigde werkgever werft een 50-plusser aan met een contract van onbepaalde duur. Hij kan dan in aanmerking komen voor een vermindering in de loonkost (premie tussen 400 en 1000 euro) gedurende maximaal vier kwartalen. Deze Vlaamse maatregel is van kracht sinds 1 april 2006¹⁸⁹.

2.7.2 Overheidsbeleid Sociale Economie (1999-2003)

2.7.2.1 Sociale economie in de actieve welvaartstaat

Het besef van het belang van de sociale economie groeide op verschillende beleidsniveaus, van het lokale, over het regionale en zelfs Europese beleidsniveau. In de legislatuur van 1999 tot 2004 werd in de federale regering zelfs een Minister bevoegd voor sociale economie. De sociale economie werd zelfs aanzien als één van de hoekstenen van de actieve Welvaartstaat, de filosofie die het Vlaams en federaal beleid schraagde.

Tijdens de jaren tachtig en negentig werd duidelijk dat een het proces van de economische herstructurering aan de gang was. Aan de vraagzijde kenden de meeste sectoren een groeiende productiviteit. Bedrijven drukten hun kosten door automatisering, flexibilisering, outsourcing, delokalisatie en personeelsbesparing om zo hun winsten te consolideren en hun concurrentiepositie te versterken in een globaliserende economie. Aan de aanbodzijde was er een sterke toename van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. De emancipatie bracht mee dat meer vrouwen ontplooiing zochten op de arbeidsmarkt of hun studies wilden valoriseren. Uiteraard speelde ook de behoefte aan een tweede inkomen een belangrijke rol. Zo verhoogde de druk op koppels om allebei te gaan werken.

Door deze ontwikkelingen en vooral de dan de resulterende blijvende hoge werkloosheidscijfers- voornamelijk die van de langdurige werkgelegenheid- ontstond een bewustwording omtrent het structurele karakter van werkloosheid. Deze werkloosheid zou niet allen een bedreiging vormen voor het individueel welzijn van het (werkloze) individu, maar ook voor de fundamentele van de samenleving zelf. De kans voor een laaggeschoolde om in de werkloosheid terecht te komen, was immers beduidend hoger dan voor een hooggeschoolde, terwijl de hooggeschoolde die wel werk had de financiële lasten moest dragen. Omdat de spreiding

¹⁸⁹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p. 107-109.

van deze sociale risico's steeds voorspelbaarder werd, kon de solidariteitsgedachte waarop de passieve verzorgingsstaat was gebaseerd onder druk komen te staan. De legitimiteit van de passieve verzorgingsstaat kwam met andere woorden ter discussie. Daarenboven was er reeds vanaf het einde van de jaren '80 de vaststelling dat het passieve beleid financieel onhoudbaar was en een actief beleid nodig was om een groter financieel draagvlak te creëren.

Het activeringsbeleid - dat tijdens de jaren negentig geleidelijk aan was ingevoerd onder impuls van Europa - werd een essentieel thema in het programma van de nieuwe coalitie van liberalen en socialisten. Het grote verhaal achter de ommekeer van passief naar actief werd de Actieve Welvaartsstaat genoemd. Naast de bezorgdheid om de sociale cohesie en de financiering van de verzorgingsstaat werden tenslotte ook sociale en emancipatorische argumenten aangehaald ter verdediging van de Actieve welvaartstaat. Een actief beleid zou immers passen in de trend van individualisering, economische zelfstandigheid, emancipatie en empowerment¹⁹⁰.

2.7.2.2 Het Federaal beleid Sociale Economie (1999-2003)

2.7.2.2.1 *Beleidsintenties*

In haar regeringsverklaring stelde de Federale regering zeven types maatregelen voor die de Actieve Welvaartstaat moesten maken. Eén daarvan omvatte de initiatieven op het vlak van sociale economie: *“Bijzondere aandacht zal besteed worden aan de integratie in de arbeidsmarkt van langdurig werklozen, bestaansminimumtrekkers en al diegenen die het risico lopen in deze categorie terecht te komen. Via een snellere activering van de werkloosheidsuitkeringen en de bestaansminima zal de aanwerving van deze doelgroepen aangemoedigd worden. Dergelijke activering is vooral, maar niet uitsluitend, bedoeld voor de sociale en culturele profit en non-profit sector en de sector van de sociale economie.”*

De sociale economie werd aanzien als een belangrijke hoeksteen voor de uitbouw van de actieve welvaartstaat. Het startpunt van het Federale beleid inzake sociale economie was het samenwerkingsakkoord sociale economie tussen de federale overheid, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. Van 4 juli 2000 dat de ontwikkeling van de sociale economie moest bevorderen. De 3 pijlers van dat akkoord waren (1) sociale economie, (2) buurt –en nabijheidsdiensten en (3) maatschappelijk verantwoord ondernemen.

(1) De sociale economie:

Zoals in het samenwerkingsakkoord gehanteerd, duidde de eerste pijler (de sociale economie) op *“de sociale economie-initiatieven en -bedrijven die volgende basisprincipes eerbiedigen: voorrang van arbeid op kapitaal, beheersautonomie, dienstverlening aan de leden en de gemeenschap, democratische besluitvorming en duurzame ontwikkeling met respect voor het leefmilieu.”*

(2) Maatschappelijk verantwoord ondernemen:

Met de tweede pijler, die van het *‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’* wil de Vlaamse en federale overheid de sociale economie opentrekken en verbinden met de reguliere economie. Zo staat in het samenwerkingsakkoord te lezen dat de verschillende beleidsniveaus samen inspanningen zouden leveren ten einde: *“...het maatschappelijk verantwoord ondernemen te ondersteunen, dit is een wijze van ondernemen waarbij gestreefd wordt naar economisch succes met respect voor de sociale cohesie en het ecologische evenwicht.”*

(3) Buurt- en nabijheidsdiensten:

¹⁹⁰ FRANS M., SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS M., SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p. 40-41.

In het samenwerkingsakkoord onderschreef men de: *“ondersteuning van nabijheidsdiensten, inzonderheid de gepresteerde diensten met het oog op het verbeteren van de leefomstandigheden van de burgers of om tegemoet te komen aan lokale collectieve behoeften, op voorwaarde dat de ontwikkeling van deze diensten duurzame werkgelegenheid creëert en geen andere vorm van aansluiting of dualisering veroorzaakt zowel op vlak van vraag en aanbod op de markt, als op vlak van de arbeidsmarkt.”*

Alhoewel in het samenwerkingsakkoord letterlijk verwezen werd naar het brede begrip solidaire economie en ook in de definiëring van sociale economie-initiatieven werd verwezen naar een brede invulling met aandacht voor ecologie en democratische besluitvorming, was het beleid de facto gericht op inschakeling van laaggeschoolde langdurig werklozen. Dit was in de Federale regeerverklaring ook al letterlijk aangegeven en werd ook in de praktijk zo ingevuld door Minister Vande Lanotte. Van de 22 bladzijden die de Minister aan sociale economie wijdde, hadden er 16 betrekking op de sociale inschakelingseconomie. Daarbij kon men met een cumulatie aan maatregelen vaststellen voor “de gerechtigden op bestaansminimum en de rechthebbenden op financiële steun ingeschreven in het bevolkingsregister¹⁹¹.”

2.7.2.2.2 Art. 60§7

In de wet van 24 december 1999 houdende sociale bepalingen werden de tewerkstellingsmogelijkheden voor art. 60§7 opnieuw verruimd (art. 120) tot enerzijds de initiatieven die door de Minister voor sociale economie zijn erkend en anderzijds de partners die met het OCMW een overeenkomst hebben gesloten op basis van onderhavige wet. Bedoeld wordt dan artikel 61 van de organieke wet dat aan de OCMW's de mogelijkheid geeft om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten. Men kan tewerkgesteld worden bij het OCMW, vzw's met sociaal/culturele doelstelling, openbare ziekenhuizen, gemeenten, initiatieven voor sociale inschakelingseconomie (zoals onder meer de sociale werkplaatsen) privébedrijven of andere organisaties indien er een samenwerkingsovereenkomst is met het OCMW¹⁹².

2.7.2.2.3 TOK-projecten /Socio-professionele begeleiding en opleiding

TOK-projecten, opgericht door de toenmalige vzw TOK, ontstonden in 1988 als een experimenteel project, met ESF-steun (Europees Sociaal Fonds), aangevuld met overheidsmiddelen van het Federaal Ministerie van Volksgezondheid, Bijzonder Fonds Maatschappelijk Welzijn en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Na een Europese audit begin 2003 moesten de TOK-projecten hervormd worden en kregen ze dan ook een andere benaming, namelijk projecten “Socio-professionele begeleiding en opleiding”. Sinds 2003 kunnen OCMW's zich in het kader van de Federale ESF-programmatie inschrijven voor deze projecten bij het Federaal Ministerie van Sociale Zaken, POD Maatschappelijke Integratie. Binnen die projecten krijgen leefloners - met en zonder het art. 60§7-statuut - opleiding, begeleiding en werkervaring aangeboden om hun integratie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het luik werkervaring is er enkel voor de leefloners in het art. 60§7-statuut, het luik opleiding en begeleiding is er voor alle leefloners. Die projecten “Socio-professionele begeleiding en opleiding” worden vaak nog TOKprojecten genoemd. De echte TOK-projecten werden echter het laatst uitgeschreven in 2002¹⁹³.

¹⁹¹ FRANS M., SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS M., SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p.42-44.

¹⁹² VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p.59.

¹⁹³ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p.61.

2.7.2.2.4 *Invoeginterim*

Invoeginterim is een (Federaal) tewerkstellingsprogramma in samenwerking met de uitzendsector waarbij een werknemer wordt aangeworven door het uitzendkantoor voor een voltijdse arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur. In de loop van de arbeidsovereenkomst probeert het uitzendkantoor de werknemers aan de hand van uitzendopdrachten werkervaring aan te reiken en op termijn een blijvende tewerkstelling bij een derde werkgever. Daarenboven wordt ook verwacht dat het uitzendbedrijf aandacht besteedt aan de begeleiding en opleiding van de deelnemers aan de maatregel. De personen die voor de maatregel in aanmerking komen, zijn leefloners, gerechtigden op financiële steun én degenen die in het kader van art. 60§7 worden tewerkgesteld.

De werkgevers zijn interim-kantoren die een overeenkomst in het kader van deze maatregel hebben afgesloten met de Federale minister van Maatschappelijke Integratie. Een dergelijke overeenkomst kon vanaf 1 oktober 2000. Voordien was dit immers niet mogelijk, omdat uitzendkrachten normaal gezien aangeworven werden met een arbeidsovereenkomst die slechts één opdracht bij een gebruiker dekte. De nieuwe maatregel biedt de betrokken werknemers ook de mogelijkheid om nuttige ervaring op te doen en een beroepsopleiding te volgen. Het beoogt een duurzame integratie van OCMW-cliënten op de arbeidsmarkt.

Het uitzendkantoor ontvangt een loonsubsidie in het nettoloon per maand (activeringsuitkering) gedurende 24 maanden. Het bedrag van de activering is niet vast, het is afhankelijk van het feit of het een activering is van een werkloosheidsuitkering (RVA) dan weleen activering van een leefloon of financiële bijstand van het OCMW. Een combinatie met de RSZ-verminderingen van het Activaplan is mogelijk, indien de in dienst genomen persoon aan de voorwaarden van het activaplan voldoet. Eén van de belangrijkste en ook meest vernieuwende elementen van de maatregel is het feit dat (commerciële en publieke) uitzendbedrijven een prominente rol vervullen in het inschakelingsproces.

De uitzendbedrijven zijn echter niet de enige actoren in dit verhaal: de maatregel stoelt op samenwerkingsverbanden tussen uitzendbedrijven en OCMW's. Vóór de eigenlijke start van de invoeginterim is er sprake van vier voorafgaande fasen. In eerste instantie moeten individuele uitzendbedrijven zich via een kaderovereenkomst engageren voor de maatregel invoeginterim. Vervolgens moeten individuele OCMW's zich bereidverklaren om met één of meer uitzendbedrijven in zee te gaan. Dan volgen twee fasen die vervat kunnen worden onder de noemer toeleiding. Het betreft de selectiebeslissingen op het niveau van OCMW's en de selectiebeslissingen op het niveau van de uitzendkantoren. Pas na deze toeleiding volgt de eigenlijke fase van de invoeginterim, waarbij er een duidelijk overgangspunt is na 24 maanden, of vroeger indien de arbeidsovereenkomst tussen de deelnemer en het uitzendkantoor voortijdig wordt beëindigd¹⁹⁴.

2.7.2.2.5 *SINE*

Het besluit van de Federale Minister van Tewerkstelling van 5 juni 1999 maakte de activering van de werkloosheidsuitkeringen mogelijk ¹⁹⁵. Deze regeling werd aangepast en kreeg de naam SINE. Dit staat voor Sociale Inschakelings-Economie¹⁹⁶. SINE bevordert, dankzij het actieve gebruik van de werkloosheidsuitkeringen (activering), de herinschakeling van zeer moeilijk te plaatsen

¹⁹⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p.72-73.

¹⁹⁵ Jaarverslag 1999, SST, Berchem, 2000 p. 11.

¹⁹⁶ Niet te verwarren met de algemene term "sociale inschakelingseconomie", zoals die hier al eerder werd gebruikt. De Sociale Inschakelingseconomie (SIE), ook wel sociale tewerkstelling genoemd, staat hier voor een onderdeel van de sociale economie dat als voornaamste finaliteit de herinschakeling van bijzonder moeilijk te plaatsen werkzoekenden vooropstelt. SINE daarentegen staat voor een Federale subsidie die uitgekeerd wordt aan werkgevers.

werklozen in de sociale inschakelingseconomie. Om een werknemer tewerk te stellen in het kader van deze maatregel moet de werkgever een langdurig werkloze aanwerven met ten hoogste een diploma van het lager secundair onderwijs. Volgende werkgevers komen in aanmerking voor de SINE-maatregel:

- sociale werkplaatsen en beschutte werkplaatsen,
- (Federale) inschakelingsbedrijven,
- vennootschappen met sociaal oogmerk,
- (Vlaamse) invoegbedrijven en -afdelingen,
- werkgevers die initiatieven inzake sociale inschakelingseconomie organiseren,
- (Vlaamse) sociale verhuurkantoren,
- (Vlaamse) sociale huisvestingsmaatschappijen,
- (Waalse) agentschappen voor sociale huisvesting,
- (Waalse) openbare huisvestingsmaatschappijen,
- (Brusselse) sociale verhuurkantoren en (Brusselse) openbare vastgoedmaatschappijen.

Uit deze opsomming blijkt dat SINE er niet enkel is voor sociale economiebedrijven, maar ook voor bedrijven die behoren tot het regulier economisch circuit (sociale verhuurkantoren, sociale huisvestingsmaatschappijen, ...). In het Vlaamse Gewest vindt men de SINE bijna uitsluitend terug via de door het Vlaamse Gewest gesubsidieerde sociale werkplaatsen, invoegbedrijven en -afdelingen. De tegemoetkoming voor de werkgever wordt vrijwel identiek berekend als bij het activaplan: enerzijds is er een tussenkomst in de RSZ-bijdragen en anderzijds een tegemoetkoming in het maandelijks nettoloon (activering)¹⁹⁷.

2.7.2.2.6 *Buurt- en nabijheidsdiensten*

In het najaar van 2001 besloot de toenmalige Federale minister van sociale economie in samenwerking met de Vlaamse en Waalse minister voor werkgelegenheid een experimentenfonds "Buurt- en nabijheidsdiensten" op te starten. Het beheer van het fonds werd toevertrouwd aan de Koning Boudewijnstichting. In een eerste fase (februari-november 2002) ontvingen 103 projecten een financiële ondersteuning (waarvan 49 in het Vlaams Gewest en 10 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). In het najaar 2002 werd de ondersteuning door het experimentenfonds voor 74 projecten verlengd van november 2002 tot oktober 2003 (36 in het Vlaams Gewest en 6 in het Brussels hoofdstedelijk Gewest). Dit werd nogmaals een jaar verlengd voor 63 projecten (33 in het Vlaams Gewest en 5 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Nadien nogmaals voor 6 maanden maar niet via de KBS¹⁹⁸.

2.7.2.2.7 *Dienstencheques*

Een dienstencheque (effectief van kracht sinds 1 mei 2003 in de gewesten) is een betaalbewijs dat een financiële tegemoetkoming van de overheid omvat en dat particulieren de kans biedt, buurtwerken of -diensten verricht door een werknemer met een arbeidsovereenkomst, te betalen aan een erkende onderneming. De Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en anderzijds het Koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques (BS 22 december 2001) heeft deze maatregel ingevoerd met als doel werkgelegenheid te creëren, voornamelijk voor laaggeschoolde werknemers, en een deel van het zwartwerk te vervangen door

¹⁹⁷ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 57-58.

¹⁹⁸ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p.80.

arbeid in loondienst en prestaties waarvan de kwaliteit gewaarborgd is. Aansluitend kwam een samenwerkingsverband tot stand tussen de federale staat, de gewesten en de Duitse gemeenschap waarin de Vlaamse overheid zich, evenals de federale, engageerde om 13,6 miljoen Euro te voorzien voor de integratie van de dienstencheque in Vlaanderen.

Het uitgangspunt bij het stelsel van de dienstencheques is dat de kandidaat-werknemer de volledige vrije keuze moet hebben inzake de omvang van de arbeid die hij wil presteren. Deze vrijheid was één van de noodzakelijke voorwaarden om de legalisering van het veel voorkomende zwartwerk in de sector van de schoonmaak mogelijk te maken. Dienstencheques kunnen enkel gebruikt worden om activiteiten van privé-aard te vergoeden en dus niet voor beroepsactiviteiten (zo zijn bijvoorbeeld niet toegelaten: het schoonmaken van een dokterskabinet, de wachtzaal, een verhuurde kamer of studio,...). In principe komt iedereen die ingeschreven is als werkzoekende in aanmerking voor tewerkstelling in het kader van de dienstencheques. Naargelang de situatie waarin de werknemer zich bevond voor hij begon te werken in het kader van een arbeidsovereenkomst "dienstencheques", behoort hij tot een van de volgende twee categorieën:

(1) de werknemers van categorie A zijn de werknemers die een werkloosheidsuitkering, een leefloon of financiële sociale hulp ontvingen alvorens tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst dienstencheques, en die tijdens hun tewerkstelling verder aanspraak blijven maken op een werkloosheidsuitkering, het leefloon of financiële sociale hulp (activering). Dit zijn dus werknemers die tijdens hun tewerkstelling met een arbeidsovereenkomst DC niet alleen het loon ontvangen van hun werkgever, maar in de loop van de maand ook nog een werkloosheidsuitkering, leefloon of financiële sociale hulp;

(2) de werknemers van categorie B zijn alle andere werknemers die tewerkgesteld zijn met een arbeidsovereenkomst dienstencheques. Alvorens te beginnen werken als werknemer van categorie B in het stelsel van de dienstencheques, is men niet noodzakelijk ingeschreven als werkzoekende. De werknemer zal dan ook geen werkloosheidsuitkering ontvangen. Hieronder vallen onder meer mensen die gewoon thuis waren, zonder werk en zonder uitkering en willen werken in het kader van de DC, mensen die in het zwart werkten zonder dat men een sociale uitkering ontving en die hun toestand willen regulariseren.

Naargelang de categorie waartoe de werknemer behoort, zal hij al dan niet bijkomende uren moeten aanvaarden. Wanneer de arbeidsprestaties vergoed worden met dienstencheques, heeft de werknemer een bijzondere arbeidsovereenkomst die de "arbeidsovereenkomst dienstencheques" wordt genoemd. Deze arbeidsovereenkomst is een gewone arbeidsovereenkomst. Het kan dus zowel gaan om een contract van onbepaalde duur of bepaalde duur, voltijds of deeltijds. Ondanks het feit dat de dienstenchequejobs open staan voor alle werkzoekenden (ongeacht diploma of werkloosheidsduur), blijkt in realiteit dat het overgrote merendeel van hen tot de bedoelde kansengroepen behoort¹⁹⁹.

2.7.2.2.8 *Activiteitencoöperaties*

In maart 2001 tekende Federaal minister van arbeid en tewerkstelling Onkelinx een experimenteel kader uit voor de activiteitencoöperaties in België. Het gaat om een experimenteel concept waarbij werkzoekenden en leefloners de mogelijkheid krijgen om "op reële wijze" een activiteitenproject uit te proberen. Dit zou hen in staat moeten stellen om op termijn en indien de proefperiode overtuigend is, hun eigen werkgelegenheid en zelfs andere banen te creëren. Een activiteitencoöperatieve biedt werkzoekenden en leefloners aldus een unieke opstartformule om een zelfstandige activiteit uit te bouwen. In het Vlaamse Gewest werden in 2002 de twee eerste

¹⁹⁹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p. 93-94.

cvba's erkend als activiteitencoöperatieve, namelijk cvba Take Off te Oudenburg (16/10/2002) en cvba Startpunt te Gentbrugge (4/12/2002). De Vlaamse overheid reserveert een jaarlijkse subsidie van €100.000. In het startjaar ontvangt men een subsidie van de Federale overheid.

Alle werkzoekenden komen in aanmerking, alsook leefloners. Zodra de kandidaat één dag werkloos is, kan hij/zij bij Take Off terecht. De activiteitencoöperatieve bevindt zich tussen de wal van de sociale economie (coöperatieve) en het schip van de reguliere economie (doelgroep staat open voor iedere werkzoekende of leefloner die een regulier bedrijf wil oprichten). De activiteitencoöperatieve plaatsen we onder de sociale inschakelingseconomie, tijdelijke tewerkstelling. De "setting" waarbinnen de ondernemingen ontstaan, is de sociale economie. Ook de vennootschapsvorm van de coöperatieve geeft dit aan. De werkzoekende is maximum één jaar als "gesalarieerd ondernemer" ingeschreven bij de coöperatieve. Daarna kan hij zelfstandige worden. Het betreft hier "tijdelijke tewerkstelling". Nadien is er doorstroming: de "gesalarieerde ondernemer" wordt zelfstandige, wordt ondernemer, in plaats van werknemer.

Er waren nieuwe initiatieven nodig om het opvallende gebrek aan ondernemers zowel in de sociale als in de reguliere economie op te vangen. Binnen de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg werd een technische oplossing gezocht en gevonden om - naar analogie met de Franse "*Coopératives d'activités*" - werkzoekenden de mogelijkheid te geven om hun activiteit op te starten met zo weinig mogelijk risico's een voorlopig kader ontwikkeld met de oprichting van activiteitencoöperaties in België tot gevolg. Een activiteitencoöperatieve stelt aan werkzoekenden en leefloners die een zelfstandige activiteit wensen uit te bouwen voor om de haalbaarheid van hun ondernemingsproject op ware grootte uit te testen binnen de activiteitencoöperatieve. Bij voorkeur gaat het om een ambachtelijke activiteit of dienst met beperkte financiële risico's. Het unieke van deze opstartformule bestaat erin dat de kandidaat-zelfstandige gedurende één jaar als "gesalarieerd ondernemer" met een bediendestatuut in de activiteitencoöperatieve ingeschreven zijn. De kandidaat-zelfstandige krijgt bij de opstart de garantie dat zijn/haar loon minstens hetzelfde bedraagt als zijn/haar leefloon of werkloosheidsuitkering. De activiteitencoöperatieve betaalt ongeacht de inkomsten van het project het loon en staat hiervoor ook borg. Naarmate de starter inkomsten genereert uit zijn zelfstandige activiteit worden die gedurende het eerste jaar in mindering gebracht van zijn uitkering. Hij kan zijn zelfstandige activiteit ontwikkelen en krijgt begeleiding op alle terreinen van bedrijfsbeheer. Deze begeleiding heeft zowel betrekking op commerciële aspecten (advies bij marktpositionering, prijsbepaling, publiciteit), werkorganisatie en administratief, boekhoudkundig en financieel advies. Als zijn zelfstandige activiteit lukt, wordt hij na een jaar effectief zelfstandige. Lukt zijn project niet, dan kan hij zonder administratieve problemen terugvallen op zijn werkloosheidsvergoedingen of leefloon. Deze unieke opstartformule loopt al een vijftal jaar met succes in Frankrijk. De resultaten geven daar aan dat 40% van de kandidaat-zelfstandige ook effectief met succes een zelfstandige zaak uitbouwen²⁰⁰.

2.7.2.2.9 *Arbeidszorg*

Vanuit diverse sectoren groeiden er arbeidszorg (AZ)-initiatieven: geestelijke gezondheidszorg ((ex)-psychiatrische patiënten), organisaties uit de gehandicaptensector, sociale tewerkstelling (sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen, kringloopcentra, ...), organisaties uit de bredere welzijnssector (steunpunt algemeen welzijnswerk, opbouwwerk, buurtontwikkeling, migrantensector, ...). In november 1999 werd, in de schoot van de Koning Boudewijnstichting, met deze organisaties een ronde tafel Arbeidszorg georganiseerd om arbeidszorg te definiëren en de

²⁰⁰ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p. 74-76.

verscheidene functies te benoemen. Deze rondetafelgesprekken resulteerden in een consensustekst over het concept Arbeidszorg en hoe het beleid hierop zou moeten inspelen. Deze ronde tafel Arbeidszorg komt nog steeds bijeen.

Binnen het continuüm van de verschillende vormen van beschermd werken (beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen, ...) fungeert arbeidszorg als het laatste vangnet. Vandaar dat het cruciaal is dat arbeidszorg open staat voor een zo verscheiden mogelijke doelgroep, waar over het algemeen het aspect "zorg" centraler staat dan het element arbeid. Nog anders gezegd: zorg door middel van arbeid. Immers, de doorstroom van de doelgroepmedewerkers van arbeidszorg naar andere vormen van tewerkstelling blijft in de praktijk bijzonder beperkt. Opvallend is ook dat vooral de mix tussen arbeidszorgmedewerkers met een psychiatrische achtergrond enerzijds en die vanuit een andere achtergrond anderzijds zeer moeilijk te realiseren blijkt. Arbeidszorg (AZ) bevindt zich - zoals reeds gezegd - tussen het spanningsveld economie en zorg, met in de praktijk een grotere klemtoon op het zorgaspect. Ze bevindt zich bij diverse bevoegdheden (Federaal en Vlaams) met andere subsidiëring en in verschillende sectoren. Dat alles maakt het er niet gemakkelijker op om de AZ-initiatieven uit te bouwen.

Arbeidszorg heeft verschillende erkenningsvormen:

- Een eerste groep en oudste vorm betreft de initiatieven gegroeid uit tehuizen voor mensen met een handicap. Diverse instellingen bouwden ateliers uit voor arbeidsmatige bezigheden. Regelgevende instantie hier is het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.
- Een tweede groep betreft arbeidszorg initiatieven voor mensen in de geestelijke gezondheidszorg (vanuit psychiatrische ziekenhuizen of centra Geestelijke Gezondheids Zorg). Regelgevende instantie is hier de gezondheidsector, meer bepaald de Federale Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.
- Een derde groep zijn de initiatieven arbeidszorg gegroeid vanuit de sociale werkplaatsen. Sinds 2001 kunnen sociale werkplaatsen een omkaderingspremie genieten voor de begeleiding van arbeidszorgmedewerkers. Deze regelgeving behoort tot het beleidsdomein Werk en Sociale Economie van de Vlaamse Regering.
- Zorgboerderijen vormen een vierde groep. Met het Besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 2005 wordt het mogelijk dat land en tuinbouwbedrijven onder bepaalde voorwaarden subsidies krijgen voor de opvang van mensen die behoren tot de doelgroep van de arbeidszorg.
- Daarnaast zijn er in Vlaanderen en Brussel nog tal van initiatieven die momenteel werken van uit de filosofie en methodiek arbeidszorg doch die geen beroep doen op een erkenning en subsidiëring van de overheid. Sommigen zijn een initiatief van een Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW), anderen van een lokaal bestuur of OCMW of een lokale vzw of een vereniging waar armen het woord voeren.

Een veelheid van initiatieven en een verscheidenheid, gekoppeld aan continue veranderingen, is dan ook een kenmerk van dit werkveld²⁰¹.

Eind 2001 selecteerde de Federale overheid 19 proefprojecten rond activering binnen de Geestelijke Gezondheidszorg in België. Op 20 december 2004 echter stopte de financiering van deze activiteiten. Blijkbaar voldeden de overgrote meerderheid van de patiënten niet aan de doelstellingen van het activeringsproject, maar waren zij eerder geïnteresseerd in vrijetijdsbesteding. De projecten werden wetenschappelijk begeleid door het onderzoeksinstituut LUCAS. Met de proefprojecten belichtte de overheid vooral één aspect van de activering, namelijk

²⁰¹ HEYVAERT, J. MOTMANS J. Expertopdracht Arbeidszorg. Onderzoek uitgevoerd door het Instituut Sociale Economie van de Universiteit Antwerpen in opdracht van VIONA, p. 3-5.

de trajectbegeleiding naar arbeid of vorming. Een diepgaand onderzoek toont echter aan dat er behoefte is aan een ruimer aanbod van activering

Arbeidszorg binnen de sector van geestelijke gezondheidszorg is niet zo gestructureerd. Evenmin bestaat er een subsidiekader. Arbeidszorg voor psychiatrische patiënten is er voor hen die de stress en de verwachtingen van andere werkomgevingen niet (meer) aankunnen. Soms gaat het ook over een tijdelijke situatie, een vorm van arbeidstraining om personen opnieuw te laten wennen aan of kennismaken met een normale dagstructurering en een arbeidsritme. Voor een andere groep van personen heeft het hoofdzakelijk een preventieve functie: het voorkomen van psychiatrische opnames. De overheid wijst erop dat het aanbod van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) op het vlak van arbeid aanvullend dient te zijn op het aanbod dat in de samenleving reeds bestaat. De GGZ zelf pleit dan weer voor een betere toegankelijkheid en opvolging van personen uit de GGZ. Vaak vindt uitsluiting plaats omwille van stigmatisering en onbegrip. Voor de groep van personen die niet in andere voorzieningen terecht kunnen, moet de GGZ een eigen aanbod op het vlak van arbeidszorg kunnen uitbouwen. Onderzoek wijst onder meer uit dat personen die continu en in overleg met GGZ-teams begeleid worden op het vlak van dagbesteding en arbeid minder vaak hoeven opgenomen te worden in psychiatrische ziekenhuizen. De GGZ houdt een pleidooi voor de erkenning van arbeidszorg in nauwe samenwerking met de GGZ-equipes, los van het circuit van de sociale werkplaatsen. Arbeidszorg in de geestelijke gezondheidszorg kadert binnen de tendens in de sector om de patiënten zo goed mogelijk te begeleiden zodat ze volwaardig kunnen participeren in de samenleving. Onder de noemer zorgfunctie "activering" worden activiteiten van diverse aard uitgebouwd. Er was hierbinnen (zorgfunctie "activering" binnen GGZ) een experimenteel kader voor arbeidszorg uitgewerkt²⁰².

2.7.2.3 Het Vlaams beleid Sociale Economie (1999-2003)

2.7.2.3.1 *Beleidsintenties*

In het Vlaams werkgelegenheidsbeleid werd de idee van de actieve welvaartsstaat vertaald in de strategische doelstelling van het verhogen van de werkzaamheidsgraad van 59,5% tot 65% in 2004. Omdat een lage werkzaamheidsgraad voornamelijk terug te vinden was bij bepaalde kansengroepen werd hieraan meteen ook de doelstelling van evenredige participatie van het arbeidsproces gekoppeld. Vooral de sociale inschakelingseconomie werd beschouwd als dé katalysator voor socio-professionele integratie van kansengroepen. De uitbouw van de sociale economie, het samenwerkingsakkoord met de federale staat en idee van het MVO werden in het vooruitzicht gesteld: *"Indien het daarvoor noodzakelijk akkoord met de federale regering tot stand komt, zal die uitbreiding slaan op 7.500 banen in het geheel van de sociale werkplaatsen, de beschutte werkplaatsen en de invoegbedrijven...Sociale economieprojecten moeten ook mogelijk zijn binnen reguliere bedrijven."* In het Vlaams regeerakkoord werd met het oog op *"meer democratie en een beter bestuur"* tenslotte ook veel verwacht van de uitbouw van de sociale economie als een component van institutionele vernieuwing. Het verbeteren van de welvaart en het welzijn in Vlaanderen vereiste: *"een beleid dat perspectieven op werk biedt voor mensen met minder kansen. In dat verband moet de sociale economie een bijzondere plaats krijgen in het overheidsbeleid"*²⁰³.

²⁰² VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 30-32, 36-38.

²⁰³ FRANS M., SEYNAEVE, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In FRANS M., SEYNAEVE, K. & VRANKEN, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, p.42-44. LANDUYT, R. Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004, Brussel 2000, kabinet van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, 2000, p. 63.

In navolging van het samenwerkingsakkoord betreffende sociale economie bracht Vlaams Minister Landuyt in zijn beleidsnota werkgelegenheid 2000 -2004 het concept van de meerwaardeneconomie naar voor als de eerste van zeven domeinen waarin maatregelen voor de werkgelegenheid zouden worden genomen. De meerwaardeneconomie zou concreet vorm krijgen via het meerwaardenbesluit van 8 september 2000. In deze meerwaardeneconomie:” *streven ondernemingen naar een dynamisch evenwicht tussen de belangen van de verschillende stakeholders en streven de bedrijven op een inclusieve wijze naar economisch succes (profit), sociale verrijking (people) en ecologisch evenwicht (planet).*”

De uitdagingen, trends en doelstellingen voor Vlaanderen in 2010 werden door de sociale partners en de Vlaamse Regering bepaald op 22 november 2001. Dit werd gegoten in het “Pact van Vilvoorde”. Er werden 21 doelstellingen geformuleerd voor de 21^{ste} eeuw voor Vlaanderen. De doelstellingen kaderden in de conclusies van de EU-top van Lissabon (maart 2000) waarin werd besloten de Europese Unie op weg te zetten naar de “meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld”. Eén van de 21 doelstellingen heeft heel expliciet met de sociale economie en met kansengroepen te maken, namelijk doelstelling nr. 5: *“In 2010 is de achterstand van vrouwen enerzijds en van kansengroepen (onder meer allochtonen, arbeidsmarktgehandicapten, laaggeschoolden) anderzijds inzake deelname aan het arbeidsproces in belangrijke mate weggewerkt. Dit blijkt onder meer uit het dat zij niet langer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid”²⁰⁴.*

2.7.2.3.2 Invoegbedrijven en –afdelingen

Via het (Meerwaarden)besluit van 8 september 2000 (met ingang van 1 juli 2000) werd de experimentele regeling voor invoegbedrijven omgezet en uitgebreid tot een definitieve regeling. De regelgeving invoegbedrijven voorzag voor startende ondernemingen (maximaal 3 jaar actief) jaarlijks degressieve loonsubsidies bij aanwerving van personen uit kansengroepen (80-60-40-20% van de loonlast). Daarnaast konden bestaande bedrijven die reeds langer dan 3 jaar actief waren een invoegafdeling opstarten. De invoegafdelingen konden enkel erkend worden als het om nieuwe activiteiten ging of om een taakafplitsing naar een aparte afdeling. Deze bedrijven konden voor de aanwerving van personen uit kansengroepen rekenen op een degressieve loonsubsidie van 60-40-20%. Hiervoor dienden invoegbedrijven en invoegafdelingen het charter van de meerwaardeneconomie te onderschrijven. Het ging om: *“een verklaring op eer waarin de aanvrager of onderneming de volgende beginselen onderschrijft:*

- (1) maximaal inspanningen leveren om kansengroepen aan te werven en gelijkwaardige kansen te bieden in de onderneming;*
- (2) duurzame werkgelegenheid creëren waarbij aandacht gaat naar billijke arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen. Via maximale participatie van de werknemers streven naar een optimale individuele en collectieve ontwikkeling;*
- (3) op een evenwichtige manier voldoen aan de respectieve belangen van de stakeholders, dit is alwie betrokken is bij de activiteiten van de onderneming;*
- (4) voorrang geven aan activiteiten, producten en productiemethoden die op korte en op lange termijn het leefmilieu respecteren;*
- (5) gelijktijdig streven naar meerwaarden op economisch en sociaal vlak.”*

De erkenning als invoegbedrijf of invoegafdeling werd verleend voor een periode van 10 jaar vanaf de indiensttreding van de eerste invoegwerknemer. Belangrijke voorwaarden verbonden aan invoegbedrijven en –afdelingen waren:

²⁰⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.3, 9.

- (1) aantal invoegwerknemers binnen een termijn van 3 jaar
 - minstens drie voltijds equivalente invoegwerknemers tewerkstellen in een invoegafdeling;
 - minimaal 30% van personeelsbestand in invoegbedrijf
- (2) arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur;
- (3) gedurende drie jaar na de laatste uitbetaling van de loonsubsidie het aantal VTE-invoegwerknemers behouden;
- (4) kapitaalvergoeding bij invoegbedrijf blijft beperkt tot 8% tot minstens 1 jaar na de laatste subsidie-uitbetaling;
- (5) geen middelen hanteren die marktverstoring zijn op het vlak van prijszetting;
- (6) activiteiten die maatschappelijke meerwaarde hebben.

Het stelsel van invoegbedrijven en –afdelingen in de reguliere economie zou vanaf 2001 ook voor de uitbouw van collectieve dienstverlening worden ingezet, gericht op werkgelegenheid voor laaggeschoolde werkzoekenden. De bedrijven kregen een degressieve loonsubsidie van 80-60-40% in de eerste drie jaar en een onbeperkte bodemfinanciering vanaf het vierde jaar. De activiteiten van deze collectieve invoegbedrijven en invoegafdelingen hadden betrekking op kringloop, natuurbehoud en onderhoud van openbare domeinen, landschapszorg en het bevorderen van de evenredige arbeidsdeelname en diversiteit in de jeugdsector en culturele sector. Het grootste aantal bedrijven (70% voert activiteiten uit in het kader van natuurbehoud en onderhoud van openbare domeinen)²⁰⁵.

2.7.2.3.3 Ondersteunende structuren sociale economie

Via het (Meerwaarden)besluit van 8 september 2000 (met ingang van 1 juli 2000) werden ondersteunende structuren uigebouwd voor de sector van de sociale economie: de regionale incubatiecentra (startcentra), adviesbureaus, het participatiefonds voor sociale economie (Trividend) en het overlegplatform voor de meerwaardeneconomie (VOSEC/VOMECE).

2.7.2.3.3.1 Regionale incubatiecentra (startcentra)

Om de ontwikkeling van ondernemingen in de meerwaardeneconomie te stimuleren werden de regionale incubatiecentra of startcentra erkend. Zij stimuleren bedrijfsprojecten, begeleiden deze en bieden logistieke ondersteuning, zodat vanuit een economische dynamiek arbeidsplaatsen voor kansengroepen konden worden gecreëerd. In 2001 gingen de eerste vijf erkende regionale incubatiecentra van start. Zij kregen op jaarbasis zo'n 124 000 Euro.

2.7.2.3.3.2 Adviesbureaus

Om de slaagkansen en duurzaamheid van bedrijven in de meerwaardeneconomie te vergroten, werd een netwerk van adviesbureaus erkend. Startende ondernemingen in de sociale economie kunnen een beroep doen op de adviesbureaus voor een haalbaarheidsstudie. Een financieel tegemoetkoming van de overheid werd hiervoor voorzien. Invoegbedrijven en sociale werkplaatsen kunnen gratis terecht bij een adviesbureau voor een jaarlijkse sterke-zwakke analyse. Bovendien is er ook een bedrijfstegemoetkoming voor ondernemingen in de sociale economie die specifiek bedrijfsadviezen bij deze erkende adviesbureaus willen inwinnen. In 2001 waren 3 adviesbureaus erkend.

²⁰⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie. In www.cass.be

- 1° ondernemingen in de sociale economie: ondernemingen die tegelijkertijd
- a) behoren tot één van de volgende categorieën:
- invoegbedrijven zoals bedoeld in Titel II, hoofdstuk II van dit besluit;
 - invoegafdelingen zoals bedoeld in Titel II, hoofdstuk III van dit besluit;
 - sociale werkplaatsen zoals bedoeld in het decreet van 14 juli 1998 inzake de sociale werkplaatsen;
 - door de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest erkende kringloopcentra;
 - sociale verhuurkantoren erkend bij besluit van de Vlaamse regering van 21 oktober 1997 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren;
 - coöperatieve vennootschappen in de eerste graad, erkend door de Nationale Raad voor Coöperatie;
 - vennootschappen met sociaal oogmerk zoals ingesteld bij wet van 13 april 1995 tot wijziging van de wetten op de handelsvennootschappen, inzonderheid artikel 164 bis;

2.7.2.3.3 Vlaams participatiefonds voor de sociale economie

Om tegemoet te komen aan de behoefte aan risicokapitaal werd het Vlaams Participatiefonds voor de sociale economie "Trividend" in de startblokken gezet. Hierin zouden zowel de overheid, de privésector als actoren in de sociale economie participeren. Het Participatiefonds ging in het najaar van 2001 van start.

2.7.2.3.4 VOMEC (VOSEC)

Het Overlegplatform voor de meerwaardeneconomie zou werd erkend door de overheid als gesprekspartner. VOMEC staat in voor een groeiende dynamiek omtrent het concept, de praktijk, de kwaliteit en het maatschappelijk draagvlak van de meerwaardeneconomie. Het ging in de praktijk om de erkenning van het reeds bestaande VOSEC dat op dat moment een 75-tal initiatieven (organisaties en bedrijven) actief op het vlak van meerwaardeneconomie vertegenwoordigde. De feitelijke VZW VOSEC was opgericht op 12 september 1999 met als volgende doelstelling : *"De vereniging heeft tot doel de ontwikkeling van de sociale economie in Vlaanderen en Brussel te stimuleren en te ondersteunen. De vereniging zal daartoe onder meer het overleg en de samenwerking organiseren tussen alle Vlaamse actoren binnen het werkveld van de sociale economie, beleidsbeïnvloedend optreden en een bijdrage leveren op het vlak van de visievorming*²⁰⁶. Naast het aanbieden van een platform voor overleg en ervaringsuitwisseling diende VOMEC initiatieven te nemen om de principes van de meerwaardeneconomie verder te verspreiden. Ook verleende VOMEC advies binnen de adviescommissie sociale economie²⁰⁷. In de praktijk wordt de naam VOMEC nooit gebruikt en blijft men de naam VOSEC hanteren.

2.7.2.3.4 Buurt en nabijheidsdiensten

De nieuwe nabijheidsdiensten kunnen in twee groepen worden opgedeeld: nabijheidsdiensten aan personen en maatschappelijke nabijheidsdiensten. Het betreft steeds diensten die zowel een

²⁰⁶ De initiatiefnemers waren de bankier Mark Lambrechts, de alternatieve financiers Hefboom cvba en Netwerk Vlaanderen vzw, Febecoop vzw (Belgische Federatie van de sociale en coöperatieve economie - Fédération Belge de l'économie sociale et coopérative), HET bedrijventrum sociale economie kanaal 127 cvba, De ngo mensenbroeders vzw, het invoegbedrijf Sales Solutions BVBA. Zie referentiedatabank VZW Belgisch Staatsblad In www.ejustice.just.fgov.be

²⁰⁷ Besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie. In www.cass.be

nabijheidsaspect als een zorgaspect inhouden. Ook de term nieuw heeft een tweevoudige betekenis. Het betreft noden die recent ontstaan zijn of waar een vroeger eerder marginale vraag nu sterker uitbreiding kent omwille van een aantal demografische en socio-economische evoluties. Anderzijds betreft het noden die reeds gedeeltelijk werden ingevuld via een zwart, grijs of informeel circuit.

Minister Landuyt gaf de buurt- en nabijheidsdiensten een plaats binnen het concept van de werkwinkel onder de noemer "lokale actieplannen dienstenwerkgelegenheid". In februari 2001 werd een pilootproject in het kader van de nieuwe diensteneconomie gestart. Aan 13 centrumsteden (Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout) werd gevraagd een actieplan "diensteneconomie" op te stellen. In zo'n actieplan engageert de stad zich om o.a. actief een regisseursfunctie op te nemen en projecten te financieren voor tewerkstelling in het kader van nabijheidsdiensten, al dan niet in eigen beheer. De actieplannen hadden een looptijd van vier jaar. In 2003 werden 49 projecten gesubsidieerd voor een werkgelegenheid van 413 personen of 332 VTE doelgroepwerknemers in het Vlaamse Gewest. De doelgroepwerknemers werden tewerkgesteld via WEP-plus, activa, PWA, GESCO, art.60§ 7, invoegsubsidies, etc.

In maart 2002 lanceerde toenmalige minister voor werkgelegenheid en toerisme Renaat Landuyt een projectoproep voor de ontwikkeling van nabijheidsdiensten in het toerisme. De bedoeling was om voorbeeldprojecten voor de ontwikkeling van nabijheidsdiensten in de toeristische sector op te starten en de koppeling te maken tussen sociale economie en toerisme. Het kon bijvoorbeeld gaan om het onderhoud van toeristische fiets- en wandelpaden. De administratieve ondersteuning en opvolging van de projectoproep werd toevertrouwd aan de administratie werkgelegenheid, afdeling tewerkstelling. De projectoproep werd gelanceerd voor één jaar en werd nadien met één jaar verlengd tot 31 oktober 2003. Op 1 april 2002 konden 25 projecten opstarten die samen 78 VTE tewerkstellingsplaatsen voor doelgroepwerknemers dienden te realiseren.

In samenwerking met de Vlaamse Regering namen de VZW Gent, stad in werking, en het Werkgelegenheidsfonds Stad Antwerpen VZW het initiatief om een on-linedatabank voor buurt- en nabijheidsdiensten te ontwikkelen. Op deze "dienstenwijzer" wordt de vraag naar en het aanbod aan diensten via het internet kenbaar gemaakt. In het kader van de lokale werkwinkels werd het vanaf het najaar van 2003 mogelijk voor andere steden om in het project te stappen²⁰⁸.

2.7.2.3.5 *Sociale werkplaatsen*

Om de professionalisering van de sociale werkplaatsen verder te stimuleren, werden met het besluit op de meerwaardeconomie extra faciliteiten voorzien op het vlak van managementondersteuning en toegang tot risicokapitaal. Hiervoor kunnen sociale werkplaatsen terecht bij kwaliteitsvolle adviesbureaus en het Vlaams participatiefonds voor de sociale economie.

²⁰⁸ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 79-84.

2.7.2.3.6 *Arbeidszorgcentra*

2.7.2.3.6.1 Arbeidszorg binnen sociale werkplaatsen

Gedurende de jaren '90 werd in verschillende sociale werkplaatsen projecten arbeidszorg georganiseerd, zonder wettelijk kader of vast financieringskanaal. Met het besluit van 14 december 2001 (tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1998 tot uitvoering van het decreet inzake sociale werkplaatsen) kregen deze projecten een juridisch kader.

In november 2001 werd het decreet inzake sociale werkplaatsen gewijzigd. Arbeidszorg wordt als functie ondergebracht in sociale werkplaatsen. Sociale werkplaatsen die minstens een erkenning hebben voor 10 voltijdse arbeidsplaatsen kunnen een beroep doen op een omkaderingspremie voor de begeleiding van arbeidszorgmedewerkers. De sociale werkplaatsen met een arbeidszorgerkenning dienen zich volgens het decreet van november 2001 aan te sluiten in een regionaal netwerk van arbeidszorginitiatieven. Op initiatief van SST (de koepel voor sociale werkplaatsen en arbeidszorgcentra) zijn Provinciale Steunpunten Arbeidszorg ontwikkeld. Zo een steunpunt verenigt alle arbeidszorginitiatieven over de verschillende sectoren heen, stimuleert een gemeenschappelijke ontwikkeling van begeleidingsmethodiek en uitwisseling van arbeidszorgmedewerkers over de initiatieven heen.

In april 2002 konden de sociale werkplaatsen een eerste maal aanvragen indienen op deze nieuwe regelgeving. Er werden vanuit 50 sociale werkplaatsen aanvragen ingediend. Momenteel zijn er 40 omkaderingsgesco's arbeidszorg toegewezen. Deze regelgeving van het Ministerie van Werkgelegenheid is een enorme stap vooruit in de erkenning en subsidiëring van de werkvorm. Arbeidszorg is hiermee structureel verankerd in de sociale werkplaatsen en kan daardoor verder professioneel uitgebouwd worden.

Het aantal arbeidszorgmedewerkers binnen de sociale werkplaatsen is sterk gestegen in de loop van 2004. In 2003 waren er in het Vlaamse Gewest 56 arbeidszorgcentra verbonden aan sociale werkplaatsen of onafhankelijke die lid waren van de koepel SST.

2.7.2.3.6.2 Begeleid werken binnen de gehandicaptensector

In het kader van arbeidszorg wordt "begeleid werken" als arbeidsvorm gesubsidieerd door het Vlaams Fonds. Sommige personen met een handicap wilden en konden verder gaan dan de arbeidsactiviteiten die door de organisaties traditioneel in dagcentra werden aangeboden. Werken in een omgeving die niet in hoofdzaak uit personen met een handicap bestaat, leek voor hen een haalbare en wenselijke optie. Hieruit groeide het "(individueel) begeleid werken" voort. Op 1 augustus 1999 startte dan het experimentele project "arbeidszorg" van het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie voor Personen met een Handicap waardoor de organisaties die reeds aan het experimenteren waren met begeleid werken, nu tijd en ruimte kregen om flexibel en partieel in te spelen op de vragen, de interesses, de mogelijkheden en motivaties van cliënten. Het experiment liep op 31 december 2000 ten einde en kende een vervolg in een voorlopige erkenning begeleid werken tot 31 december 2002, gekaderd binnen de heroverwegingsbesluiten van het Vlaams Fonds. De voorlopige regelgeving werd sinds 1 januari 2003 omgezet in een definitieve regelgeving en bijhorend subsidiëeringsmechanisme.

Begeleid werken binnen het Vlaams Fonds is beperkt tot de personen met een Vlaams Fondsnummer. Begeleid werken (binnen het Vlaams Fonds) wordt enkel aangeboden aan personen die verblijven in dagcentra of tehuizen voor niet-werkenden. De jobcoach zorgt dan voor de begeleiding van deze mensen op de werkvloer. Het Vlaams Fonds heeft met 23 dagcentra een convenant afgesloten waarbij een aantal plaatsen dagcentra heroverwogen werden naar plaatsen

begeleid werken. Begeleid werken als vorm van gesubsidieerde arbeidszorg kan dus enkel binnen die 23 dagcentra die hiervoor een convenant hebben afgesloten met het Vlaams Fonds. Echter, begeleid werken als activiteit wordt ook georganiseerd door dagcentra die hiervoor geen convenant hebben afgesloten (=die hiervoor dus niet gesubsidieerd worden). 950 personen waren actief in het Vlaamse Gewest via begeleid werken, op een totaal van 11.115 (8,5%) mensen verblijvend in een dagcentrum of tehuis voor niet-werkenden. Voor 70% onder hen beperkt hun activiteit zich tot maximaal twee halve dagen per week²⁰⁹.

2.7.2.4 Besluit

De periode '99 tot '03 wordt gekenmerkt door de dominante rol van de overheid in het organiseren van de sector. Sociale economie wordt een volwaardige bevoegdheid. Ondanks de erkenning van de brede invulling door de overheid wordt de sociale economie in de eerste plaats gezien als een middel tot inschakeling van kansengroepen dat kadert binnen een breder activeringsbeleid. Er kunnen twee processen onderscheiden worden. Enerzijds komen er bijkomende innovaties zoals het stelsel van de dienstencheques of erkenning van de werkvormen buurt- en nabijheidsdiensten arbeidszorg en activiteitencoöperaties. Anderzijds is er een consolidering van de bestaande maatregelen.

2.7.3 Overheidsbeleid sociale economie (2003-2008)

2.7.3.1 Federaal Beleid sociale economie (2003-2008)

2.7.3.1.1 *Beleidsintenties*

Johan Vande Lanotte werd in 2003 opgevolgd door Bert Anciaux als Minister van Sociale Economie. Datzelfde jaar nog werd Anciaux opgevolgd door Staatssecretaris voor Sociale Economie Els Van Weert.

Op de Federale werkgelegenheidsconferentie van maart 2004 werden de volgende intenties geformuleerd:

“De federale Regering hoopt met de uitbreiding van de SINE-maatregel naar de buurt- en nabijheidsdiensten 3.000 arbeidsplaatsen te creëren in de buurt- en nabijheidsdiensten voor laaggeschoolde langdurig werklozen of leefloners.”

“In het kader van de sociale economie engageren de federale staat en de deelstaten zich om te komen tot de creatie van 12.000 bijkomende arbeidsplaatsen, over vier jaar.”

“Via een versterking, een vereenvoudiging en een versoepeling van het stelsel van de dienstencheques engageert de Federale Regering zich om tegen eind 2005 25.000 extra buurt- en nabijheidsbanen te scheppen in de sector van thuishulp voor huishoudelijke activiteiten.”

Op 30 mei 2005 werd het samenwerkingsakkoord Meerwaardeneconomie 2005-2008 tussen de Federale staat, de gewesten en de Duitstalige gemeenschap hernieuwd. Het samenwerkingsakkoord is gebaseerd op twee peilers van de meerwaardeneconomie:

- (1) de ontwikkeling van sociale economie-initiatieven en bedrijven verder ondersteunen;
- (2) de ondersteuning van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.

²⁰⁹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 32-36.

In art 2§3 herbevestigen de contracterende partijen hun gezamenlijke verbintenissen, aangegaan in het kader van de nationale werkgelegenheidsconferentie van oktober 2003, om 12 000 bijkomende arbeidsplaatsen te creëren voor oktober 2007²¹⁰.

2.7.3.1.2 *Buurt en nabijheidsdiensten*

In het najaar 2004 werd een impulsfonds voor de ontwikkeling van buurt- en nabijheidsdiensten en interventieteams opgestart voor nieuwe initiatieven. Het wordt beheerd door de bevoegde administratie van de Federale minister van Sociale Economie. Het impulsfonds voorziet in een eenmalige financiering van 1 oktober 2004 tot en met eind oktober 2005. BND die vroeger konden rekenen op financiële steun uit het experimentenfonds, komen hier niet in aanmerking. De eerste oproep werd afgesloten op 20 september 2004²¹¹.

2.7.3.1.3 *PWA*

Vanaf 1 oktober 2004 is echter geen enkele PWA'er nog vrijgesteld van sollicitatieplicht en wordt elke PWA'er automatisch ingeschreven als werkzoekende bij de VDAB, met uitzondering van de personen met een permanente arbeidsongeschiktheid. Deze maatregel kadert in de afbouw van het systeem van de PWA's en de uitbouw van het systeem van de dienstencheques. De hervorming van de PWA houdt ook in dat nieuwe PWA-werknemers zich vanaf 1 maart 2004 (normaal gezien) niet meer kunnen inschrijven voor diensten die met dienstencheques kunnen gebeuren (poetsen, boodschappen, strijk en mindermobielentransport). PWA-werknemers worden ook gestimuleerd om de overstap te maken naar een reguliere job, bijvoorbeeld via het systeem van de dienstencheques. Het grootste probleem voor de PWA'ers is/was juist de zogenaamde werkloosheidsval: door de (toch wel geringe) extra verdiensten die het PWA-werk opleverde voor de werkloze, is de stimulans om vanuit dit statuut naar een reguliere baan te stappen, klein. Hiervoor willen de dienstencheques (ontstaan op 1 mei 2003) een oplossing bieden²¹².

2.7.3.1.4 *Dienstencheques*

Het stelsel van de dienstencheque was effectief van kracht sinds 1 mei 2003 in de gewesten en werd vanaf 1 januari 2004 Federale materie. De financiering van de dienstencheques is een consumentensubsidie, die de particulieren aanmoedigt diensten in het kader van huishulp te financieren. Een dienstencheque had oorspronkelijk een waarde van 23,56 Euro (6,2 Euro voor de gebruiker en 17,36 Euro Federale bijdrage). Eind 2003 werd beslist om de waarde van de cheque te verlagen tot 19,47 Euro (6,2 Euro voor de gebruiker en slechts 13,27 Euro als federale bijdrage). Eind januari 2004 verhoogde de regering onder druk tijdelijk de waarde van de DC. Tot 1 juli 2004 kregen dienstenchequebedrijven opnieuw 23,56 Euro per DC in plaats van 19,47 Euro uitbetaald. Sinds 20 juli 2004 kwam de (voorlopige) oplossing: de DC zijn 21 Euro waard waarvan 6,2 Euro werd betaald door de gebruiker en 14,8 Euro door de overheid. Vanaf 1 januari 2007 ging wegens budgettaire redenen de vermindering van 1 Euro per DC in. Een indexaanpassing van de DC werd aangekondigd tijdens de ministerraad van 24 november 2006. Vanaf 1 januari 2004 geniet de

²¹⁰ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewelkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 3. VAN HOUTTEGHEM, I. Tewelkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.4..

²¹¹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewelkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.88.

²¹² VAN HOUTTEGHEM, I. Tewelkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.22-23.

gebruiker een forfaitaire fiscale aftrek van 30%. De gewesten en gemeenschappen zijn vrij om het instrument van de DC te gebruiken voor andere activiteiten indien ze dit zelf organiseren en financieren. (bijv. kinderopvang)²¹³.

2.7.3.1.5 *Activiteitencoöperaties*

In januari 2004 heeft de toenmalige Federale minister voor Sociale Economie, de heer Bert Anciaux, Febecoop de opdracht toevertrouwd voor het uitvoeren van een studie over de activiteitencoöperaties. Het eindverslag “studie over de tewerkstellings- en activiteitencoöperaties” werd in november 2004 door Febecoop overgemaakt aan de Staatssecretaris voor Sociale Economie, mevrouw Els Van Weert.

Om een volwaardig statuut te geven aan de Activiteitencoöperaties en hun werking te optimaliseren, werden recent een aantal denkpistes voorgesteld en besproken. Zo sprak men onder meer over het verlengen (tot 18 maanden) van de verblijfsduur in de coöperatie (momenteel beperkt tot 1 jaar). Dat staat onder meer vermeld in het wetsvoorstel ‘voor het statuut van werkondernemer binnen de activiteitencoöperatieve’ dat werd goedgekeurd door de Ministerraad op 21 november 2006²¹⁴. Op 24 januari 2007 is het wetsvoorstel van de activiteitencoöperaties goedgekeurd in de Commissie Sociale Zaken van de Kamer.²¹⁵

2.7.3.2 Het Vlaams beleid sociale economie (2004-2008)

2.7.3.2.1 *Beleidsintenties*

In haar beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 stelde Minister van Brempt het volgende: “*Dit Vlaamse beleidsdomein is nog erg jong en heeft behoefte aan verdieping en verbreding. In de vorige legislatuur zette men een eerste stap in de richting van de professionalisering van de sociale economie. Daardoor hebben de bedrijven ook op managementvlak een hele stap vooruit gezet. Die professionalisering kan nog versterkt worden, nu heel wat initiatieven op kruissnelheid zijn gekomen. Het belang van een tweede professionaliseringsgolf en de budgettaire speelruimte noopt de regering de beleidsuitvoering te analyseren op efficiëntie en effectiviteit (verdieping). Het groeipad zal worden verbreed. De mate van verbreding zal afhangen van de budgettaire middelen. We zullen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren ontwikkelen om de vooropgestelde doelstellingen op te volgen...De laatste jaren ontstond er een waaier aan initiatieven binnen de sociale economie die niet alleen verschillen van aard, maar ook van oorsprong. De sector heeft dringend nood aan een verhaal dat inhoudelijk en financieel samenhangt.*” Om dit te verwezenlijken stelde ze een strategisch meerjarenplan Sociale Economie op. De speerpunten voor de uitbouw van dit plan waren (1) het organiseren van een efficiënt werkveld, (2) stimuleren van meerwaardeneconomie en (3) uitbouw relaties met de stakeholders (doelgroepen, middenveld en overheden).

Prioritair was de organisatie van een efficiënt werkveld. Dit zou mogelijk worden gemaakt door (1) de verankering van de sociale economie, (2) synergie te creëren via samenwerking en professionalisering, (3) het imago van de sociale economie te versterken,

²¹³ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.93-96.

²¹⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p. 75.

²¹⁵ www.socialeconomie.be

- (4) vereenvoudiging en monitoring,
(5) een speciale plaats te geven aan de buurt- en nabijheidsdiensten,
Deze intenties werden als volgt ingevuld:

(1) de verankering van de sociale economie:

“Na een grondige evaluatie van de bestaande instrumenten en initiatieven zullen we de besluiten inzake meerwaarde-economie en Buurt- en Nabijheidsdiensten (BND) decretaal verankeren. Harmonisering, vereenvoudiging en gedeelde verantwoordelijkheid staan als basisprincipes voorop. De afstemming van de bestaande decreten inzake sociale en beschutte werkplaatsen is daarbij essentieel. In het licht van de overheveling van de beschutte werkplaatsen naar het departement werkgelegenheid naar aanleiding van Beter Bestuurlijk Beleid, zal worden onderzocht welke decretale onderbouw het meest geschikt is. Diverse nieuwe initiatieven vergen een aangepaste regelgeving. Ongeacht de arbeidsduur of het arbeidsritme moeten de statuten waarin mensen werken kwalitatief in orde zijn. We zullen waar nodig met de federale overheid overleggen om een aantal knelpunten in verband met het statuut van mensen of organisaties op te lossen (arbeidszorg, activiteitencoöperatieven).”

(2) Synergie creëren via samenwerking en professionalisering.

Men zou de coördinatie, interactie en wederzijdse betrokkenheid tussen de bestaande initiatieven versterken. Een gedeelde verantwoordelijkheid impliceerde een gedeelde kost en daarom werd het klaverbladmodel voorgesteld waarin 4 financieringskanalen zo goed mogelijk op elkaar dienden te worden afgestemd:

- Het beleidsdomein Sociale Economie draagt door loon- en omkaderingspremies bij in het kader van “werk op maat” aan de compensatie van het rendementsverlies, de nood aan begeleiding, het faciliteren van doorgroei en de meerkost van het participatief werken.
- Het huidige federale en Vlaamse Werkgelegenheidsbeleid betaalt voor de tewerkstelling (bv. SINE, Activa) en opleiding van kansengroepen (Opleidingschecques) en het witwassen van het grijze en zwarte circuit door tewerkstellingspremies en dienstencheques.
- De cofinanciering van de zogeheten domeingelden (bv. Via OVAM, subsidies kinderopvang, thuiszorg,...) moet bekeken worden vanuit de invalshoek van de dienstverlening, de innovatie, de werkingskosten, de infrastructuur en een deel van de loonkosten van het coördinerend en gekwalificeerd personeel. Hiervoor zou iedere functionele minister of beleidsniveau (provinciaal, lokaal) zijn/haar verantwoordelijkheid moeten opnemen.
- Waar mogelijk betaalt de klant een prijs voor de geleverde dienst en draagt zo samen met de domeingelden de kost voor de eigenlijke dienstverlening. De klant kan een individu, de lokale overheid of een derde-organisatie zijn. Voor het individu kan een prijsdifferentiatie in functie van draagkracht voorzien worden.” (bv. Dienstencheques, inbreng lokale overheid)

(3) het imago van de sociale economie versterken

Door het actueel economisch en arbeidsmarkt perspectief te vertalen in nieuwe krachtige terminologie die de lading van deze bedrijven dekt. De negatieve connotatie van sociale economie werd immers veroorzaakt doort beklemmende termen als de “beschutte” en “sociale” “werkplaatsen”, “incubatiecentra”, etc.

(4) vereenvoudiging en monitoring

Door te zorgen voor een stabiel, sober, rechtszeker en dus voorspelbaar regelgevend kader en voor zo weinig mogelijk administratieve lasten.

(5) Een speciale plaats voor de buurt- en nabijheidsdiensten

De Buurt- en Nabijheidsdiensten (BND) dienden te evolueren van een experimenteel naar een structureel kader. Via de lokale werkwinkels zouden de lokale besturen een regisseursrol kunnen spelen bij de uitbouw van de lokale diensteneconomie²¹⁶.

Gelet op het succes van de maatregel voor de tewerkstelling van kansengroepen werd in het nieuwe Werkgelegenheidsakkoord 2005-2006, 3.400.000 euro extra voorzien om de groei van de sector te ondersteunen en een groter aanbod aan arbeidsplaatsen te kunnen aanbieden: bijkomende creatie van 1250 arbeidsplaatsen waarvan 500 arbeidsplaatsen voor de invoegbedrijven/-afdelingen, commerciële diensten en 750 arbeidsplaatsen voor de dienstenchequeondernemingen.

In de beleidsbrief sociale economie 2005 -2006 van Minister Van Brempt stond in de eerste plaats het ontwikkelen van een goed monitoringinstrument op de agenda. Dit zou in overleg gebeuren met doorlichtingsteams (via erkende adviesbureaus), de Vlaamse administratie Werkgelegenheid en het steunpunt WAV (Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming). Deze monitoring diende een beeld te geven van het profiel van de tewerkgestelde werknemer, van de wijze waarop het bedrijf met MVO omspringt en diende ook een goed beeld te geven van de financiële situatie van het invoegbedrijf. Vanaf 2006 zouden alle invoegbedrijven/-afdelingen vanaf hun derde jaar erkenning doorgelicht worden. Op deze wijze zouden alle invoegbedrijven op een cruciaal moment van hun bestaan geëvalueerd worden, hun sterkten en zwakten zullen worden geanalyseerd en t.a.v. het management zullen aanbevelingen en aandachtspunten geformuleerd worden. Naast de financiële doorlichting van het invoegbedrijf zou ook het MVO -aspect tijdens deze evaluatie aan bod zal komen²¹⁷.

Met het Vlaams Meerbanenplan van de Vlaamse Regering 'samen voor meer banen', gelanceerd op 16 februari 2006 en goedgekeurd door de Vlaamse regering op 10 februari 2006, beloofde de Vlaamse regering onder meer extra jobs in de sociale werkplaatsen²¹⁸.

2.7.3.2.2 Werkervaringsprojecten

2.7.3.2.2.1 Brugprojecten & Kelchtermansprojecten

Oudere Werkervaringsprojecten zoals en GESCO-opleidingsprojecten of Kelchtermansprojecten bestaan nog steeds. De bestaande Kelchtermansprojecten hebben echter een uitdagend karakter²¹⁹.

2.7.3.2.2.2 WEP-plus

WEP-plus-plan vervangt sinds 1997 de vroegere stelsels van werkervaring (Weer-Werk-GESCO's (Gesubsidieerde Contractuelen) (1990)) en het werkervaringsplan (1996). Waar de voorlopers van WEP-plus een GESCO-statuut hadden, wordt tegenwoordig een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur aangeboden.

²¹⁶ VAN BREMPT, K. Vlaams minister van Mobiliteit, sociale economie en gelijke kansen. Beleidsnota 2004-2009 sociale economie, p. 52-61.

²¹⁷ <http://www.socialeconomie.be>

²¹⁸ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.43.

²¹⁹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.70-71.

De Administratie Werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap voerde in de loop van 1999-2000 een evaluatie uit van het WEP-plus-plan op basis van een bevraging van een 500-tal projecten. Veel aandacht werd besteed aan het doorstromingseffect van deze maatregel. Op basis van een steekproef was 61% van de WEP-plussers aan het werk binnen de drie maanden na uitdiensttreding, 35% herviel in de werkloosheid en 4% begon een opleiding. Wat doorstroming naar de "reguliere sector" betreft, is de slotsom dat 50% een reguliere baan vond. Vaak betrof het interne doorstroming, 60% van de doorgestroomde kandidaten werd aangeworven door de werkgever die hen eerder in dienst had als WEP-plusser.

Sinds 2004 wordt in uitvoering van de Europese richtsnoeren, in het Vlaams werkgelegenheidsbeleid werk gemaakt van een sluitende aanpak voor langdurig werkzoekenden. Sinds 1 april 2004 werd er daarom voorzien in een dubbele doelgroepuitbreiding voor WEP-plus:

(1) WEP-plus "curatieve doelgroep": werklozen die minstens drie jaar uitkeringsgerechtigd werkloos zijn. Er wordt hen een intensievere begeleiding aangeboden, een hogere omkaderingspremie van 35% toegekend in plaats van de gebruikelijke 25% of 15%, de duur van de arbeidsovereenkomst is maximaal 18 maanden (in plaats van 12 maanden) en het is mogelijk dat de doelgroepwerknemer een stage van maximaal drie maanden volgt tijdens zijn WEP-plus-tewerkstelling;

(2) GESCO-WEP-plus: schoolverlaters uit het deeltijds onderwijs, alsook personen die minder dan één jaar het leefloon of financiële maatschappelijke hulp genieten, personen die minstens twee jaar ingeschreven zijn als werkzoekende bij de VDAB (maar niet volledig vergoed waren).

De uit te oefenen activiteiten behoren tot de niet-commerciële sector en bieden een antwoord op een aantal maatschappelijke behoeften die op dit ogenblik niet voldoende worden ingelost door de arbeidsmarkt.

De voornaamste werkgevers in het kader van het WEP-plus-plan zijn plaatselijke besturen of instellingen van openbaar nut, verenigingen van plaatselijke besturen zonder economische finaliteit, vzw's waarin plaatselijke besturen een overwegende rol hebben of gewone vzw's, sociale huisvestingsmaatschappijen, Vlaamse openbare diensten en Vlaamse onderwijsinstellingen.

De financiering komt vanuit diverse hoeken en wordt toegekend gedurende de volledige duur van de tewerkstelling (12 of 18 maanden):

(1) er is een loonsubsidie van het Vlaamse Gewest (Administratie Werkgelegenheid). Indien er ook een Federale subsidiëring is (afhankelijk van doelgroepwerknemer, zie hierboven) via het Federale doorstromingsprogramma (DSP), mag de Vlaamse premie verminderd worden met dat bedrag dat door de RVA of het OCMW (activering van werkloosheidsuitkering of leefloon) wordt uitbetaald,

(2) er is ook een Vlaamse omkaderingspremie voor de werkgever (15%, 25% of indien curatieve WEP-plus 35% van de toegekende loonpremie);

(3) er is een vermindering van de RSZ-werkgeversbijdragen²²⁰.

In 2005 werd vanuit het ESF-programma een 'proeftuin leerwerkbedrijven' opgezet. In deze leerwerkbedrijven wordt geëxperimenteerd met nieuwe organisatiemodellen die de doelmatigheid van WEP-plus kunnen verhogen. Er werden drie leerwerkbedrijven opgestart in de provincies Antwerpen, Vlaams-Brabant en Oost-Vlaanderen met in totaal 75 VTE WEP-plusplaatsen²²¹.

²²⁰ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 62-63.

²²¹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.69.

2.7.3.2.3 Invoegbedrijven

Na vier jaar werking van het instrument invoegbedrijven en –afdelingen werd, volgens de Vlaamse overheid duidelijk dat enerzijds een inhoudelijke verdieping van het instrument noodzakelijk was (invulling van MVO) en anderzijds dat een afstemming met de Europese vrijstellingsverordening inzake staatssteun (artikels 87 en 88 van het EG-verdrag op de werkgelegenheidssteun) zich opdrong. Eveneens geconfronteerd met een budgettaire schaarste (sterk groeiende vraag vanuit de ondernemerswereld naar invoegsubsidies) wilde de Vlaamse minister voor Sociale Economie Kathleen Van Brempt terug naar de oorsprong van de invoegidee: loonsubsidiëring van kansengroepen maar dan binnen onderneming met een aantoonbare maatschappelijke en ecologische meerwaarde. Concreet betekende dit alles dat er beslist werd om vanaf 1 december 2004 geen nieuwe aanvraagdossiers voor erkenning als invoegbedrijf of –afdeling meer te behandelen. In het voorjaar van 2005 werd werk gemaakt van de nieuwe regelgeving voor invoegbedrijven die uitmondde in twee nieuwe besluiten, één van 25 maart 2005 (voor invoegbedrijven die met dienstencheques werken) en van 15 juli 2005 (voor klassieke commerciële invoegbedrijven). De aanvragen tot erkenning van invoegondernemingen lag dus stil vanaf december 2004 tot en met juli 2005. Dit moet meegenomen worden bij de cijfers voor 2004 en 2005.

De definitie van invoegwerknemers werd gewijzigd. Volgens de oude reglementering moest een invoegwerker minstens één jaar werkloos zijn en een diploma van maximaal hoger secundair onderwijs hebben of één dag inactief en een diploma lager secundair onderwijs hebben. De werknemer kreeg een contract voor onbepaalde duur. Volgens de nieuwe reglementering (15/07/05) moet een invoegwerker voldoen aan de volgende criteria: persoon met hoogstens een diploma HSO die de dag voor zijn aanwerving beantwoordt aan één van de volgende kenmerken:

- (1) jonger dan 50 jaar en minstens 12 maanden inactief,
- (2) ouder dan 50 jaar en minstens zes maanden inactief,
- (3) minstens zes maanden leefloongerechtigd of arbeidsmarktgehandicapt,
- (4) deeltijds werkzoekende leerling van het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO)

De nieuwe regelgeving veranderde (in het licht van de Europese regelgeving) ook de loonsubsidiëring. De wijze van subsidiëring is net zoals voorheen gestoeld op het geven van een percentage van loonkost, maar nu slechts gedurende twee jaar. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote ondernemingen, zoals deze worden gedefinieerd door de Europese Commissie in de onderstaande tabel.

	% van de loonkost i.f.v. refertebedrag	
	Jaar 1	Jaar 2
Micro- en kleine onderneming	50%	30%
Middelgrote onderneming	42,5%	22,5%
Grote onderneming	35%	15%

Deze loonsubsidies zijn cumuleerbaar met structurele RSZ-vermindering, doelgroepenvermindering en loonactivering (Activa, SINE,...)

Het concept van de invoegafdeling werd afgeschaft. Iedere ondernemer kan, ongeacht de duur van bestaan, een aanvraag tot erkenning en tot het verkrijgen van een welbepaald contingent invoegwerknemers indienen. De minimumvereiste van drie voltijdse equivalente invoegwerknemers werd eveneens afgeschaft.

Een aantal belangrijke wijzigingen en nieuwigheden betreffende de nieuwe regelgeving zijn de volgende:

- het bedrijf concretiseert zijn engagement inzaker MVO door het formuleren van een aantal actiepunten binnen een specifiek tijds kader,

- het bedrijf stelt bij aanvang een Vormings-, Trainings- en Opleidingsplan (VTO-plan) op voor de invoegwerknemers,
- erkenning als invoegbedrijf geldt voor acht jaar en neemt een aanvang bij de indiensttreding van de eerste invoegwerknemer.
- gedurende minstens twee jaar na subsidiëring de erkende en ingevulde arbeidsplaatsen behouden (bij een DC-bedrijf vier jaar),

Binnen de invoegmaatregel zijn heel wat dienstencheque-ondernemingen (erkend door de Federale overheid) in het kader van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en –banen. Zij werken met dienstencheques en vragen ook hun (Vlaamse) erkenning aan als invoegbedrijf. Via het Besluit van 25 maart 2005 werd deze oversubsidiëring weggewerkt, maar zullen de DC-ondernemingen toch tijdelijk worden ondersteund bij de aanwerving van kansengroepen. De loonsubsidie bij DC-ondernemingen die een erkenning aanvragen als invoegbedrijf of –afdeling (hier bestaat het concept invoegafdeling wel nog) bedraagt 1.650 euro per VTE per jaar gedurende drie jaar voor een invoegafdeling en gedurende vier jaar voor een invoegbedrijf. Deze loonsubsidies zijn cumuleerbaar met structurele RSZ-vermindering, doelgroepenvermindering en loonactivering (Activa, SINE, ...).

In concreto zijn invoegbedrijven die eveneens een erkenning hebben als DC-onderneming, ondernemingen die diensten aanbieden die door de gebruiker met dienstencheques kunnen betaald worden. Hier is een combinatie van tijdelijke Vlaamse loonkostsubsidies (voor de invoegwerknemers) met een Federale subsidie voor de consument die de aangeboden diensten met dienstencheques betaalt. Bij een DC-onderneming moeten er weliswaar minstens drie invoegwerknemers in drie jaar tijd worden aangeworven en moeten deze minstens 30% op het totale personeelsbestand vertegenwoordigen. Ook hier gelden voorwaarden dat er een MVO-plan, VTO (vorming, training, opleiding)-plan wordt opgesteld.

Voor de invoegbedrijven (en –afdelingen) collectieve diensten blijft het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 van kracht²²².

2.7.3.2.4 Lokale diensteneconomie

Tot het decreet Lokale diensteneconomie van start ging in 2008 bevonden de BND zich nog in een experimentele fase.

- Het experimentenfonds “buurt en nabijheidsdiensten, uitgaande van de toenmalige Federale Minister van Sociale Economie Johan Vande Lanotte werd vanaf 1 november 2004 overgeheveld naar Vlaams minister voor sociale economie, Kathleen Van Brempt. Het experimentenfonds is sinds medio 2004 overgegaan in het “projectenfonds” en werd verlengd tot 29/02/2008.
- ook de lokale actieplannen dienstenwerkgelegenheid voor de centrumsteden werden verlengd tot eind 2007.
- De nabijheidsdiensten toerisme, uitgaande in beheer van de toenmalige administratie werkgelegenheid zijn medio 2004 eveneens overgegaan in het projectenfonds.
- Tenslotte werd eind 2005 ook in de plannen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid in 13 steden en gemeenten een luik lokale diensteneconomie opgenomen.

²²² VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.52-56.

Het decreet Lokale Diensteneconomie (LDE) werd in het Vlaams parlement goedgekeurd in december 2006 met de bedoeling om de uitvoeringsbesluiten te schrijven in het voorjaar 2007. Het decreet trad echter pas in werking vanaf 1 januari 2008.

De krachtlijnen van het decreet LDE zijn de volgende:

- lokale diensteneconomie vervangt het begrip BND en verwijst naar alle aanvullende diensten die vanuit de gemeente gestuurd, gestimuleerd en opgezet kunnen worden indien ze maatschappelijk relevant zijn. Het Decreet vertrekt vanuit d 2^{de} pijler van de werkwinkel, het lokale bestuur dat verantwoordelijk is voor de sociale cohesie,
- De koppeling wordt gemaakt tussen lokale noden en lokale werkgelegenheid,
- Niches die niet vermarktbaar zijn worden ondersteund,
- Enkel van toepassing op alle VZW's, lokale en provinciale overheden,
- Om voor een erkenning in aanmerking te komen moet de lokale diensteneconomie op participatieve wijze een maatschappelijke meerwaarde genereren en het duurzaam ondernemen nastreven

Het moet gaan om een aanvullend aanbod op de reguliere economie. Het uitgangspunt in de financiering van sociale economieprojecten is het klaverbladmodel (zie beleidsintenties). Dit combinatiemodel maakt het mogelijk om de bevoegdheidsoverschrijdende elementen van de BND' s te valoriseren. Concreet betekent dit dat het Vlaams subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie de lokale diensteneconomie in het kader van een klaverbladfinanciering subsidiëren waarbij ook een andere overheid of de klanten voor financiële inbreng zorgen. Binnen de perken van een begrotingskrediet kan de erkende lokale diensteneconomie aanspraak maken op een loon- of omkaderingspremie op basis van het aantal door de minister toegekende doelgroepwerknemers. De loonpremie bedraagt per jaarbasis per doelgroepwerknemer maximaal 8 000 Euro en de omkaderingspremie op jaarbasis 12 000 Euro voor een initiatief met meer dan 10 doelgroepwerknemers.

Een erkenning vanuit de LDE kan vanaf 29/02/2008 worden verlengd voor onbepaalde duur²²³.

2.7.3.2.5 *Sociale werkplaatsen*

Sociale werkplaatsen werken met contingentering. Sociale werkplaatsen krijgen slechts een uitbreiding van hun erkenning wanneer een erkenningsronde uitgeschreven wordt door de bevoegde Vlaamse minister en hun aanvraag valt onder de prioriteiten gesteld door de overheid. Er is de vraag tot afschaffing van die contingentering. Wanneer een onderneming succesvol is, verhoogt haar productie alsook het werkvolume. Indien er geen extra personeel aangeworven kan worden, verhoogt de druk op de huidige personeelsgroep, wat dan weer indruist tegen de doelstelling van sociale werkplaatsen: het creëren van arbeid op maat van de doelgroepwerknemer. De vraag tot uitbreiding vanuit de sector is relevant aangezien alle beschikbare plaatsen ingevuld zijn.

Minister Van Brempt kondigde op 25 juli 2006 aan dat de sociale werkplaatsen er 530 extra werknemers bij krijgen. Daarvan zijn er 442 voltijdse doelgroepwerknemers en 88 voltijdse banen voor omkaderingspersoneel. Het betreft hier een uitbreiding van het contingent waar reeds lang om gevraagd werd. Deze uitbreiding betekent een groei van de sector van 20% en een budgettaire inspanning van de Vlaamse Regering van 6, 13 miljoen Euro. Deze 530 extra jobs werden toegewezen volgens drie categorieën:

- (1) natuurlijke groei van de sociale werkplaatsen en versterkte samenwerking met de lokale besturen,

²²³ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.87-89.

- (2) innovatieve projecten (8 sociale werkplaatsen die een innovatief project hebben ingediend of een nieuwe niche willen aanboren werden weerhouden.)
- (3) supported employment (17 sociale werkplaatsen onderschrijven het engagement om de mensen die zij aanwerven te gaan plaatsen in reguliere bedrijven waarbij dat het doel is dat ze op termijn een contract krijgen in het reguliere bedrijf.)

Op het geheel van alle sociale werkplaatsen is ongeveer één op drie een kringloopcentrum. We gaan dieper in op deze werkvorm in het tweede deel van dit onderzoek ²²⁴.

2.7.3.2.6 *Beschutte werkplaatsen*

Eind jaren '90 was vanuit diverse hoeken een nood voelbaar aan een grondige doorlichting en Hervorming van de Vlaamse Overheid. Dit leidde op 19 februari 2000 tot de Verklaring van Leuven, welke het startschot betekende voor de operatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB). In de besprekingen rond de indeling van de nieuwe beleidsdomeinen werde de beslissing genomen om de beschutte werkplaatsen over te hevelen naar het beleidsdomein sociale economie onder de bevoegdheid van minister Van Brempt. Deze overheveling vond plaats op 21 april 2006. Door deze overheveling kwamen de sectoren van de beschutte werkplaatsen onder eenzelfde beleidsdomein. Minister Van Brempt werkt sindsdien aan een eenheidsdecreet voor sociale en beschutte werkplaatsen om een integraal tewerkstellingsbeleid voor kansengroepen uit te werken. Vanaf 1 april 2006 werd de taak van het VFSIPH overgenomen door het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie²²⁵.

2.7.3.2.7 *Eenheidsdecreet (maat) werkbedrijven*

Het eenheidsdecreet heeft als doelstelling te komen tot een versmelting van beide werkvormen tot de zogenaamde maatwerkbedrijven. Om het proces van toenadering te faciliteren en het eenheidsdecreet mee vorm te geven werd door de respectievelijke koepelorganisaties SST en VLAB, de confederatie Amfion vzw opgericht. Het eenheidsdecreet moet gezien worden als een werkkader voor de beschutte en sociale werkplaatsen om de tewerkstellingskansen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te verhogen? De uitgangsbasis van het decreet in wording wordt gevormd door de gemeenschappelijke visietekst van SST en VLAB "op weg naar tewerkstelling op maat" (najaar 2004). Begin 2006 werden door de twee koepels conclaven georganiseerd om samen met de sector het nieuwe werkkader in te vullen. In een gemeenschappelijke Raad van Bestuur van de twee koepels werd gekomen tot een gemeenschappelijke visie op dit eenheidsdecreet. Deze gemeenschappelijke visie werd voorgelegd aan het gehele werkveld om de draagkracht te verhogen. Op 21 juni 2006 organiseerde de SERV de start van de Ronde Tafel "eenheidsdecreet beschutte en sociale werkplaatsen" voor de sector aangepaste tewerkstelling.

De (maat)werkbedrijven steunen op de volgende basisprincipes:

- werknemer of werkzoekende staat centraal,
- onafhankelijke toeleiding en trajectaanpak,
- persoonsgebonden subsidiëring via het rugzakmodel,
- garanderen van een kwaliteitsvolle begeleiding,
- ondernemerschap-autonomie van het bedrijf en regionale samenwerking tussen werkbedrijven.

²²⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.43.

²²⁵ Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel, brochure VLAB, 2005, p. 6-7.

Vanaf 1 april 2006 werd de toeleiding van mensen met een handicap van het Vlaams Fonds naar de VDAB overgeheveld. De logica dat personen met een handicap één van de kansengroepen op de arbeidsmarkt zijn, wordt daarmee gevolgd. De link tussen de VDAB en de Arbeidstrajectbegeleiding dient te worden versterkt. Het Vlaams Fonds zou bevoegd blijven voor de erkenning van personen met een handicap. De expertise op het vlak van begeleiden en tewerkstellen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moet gebruikt worden zowel binnen het werkbedrijf als naar reguliere bedrijven toe. VLAB heeft bijvoorbeeld als promotor van het ESF-project supported employment ervaring met het begeleiden van mensen met een handicap bij de tewerkstelling in reguliere bedrijven. Iedere werkzoekende of werknemer met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt zou moeten kunnen beroep doen op een werkbedrijf voor tewerkstelling of begeleiding. Men zou dus werken zonder strikte doelgroepomschrijving en zonder beperking in het aantal arbeidsplaatsen (noch op niveau van het Gewest als op niveau van het werkbedrijf). De subsidiëring zou persoonsgebonden zijn zodat de werknemer zijn subsidie via een 'rugzak' kan meenemen. De sector is voorstander om via een overgangsfase van de bestaande (niet-persoonsgebonden) subsidiesystemen af te stappen.

Tenslotte wil men in het nieuwe eenheidsdecreet de arbeidszorg beschouwen als een methodiek en niet als een aparte structuur. Men ziet Arbeidszorg als een laatste vangnet in een continuüm om het recht op arbeid te vrijwaren voor iedereen (van arbeidszorg over, beschermde tewerkstelling, groepsenclaves, supported employment tot tewerkstelling zonder begeleiding in een gewoon bedrijf). Men dient er evenwel van uit te gaan dat bezoldigde arbeid steeds de voorkeur moet genieten²²⁶. Deze initiatieven hadden uiteindelijk moeten resulteren in een decreet met bijhorende uitvoeringsbesluiten maar begin 2008 is het decreet nog steeds niet klaar.

2.7.3.3 Besluit

Tussen '04 en '08 blijft de sector groeien maar de overheid is vooral gefocust op een verdere ordening en harmonisering. Er wordt gewerkt aan een efficiëntere financiering met aandacht voor de synergie tussen verschillende bronnen van financiering (klaverbladmodel/rugzakmodel). De lokale diensteneconomie wordt verankerd met een decreet. De beschutte werkplaatsen komen onder de bevoegdheid van de Vlaamse minister van sociale economie en er wordt getracht om via een decreet de regeling voor beschutte en sociale werkplaatsen te harmoniseren. Verder werd de regeling voor de invoegbedrijven bijgestuurd om de oversubsidiëring in combinatie met de dienstencheques weg te werken.

2.7.4 Conclusies hoofdstuk twee

2.7.4.1 Agendabepaling

In eerste instantie zorgden de entrepreneurs uit de pioniersfase voor de dynamiek van de sector. Na verloop van tijd namen koepels en tussenstructuren hun plaats in en ging men op die manier trachten te wegen op de politieke agenda. Zo kon bijvoorbeeld worden vastgesteld dat de beleidsaanbevelingen uit de studie *'Werken aan Werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten'* uit 1992 vrij letterlijk werden overgenomen in de Beleidsbrief van Minister Detiège en de daaropvolgende experimentele regeling voor de invoegbedrijven. Deze studie werd uitgevoerd door de alternatieve financier Hefboom CV en kreeg in opdracht van Minister Detiège ook een vervolg: *Werken aan Werk bis* uitgevoerd door Hefboom CV in 1993. Vervolgens kreeg het daartoe opgerichte 'Samenwerkingsverband Sociale Economie' een zeer grote rol toebedeeld inzake de

²²⁶ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p. 33-35.

uitvoering en opvolging van het experiment invoegbedrijven. Dit samenwerkingsverband bestond uit de alternatieve financiers Hefboom, Netwerk Vlaanderen en het Triodos Fonds voor sociale economie. Hefboom en Netwerk Vlaanderen zouden in 1999 ook aan de wieg staan van de koepelorganisatie VOSEC die via het meerwaardenbesluit van 2001 ook erkend werd door de overheid.

In dit opzicht kan de vergelijking gemaakt worden met de analyse van Patrick Stouthuysen over de beleidsvernieuwing t.a.v. kansarmoede in de Vlaamse steden tijdens het begin van de jaren '90. Dat concepten als kansarmoede, die afkomstig waren uit de welzijns wereld ingang kregen in het beleid, had vermoedelijk minder te maken met de machtspositie van de welzijnssector dan met een meer algemene ontwikkeling waarbij nieuwe sociale bewegingen in groeiende mate de beleidsagenda's beïnvloeden. Meer concreet gaat het erover dat op het einde van de jaren tachtig en bij het begin van de jaren negentig in studiediensten van partijen en op kabinetten maar ook in de federale en vooral de nieuw uitgebouwde Vlaamse administraties, steeds meer mensen werden gerekruteerd die hun sporen hadden verdiend in milieugroepen, de vredesbeweging, derde wereld of welzijnsorganisaties. Zo kwamen nogal wat bewindsmakers aan het bewind die hetzij zelf uit die bewegingen kwamen, hetzij er grote verwantschap mee vertoonden. Het is duidelijk dat de beleidsmakers bij hun zoektocht naar beleidsalternatieven (in dit geval werkgelegenheid voor kansengroepen) inspiratie zochten bij de ideeën en modellen die in de loop der jaren in de sfeer van de verschillende nieuwe sociale bewegingen waren ontwikkeld.

Nu en dan doen er zich in de politiek keuzesituaties voor, momenten waarop beslissingen moeten worden genomen. Dan is er een belangrijke rol weggelegd voor politieke entrepreneurs: zij moeten trachten problemen, beleidsvoorstellen en politieke opportuniteiten te koppelen. Wanneer we kijken naar de totstandkoming van het Vlaamse stedelijke beleid, dan moeten we constateren dat bij het begin van de jaren negentig de probleemdefinities en beleidsalternatieven (het kansarmoede/sociale uitsluitingframe) al circuleerden. Wat nog ontbrak was een politieke opportuniteit. De verkiezingsuitslag van 24 november 1991 en meer bepaald de overwinning van het Vlaams Blok (de eerste zwarte zondag) zou daarvoor zorgen²²⁷. De hypothese van Houthuysen kan ook grotendeels worden toegepast op de agendavorming van de sociale economie. Sociale economie verscheen rond dezelfde periode op de politieke agenda en werd indirect aangestuurd door activisten uit de sector zelf.

2.7.4.2 Periodes historiek

In de ontstaansgeschiedenis van de sociale inschakelingseconomie en het beleid inzake sociale economie kunnen drie periodes onderscheiden worden:

(1)'82-'92: het werkveld neemt het initiatief, de overheid anticipeert

Begin jaren '80 blijft het aantal langdurig werklozen sterk toenemen. Als reactie ontstaan initiatieven in de opbouwsector en de welzijnssector die een antwoord trachtten te bieden op het ontbreken van opleidingsmogelijkheden voor deze doelgroep. Vanaf '82 neemt de overheid voor het eerst tewerkstellingsmaatregelen die specifiek gericht zijn op langdurig werklozen. Vanaf '85 en vooral na '88 worden er substantiële en structurele maatregelen genomen die anticiperen op de initiatieven uit het werkveld. Het gaat in het bijzonder over initiatieven voor opleiding en tewerkstelling van kansarmen. Het werkveld maakt gebruik van de veralgemening van het GESCO-stelsel en de bredere invulling van art. 60 § 7 vanaf '89 om het zwaartepunt binnen deze

²²⁷ STOUTHUYSEN, P. DUUVENDAK, J. W. & VAN DER GRAAF, P. Stedelijk Beleid in Vlaanderen en Nederland: Kansarmoede, sociale cohesie en sociaal kapitaal. In Tijdschrift voor sociologie. 1999, volume 20, nr. 3-4, pp. 584-586.

initiatieven voor de kansarmen te verleggen naar tewerkstelling. Vanaf '90 beginnen deze tewerkstellingsinitiatieven zich als sociale economie te profileren.

(2)'92-'99 :de overheid neemt het initiatief over, geeft experimentele erkenning aan de sociale economie en breidt de sociale tewerkstelling uit

Vanaf '92 begint de overheid af te stappen van de klassieke tewerkstellingsprogramma's met contracten van onbepaalde duur. De overheid gaat de sociale tewerkstelling uitbouwen via werkervaringsprojecten gericht op doorstroming. De overheid gaat de tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen uit het werkveld inschakelen als instrument in haar beleid van sociale tewerkstelling. Voor het eerst wordt de sociale economie als werkvorm experimenteel erkend. Vanaf '94 kunnen zowel invoegbedrijven als sociale werkplaatsen gebruik maken van een experimentele regeling. De sociale werkplaatsen worden decretaal erkend in '98. Tegelijkertijd worden zij gebonden aan bepaalde voorwaarden en wordt de toename van het aantal initiatieven bepaald door het beleid. Koepelorganisaties oefenen invloed uit op het beleid.

(3)'99-'08 : de overheid organiseert en harmoniseert de sector

Vanaf '99 gaat de overheid de sector van de sociale economie structureren en organiseren. Er komt een afbakening tussen het normaal of regulier economisch circuit en de sociale economie of inschakelingseconomie. Nieuwe werkvormen zoals buurt- en nabijheidsdiensten of activiteitencoöperaties komen er op initiatief van de overheid. De invoegbedrijven en ondersteunende structuren (zoals het participatiefonds, de adviesbureaus, startcentra en VOMEC (VOSEC) krijgen een erkenning via het meerwaardenbesluit. Het beleid is er verder op gericht om de sociale economie te verankeren en te harmoniseren. Dit houdt in dat de experimentele werkvorm van de buurt en nabijheidsdienst werd verankerd in een decreet (lokale diensteneconomie) en dat er werd gewerkt aan een harmonisering van de werkvormen sociale en beschutte werkplaats tot de (maat)werkbedrijven. Tenslotte werd ook gewerkt aan een efficiëntere financiering met aandacht voor de synergie tussen verschillende bronnen van financiering (klaverbladmodel/rugzakmodel).

2.7.4.3 Thematische samenvatting

- De sector wordt gekenmerkt door een toenemende differentiatie in functies. De initiële differentiatie van vorming, tewerkstelling en doorstroming is uit elkaar getrokken. Functies als individuele zorg en begeleiding, opleiding, finale tewerkstelling, doorstroming, werkervaring en andere worden op verschillende manieren gecombineerd.
- Het sector is matuur geworden. Er bestaan koepels en tussenorganen. Er is een bevoegde minister waardoor consolidatie en ordening mogelijk is.
- In de sector kunnen drie componenten onderscheiden worden
Er is een private component (VZW's)
Er is een commerciële component die zorgt voor volume (invoegbedrijven, dienstencheques)
Er is een publieke component (ocmw's, steden,)
- Allerlei bestuurstechnieken worden geaccumuleerd. Aan personen gekoppelde statuten (BTK, GESCO, etc.), contingentering van personen, decretale erkenning per werkvorm, fondsen, loonsubsidiëring, vermindering werkgeversbijdragen, activering uitkeringen, etc.
Dit is ook een leerproces.

HOOFDSTUK 3: dynamiek van de werkvormen in de sociale economie

3.1 Afbakening en methodiek onderzoek dynamiek sociale economie

3.1.1 Afbakening onderzoek dynamiek sociale economie

3.1.1.1 Probleemstelling

Op welke manier kan het ontstaan en de dynamiek van de sociale economie als sector in kaart worden gebracht? We trachtten deze dynamiek te benaderen op het niveau van de organisaties uit de sociale economie. Ten einde de evolutie in densiteit van deze organisaties in kaart te brengen werd een databestand aangemaakt met verschillende organisaties die in het verleden bestaan hebben of tot op heden actief zijn in de sociale economie. Op basis van dit bestand werd de densiteit per werkvorm tussen '93 en '07 grafisch voorgesteld. Volgens de theorie van Scott volgt deze densiteit een vaste logica, namelijk die van een S-vorm: *“Onderzoek naar diverse organisatiepopulaties toont aan dat als een nieuwe werkvorm opduikt, het aantal initiatieven aanvankelijk traag toeneemt, daarna in een stroomversnelling komt en tenslotte stagneert of zelfs afneemt²²⁸.”*

3.1.1.2 Onderwerp

In de praktijk werken de organisaties uit de SE met combinaties van verschillende werkvormen. Aanvankelijk werden de volgende werkvormen opgesteld:

- Sociale werkplaatsen
- Kringloopcentra
- Invoeg/inschakelingsbedrijven
- Arbeidszorgcentra
- Beschutte werkplaatsen,
- Buurt- en nabijheidsdiensten
- Activiteitencoöperaties
- Participatieve coöperaties
- Leerwerkbedrijven

Gezien de beperkte tijdsduur van dit onderzoek konden niet alle werkvormen worden onderzocht. De huidige participatieve coöperatieën worden in deze studie niet besproken maar de ontstaansgeschiedenis van de coöperatieën komt wel ruim aan bod in deel 3..

Inzake de ontstaansgeschiedenis van de leerwerkbedrijven, buurt-en nabijheidsdiensten en activiteitencoöperaties zal enkel worden verwezen naar deel 1. Omdat hierin de beschutte werkplaatsen onderbelicht werden zal in dit deel wel nog aandacht worden besteed aan deze werkvorm aan de hand van literatuurbronnen. Bij het in kaart brengen van de ontstaansdynamiek van de sociale economie werd uiteindelijk enkel data verzameld en verwerkt voor de werkvormen: Sociale werkplaatsen (SW), Kringloopcentra (KLC), Arbeidszorgcentra (AZ) en Invoegbedrijven (IB).

²²⁸ SCOTT, W.R. Institutions and Organizations, London/New Delhi: Sage Publications, 2001, p. 119.

3.1.1.3 Tijd

Voor de tijdsafbakening van het onderzoek werd per werkvorm gezocht naar een formeel beginpunt van erkenning/subsidiëring op federaal of Vlaams niveau. Dit kan ook een experimentele regeling zijn. We gebruiken deze formele regeling als vertrekpunt om vooruit of achteruit te kijken en te toetsen aan de feitelijke situatie die dikwijls afwijkend is. Concreet werd de periode 1993-2007 bestudeerd. In 1993 gaf de Vlaamse overheid voor het eerst een experimentele erkenning aan een sociale economie-werkvorm²²⁹.

3.1.1.4 Ruimte

Er werden gegevens verzameld voor heel Vlaanderen. (bevoegdheid van het Vlaams Subsidieagentschap)

3.1.2 Methodiek en bronnen onderzoek dynamiek sociale economie

3.1.2.1 Voorbereidende case

Een eerste case werd uitgewerkt om de methodiek op te stellen. Er werd voor de provincie Antwerpen getracht om de informatie voor Kringloopcentra te verwerken in een databestand..

Stap 1: tijd en ruimte, waar en wanneer ontstaan?

Stap 2: rijkere info: is de informatie ingebed? In welke organisatie? Raad van bestuur? Datum van erkenning, etc.

Vervolgens werd dit model verder aangevuld door de andere werkvormen (SW, AZ en IB) op eenzelfde manier te doorlopen voor de provincie Antwerpen.

Vervolgens kon op basis van het modelbestand dezelfde oefening worden gemaakt voor de informatie uit de rest van Vlaanderen.

3.1.2.2 Methodiek

Het bestand met organisaties werd opgesteld volgens de volgende methode:

Stap 1. Eerst werden lijsten opgesteld van de organisaties die binnen een bepaalde werkvorm zo ver mogelijk teruggingen in de tijd. Voor de periode die voorafging aan de officiële erkenning kon beroep worden gedaan op studies die voorafgingen aan de periode van erkenning of op archiefgegevens van overkoepelende organisaties.

Stap 2. Bij de organisaties die erkenning geven voor een bepaalde werkvorm kon het moment van erkenning worden opgevraagd of opgezocht. Hiervoor werden OVAM-studies gebruikt en lijsten opgevraagd bij het Vlaams Subsidieagentschap.

Stap 3. Eens de lijsten waren opgesteld kon via de Kruispuntdatabank (<http://kbo-bce-eps.mineco.fgov.be>) of via het staatsblad (<http://www.ejustice.just.fgov.be>) - voor de ondernemingen die niet meer bestaan - aanvullende informatie worden opgezocht i.v.m. oprichtingsdata, data eerste RSZ, adressen(wijziging), datum eerste BTW. Door vergelijking van akten kon de

²²⁹ Het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten van 16 november 1994 zorgde ervoor dat de experimentele regeling uit de Beleidsbrief vanaf 1 juli 1993 (dus met terugwerkende kracht) in werking kon treden.

afhankelijkheid van andere organisaties in kaart worden gebracht. Alsook gegevens over Raden van Bestuur (RVB), vereffeningen, overnames, etc.

Stap 4. Verdere aanvulling van voorgeschiedenis of inbedding via websites organisaties, aanvullende literatuur of studies.

3.1.2.3 Bronnen per werkvorm

3.1.2.3.1 *Kringloopcentra (KLC)*

Voor de KLC konden lijsten van organisaties volledig worden opgezocht via de OVAM studies : De kringloopcentra in het Vlaamse gewest (stand van zaken '95 en opvolgingsstudies '96, '98, '99, '01, '03, '05) die meteen ook aangaven vanaf welk moment de erkenning als KLC was toegekend.

Aanvullende literatuur:

- Memo-gids
- www.kf-fesd.be/projecten_kringwinkel.htm
- Hoofdstuk 6.4. uit *Nieuwe inspiratiebronnen. 50 lokale opbouwwerk- en werkgelegenheidsinitiatieven overal in België*, FOD ministerie van tewerkstelling, Brussel, 2003

3.1.2.3.2 *Sociale werkplaatsen (SW)*

Lijsten van de organisaties via het archief van SST. Bijlages ledenlijsten bij akten in het staatsblad, ledenlijsten via jaarverslagen.

Lijsten van de door het Vlaamse Subsidieagentschap erkende sociale werkplaatsen.

Aanvullende literatuur:

- Website SST (www.sst.be)
- Verheyen K. Actieonderzoek sociale werkplaatsen en ocmw's, interim-rapport in opdracht van het Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie, Brussel, 1989.
- Verheyen K. De Geest A. Sociale werkplaatsen in Vlaanderen –Profilering en samenwerkingsmogelijkheden met het ocmw, i.o.v. het Staatssecretariaat voor Leefmilieu en maatschappelijke emancipatie, 1990.
- Vanhuysse, J. Henckes, P. Werken aan Werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten, KBS, Brussel, 1992.
- Wouters, M. Struyven, L. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen. KBS, Brussel. 1992.
- Stessens, P. Werken aan werk-bis, KBS, 1993 (onderzoek van de KBS uitgevoerd door de VZW Hefboom in opdracht van de Vlaamse minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden)
- *Nieuwe inspiratiebronnen. 50 lokale opbouwwerk- en werkgelegenheidsinitiatieven overal in België*, FOD ministerie van tewerkstelling, Brussel, 2003.

3.1.2.3.3 *Arbeidszorg (AZ)*

Lijsten van de door het Vlaamse Subsidieagentschap erkende arbeidszorginitiatieven.

Lijst van arbeidszorginitiatieven meerbanenplan op <http://partners.vdab.be/cvs/documenten/arbeidszorginitiatieven.xls>

Aanvullende literatuur

- Heyvaert, J. Motmans J. Expertopdracht Arbeidszorg. Onderzoek uitgevoerd door het Instituut Sociale Economie van de Universiteit Antwerpen in opdracht van VIONA, Antwerpen, 2007.

3.1.2.3.4 *Invoegbedrijven (IB)*

Lijsten van de door het Vlaamse Subsidieagentschap erkende invoegbedrijven,

Lijsten erkende invoegbedrijven:

www.depunt.be/advies

www.invoegplatform.be

3.1.3 Basisprincipes, dubia en verantwoording bij verwerking data

3.1.3.1 Juridische entiteit als criterium

Het bestand van organisaties uit de sociale economie werd opgebouwd op basis van verschillende lijsten (van bevoegde overheden of koepels) of studies. Het meest aangewezen en enige werkbaar criterium om deze gegevens aan elkaar te linken was de juridische entiteit van de organisatie. Gezien de overlapping van verschillende werkvormen en de complexe verwevenheid van het werkveld was het echter niet wenselijk om elke juridische entiteit als een aparte case te beschouwen. Vaak zijn deze entiteiten opgericht om te voldoen aan bepaalde voorwaarden voor erkenning als werkvorm in de sociale economie. Omdat zo bepaalde voorwaarden beter in de statuten kon worden opgenomen of omdat een bepaalde juridische vorm als erkenningsvoorwaarde verplicht werd door de wetgever. In de praktijk kan men vaak spreken over clusters van juridische entiteiten die ontstaan zijn vanuit een bepaalde moederorganisatie. Een moederorganisatie heeft ooit een werkvorm van de sociale economie uitgebaat – eventueel naast andere activiteiten die geen werkvorm uit de sociale economie zijn - die al dan niet is zelfstandig. In dit opzicht geeft een verwerking van data met elke juridische entiteit als aparte case een vertekend beeld en dus geen inzicht in de werkelijke dynamiek van de sector. Om rekening te houden met de verwevenheid van deze entiteiten en de daarmee gepaarde combinaties van werkvormen binnen een cluster werd in het databestand gebruik gemaakt van het begrip referentieorganisatie. Daaronder verstaan we ofwel één organisatie ofwel een combinatie van organisaties met eenzelfde maatschappelijke zetel en eenzelfde samenstelling van de Raad van Bestuur. Volgens dit criterium werd aan de hand van akten uit het staatsblad nagegaan welke juridische entiteiten aan één referentieorganisatie konden worden toegewezen. In het vervolg van dit rapport en bij de verwerking van de data wordt onder het begrip organisatie steeds referentieorganisatie verstaan. Een gevolg van deze invalshoek is dat er geen rekening wordt gehouden met het aantal vestigingen. Er wordt enkel rekening gehouden met de maatschappelijke zetel. In het geval van de kringloopcentra geeft dit bijvoorbeeld een verschillend dynamiek weer dan de dynamiek van de kringwinkels.

3.1.3.2 Onderscheid tussen datum van erkenning en datum van stichting van de organisatie

Voor de verwerking van de gegevens werd de erkenningsdatum niet als beginpunt gekozen (bij de verwerking van de gegevens werd overigens geen onderscheid gemaakt tussen experimentele of decretale erkenning). Om zicht te krijgen op de echte evolutie en de dynamiek van de organisaties is het aangewezen om organisaties ook te volgen in de periode die voorafgaat aan het moment dat ze een bepaalde erkenning krijgen van de overheid. Eerst en vooral omdat ze de facto al deze werkvorm hadden (sociale werkplaatsen, arbeidszorg of kringloopcentra) en vervolgens ook omdat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen enerzijds organisaties die als gevolg van

een bepaalde maatregel werden opgericht en anderzijds organisaties die reeds bestonden en gebruik maakten van een nieuwe maatregel (de invoegbedrijven bijvoorbeeld).

Dit heeft als gevolg dat bepaalde cijfergegevens moeten genuanceerd worden:

In de tabel met data over de densiteit van de SW bijvoorbeeld wordt aangegeven hoeveel van deze sociale werkplaatsen ook een kringloopcentrum zijn. Dit geeft in het beginjaar van de meting 17 organisaties alhoewel in realiteit in het jaar '93 nog maar 10 kringloopcentra bestonden. Het verschil van 7 organisaties wijst op SW die reeds bestonden in '93 maar pas later met kringloopactiviteiten zijn gestart. Indien we in deze tabel en de bijhorende grafiek de betreffende SW vanaf de erkenningsdatum als KLC zouden aanduiden, zou dit de verkeerde indruk geven dat het over nieuw opgestarte organisaties gaat.

Op dezelfde manier geven deze tabel en grafiek in totaal 78 sociale werkplaatsen weer in '93. In de ledenlijst van SSW van oktober '93 blijken echter slechts 29 organisaties lid te zijn. Er bestonden dus in '93 ook 49 organisaties die later erkend zijn als sociale werkplaats of lid geworden zijn van SSW/SST.

De tabel en grafiek met de densiteit inzake KLC geeft als hoogste totaal 48 centra aan terwijl het maximum aantal erkende KLC 40 was. Dit komt omdat ook KLC in het bestand zijn opgenomen die ooit tijdelijk in OVAM-studies werden vermeld. Indien deze organisatie nog steeds bestaat blijft deze organisatie ook opgenomen in de tabel en grafiek. Een voorbeeld hiervan is het KLC Leger des Heils. Een ander voorbeeld is het KLC centrum voor thuislozenzorg de biehale waarvan de erkenning als KLC stopte in 1999 en werd overgenomen door de biehale sociaal tewerkstellingscentrum. De moederorganisatie blijft in het bestand omdat ze in 2007 nog steeds bestond.

Een gelijkaardige situatie doet zich voor in de tabel en de bijhorende grafiek van de densiteit inzake IB. Alhoewel pas vanaf 2003 het systeem van de dienstencheques in voege is in Vlaanderen en pas vanaf 2005 IB-dienstencheques als een specifieke categorie van IB worden erkend, zijn in de tabel en de grafiek reeds in '93 drie IB-DC opgenomen. Het betreft dus organisaties die op dat moment reeds bestonden maar pas later erkend zijn als IB en als IB-DC in het bijzonder.

3.2 Historiek en dynamiek Kringloopcentra, Sociale werkplaatsen, Arbeidszorgcentra, Invoegbedrijven en Beschutte Werkplaatsen

3.2.1 Sociale werkplaatsen

3.2.1.1 Definitie

Sociale werkplaatsen creëren werkgelegenheid waarbij productiviteit gepaard gaat met aandacht voor de specifieke behoeften van de werknemers. Zij werken op twee terreinen: in een bedrijfseconomische realiteit en als tewerkstellingsproject. De achterliggende motivering is dat arbeid wordt beschouwd als motor van de re-integratie van de doelgroep in de samenleving. Het aanbieden van "arbeid op maat" van de mogelijkheden van de doelgroep binnen een productieproces is een kernopdracht van de SW; hierin onderscheiden ze zich van de reguliere bedrijven. De werknemers worden intensief begeleid door gespecialiseerde omkaderingspersoneelsleden (begeleiders)²³⁰.

²³⁰ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p. 42.

3.2.1.2 Doelgroep

De doelgroep van de sociale werkplaatsen bestaat uit personen die omwille van een cumulatie van persoons- en omgevingsgebonden factoren geen arbeidsplaats in het reguliere circuit kunnen verwerven of behouden. Om te behoren tot de doelgroep moeten personen tegelijkertijd aan volgende criteria voldoen:

1. een fysieke of psychische of sociale beperking hebben;
2. op de dag vóór de indiensttreding ingeschreven zijn bij de VDAB als niet werkend werkzoekende;
3. een begeleidingstraject volgen van de VDAB of een erkende derde of een Vlaamse openbare instelling waarmee de VDAB een samenwerkingsovereenkomst gesloten heeft;
4. op de dag vóór de indiensttreding ononderbroken gedurende een periode van minstens 5 jaar inactief zijn;
5. geen hoger diploma behaald hebben dan lager secundair onderwijs²³¹.

3.2.1.3 Ontstaansdynamiek

3.2.1.3.1 *Ondersteunende organisatie*

Het samenwerkingsverband sociale werkplaatsen (SSW) werd op 3 maart 1988 opgericht. Het samenwerkingsverband bestond uit 11 werkende leden en 4 ondersteunende organisaties waaronder de VZW Welzijnzorg, VZW Verbond Instellingen Welzijnzorg, VZW VIBISO en de Koning Boudewijnstichting. Deze ondersteunende organisaties geven aan dat de sociale werkplaatsen in sterke mate gelinkt waren aan de sector van de welzijnzorg²³². Toen in juli 1994 het experiment sociale werkplaatsen werd goedgekeurd door de Vlaamse regering begon men te spreken van de erkende en niet-erkende sociale werkplaatsen. Het tweede type is men in de tweede helft van de jaren '90 arbeidszorgcentra gaan noemen. Mede als gevolg van deze versnippering is de naamsverandering van SSW naar samenwerkingsverband sociale tewerkstelling (SST) gebeurd. Daarmee wenste SST als federatie ook de arbeidszorgcentra te vertegenwoordigen.

SST houdt zich bezig met vertegenwoordiging, met informatieverstrekking, vorming geven, inhoudelijke ondersteuning beiden aan de leden, bevorderen van de samenwerking met andere maatschappelijke actoren en het stimuleren van een andere profilering van de werkvorm sociale werkplaats. Met betrekking tot de sociale werkplaatsen wordt het SST zowel door de Vlaams als de federale regering als de enige representatieve gesprekspartner erkend²³³.

Inzake het sociale overleg bood de programmawet van 22 december 1989 (BS 30/01/1989) de mogelijkheid om een paritair comité 327 op te richten voor werknemers uit de beschutte werkplaatsen. VLAB zetelt als werkgeversorganisatie in dit Comité dat in 1992 effectief werd opgericht. Naast onder meer SST (samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling) dat sinds 18 december 2000 als werkgeversorganisatie van de sociale werkplaatsen zetelde. Begin 2005 werd een Vlaams Autonoom Paritair Subcomité 327.1 opgericht voor de beschutte en sociale werkplaatsen in Vlaanderen²³⁴.

²³¹ VAN BREMPT, K. Vlaams minister van Mobiliteit, sociale economie en gelijke kansen. Beleidsnota 2004-2009 sociale economie, p. 15

²³² Akte oprichting SSW, in archief SST.

²³³ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 126-127.

²³⁴ Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel. Brochure VLAB, 2005, p. 24, 28-29.

3.2.1.3.2 Dynamiek SW tot '93

De eerste sociale werkplaatsen ontstonden in het begin van de jaren tachtig. In die periode begon de langdurige werkloosheid spectaculair te stijgen en werd duidelijk dat vooral bepaalde groepen mensen hierdoor getroffen werden²³⁵. In plaats van hulpverlening (al dan niet therapeutische) werd voor deze groep meer en meer het recht op arbeid als mogelijke uitweg verdedigd. Weliswaar werd het concept in een aangepaste vorm gehanteerd. Arbeid diende niet enkel renderend (arbeid als productiemiddel) maar ook meebepalend voor het welzijn van de werknemer-kliënt te zijn. Dit basisidee werd door alle sociale werkplaatsen onderschreven maar naargelang de uitgangspositie van het cliënteel werd de aanleiding tot oprichting verschillend ingekleurd. In deze pioniersfase kon men echter een drietal categorieën afbakenen: ontoereikendheid van klassieke hulpverleningskanalen, ontbreken van aangepaste begeleidingskanalen en het ontbreken van aangepaste werk-/opleidingskanalen²³⁶.

De eerste Vlaamse studie die specifiek de sociale werkplaats als onderwerp heeft, is het *actie-onderzoek sociale werkplaatsen en ocmw's in opdracht van het Staatssecretariaat voor maatschappelijke emancipatie* waarvan in 1989 een interim-rapport werd opgesteld. De studie werd gedaan door Kris Verheyen van SSW. In het actieonderzoek werden de 11 sociale werkplaatsen bestudeerd die bij SSW waren aangesloten. Uit het onderzoek bleek dat vier organisaties waren ontstaan uit de residentiële onthaalsector, drie organisaties waren ontstaan uit lokaal overleg voor welzijnswerk, twee organisaties waren ontstaan uit de ambulante geestesgezondheidszorg, de andere vier organisaties waren respectievelijk ontstaan uit het maatschappelijk werk, een plaatsingsdienst voor mindervaliden, de bijzondere jeugdzorg en tenslotte uit het opbouwwerk.

Alle sociale werkplaatsen waren tijdens de jaren '80 binnen een moederorganisatie opgestart en bevonden zich vervolgens in een bepaalde graad van organisatorische afscheiding. Men kon 3 posities onderkennen:

- (1) geen wettelijke autonomie: de werkplaats maakt nog steeds deel uit van een globale werking als één van de vele projecten.
- (2) wettelijke autonomie: waar de werkplaats al een tijdje actief was onder de vleugels van de moederorganisatie, werd op een bepaald ogenblik gekozen voor een formele afscheiding door oprichting van een aparte vzw (op inhoudelijk vlak bleven ze echter nog afhankelijk).
- (3) Wettelijke en inhoudelijke autonomie: Er werd een aparte VZW-vorm aangenomen en er werd een autonome planning gemaakt.

Uit een evaluatieonderzoek van de administratie werkgelegenheid van de Vlaamse Gemeenschap bleek dat in 2000 drie op vier sociale werkplaatsen uit een moederorganisatie waren ontstaan. Deze moederorganisaties zijn congregaties, openbare besturen en VZW's. Meer dan 40% bleek nog financieel afhankelijk te zijn van de moederorganisatie.

Onderstaande tabel en grafiek geven de evolutie van de sociale werkplaatsen tussen '80 en '93. Het gaat over de momenten waarop ze als juridische entiteit werden opgericht²³⁷.

²³⁵ STEVENS, A. Opbouwwerk en tewerkstelling, in Welzijnsgids-Welzijnzorg, Samenlevingsopbouw, Afl. 13, p. 1-20.

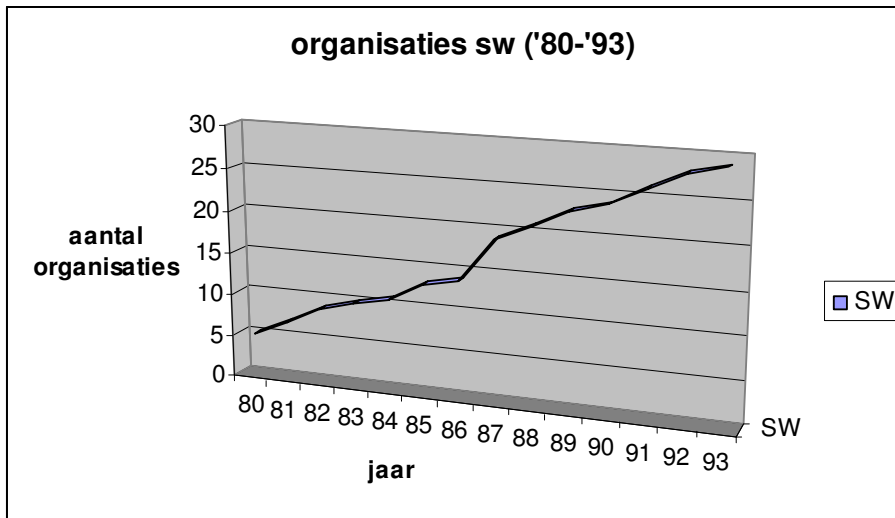
²³⁶ VERHEYEN, K. Actie-onderzoek sociale werkplaatsen en ocmw's. interimrapport, onderzoek in opdracht van het Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie, Brussel, juni 1989. p. 1-3.

²³⁷ VERHEYEN, K. Actie-onderzoek sociale werkplaatsen en ocmw's. interimrapport, onderzoek in opdracht van het Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie, Brussel, juni 1989. p. 6. Evaluatie sociale werkplaatsen. Een globale analyse van alle erkende sociale werkplaatsen voor het boekjaar 2000. administratie werkgelegenheid ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, juli 2002, p. 24-25.

Tabel organisaties SW ('80-'93)

	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
sw	5	7	9	10	11	13	14	19	21	23	24	26	28	29

Bronnen: Namen en data oprichting organisaties tot '89 uit VERHEYEN, K. Actie-onderzoek sociale werkplaatsen en ocmw's. interimrapport, onderzoek in opdracht van het Staatssekretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie, Brussel, juni 1989. Namen organisaties uit ledenlijsten SSW: augustus '88, mei '89, september '91, juni '92 en september '93. Data oprichting van leden vanaf '89 in Staatsblad.

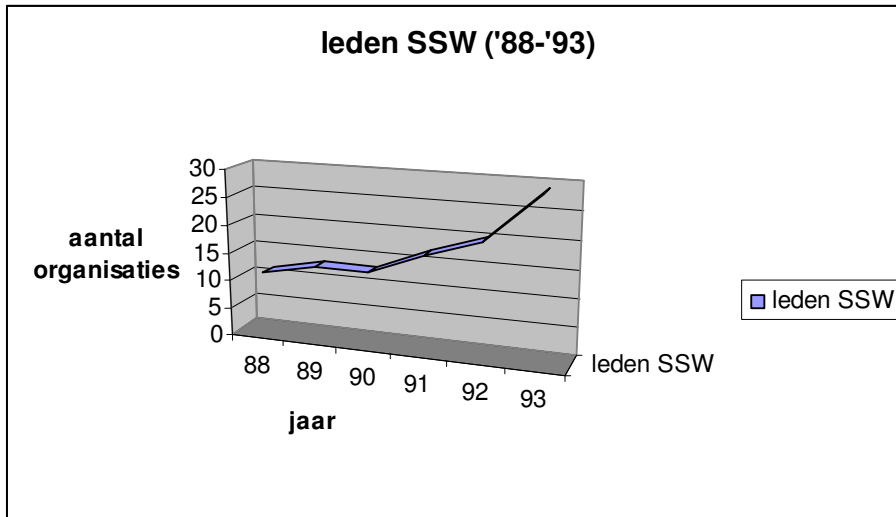


De 5 oudste organisaties bevonden zich in '93 nog in fase (1). Drie van deze 5 organisaties hebben tussen '80 en '89 een sociale werkplaats opgestart. De andere twee organisaties waren O.C.M.C's die pas in '93 lid werden van SSW. In dat opzicht geeft de grafiek met de oprichting van de organisatie als juridische entiteit niet het volledig juiste beeld (van de start van de activiteit als sociale werkplaats) weer. Daarom geven we ook de evolutie van het aantal leden van SSW weer in de onderstaande tabel en grafiek.

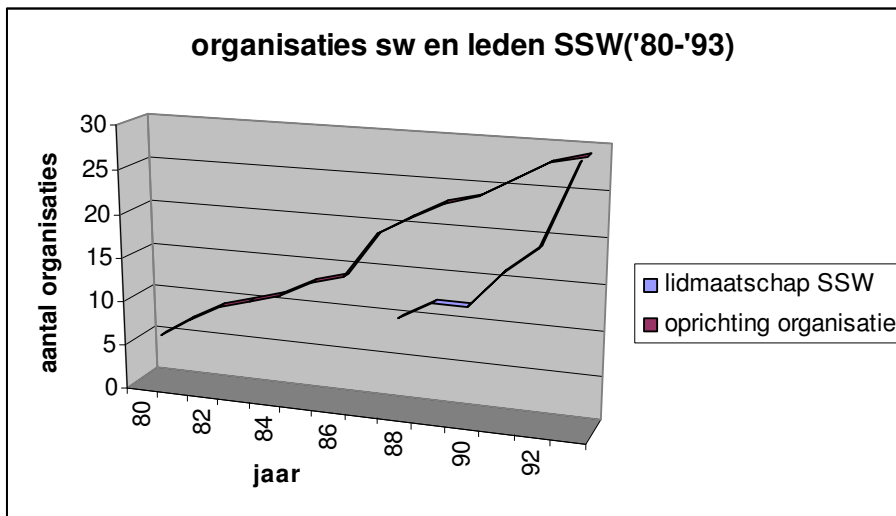
Tabel leden SSW ('88-'93)

	aug. '88	mei '89	sept. '91	juni '92	Sept. '93
leden SSW	11	13	17	20	29

Bron: ledenlijsten SSW: augustus '88, mei '89, september '91, juni '92 en september '93 (archief SST).



Uit deze tabel en grafiek blijkt dat het aantal leden van SSW zeer sterk toenam vanaf '89 en dan in het bijzonder tussen juni '92 en september '93. Dit kan voor een stuk een indicator zijn dat in deze periode veel organisaties gestart zijn met een sociale werkplaats. In het geval van de twee OCMW's kunnen we stellen dat hun activiteiten als sociale werkplaats eerder begin jaren '90 te situeren is dan in de loop van jaren '80. Anderzijds valt het lidmaatschap met SSW niet noodzakelijk samen met het begin van de activiteiten als sociale werkplaats. Bovendien zijn er geen gegevens beschikbaar voor het jaar '90 en zijn de meetpunten niet gelijk voor elk jaar. Daarom beschouwen we in onderstaande tabel en grafiek het aantal leden van SSW enkel als aanvullende indicator om de evolutie van het aantal organisaties (met de oprichting van de juridische entiteit als criterium) te nuanceren.



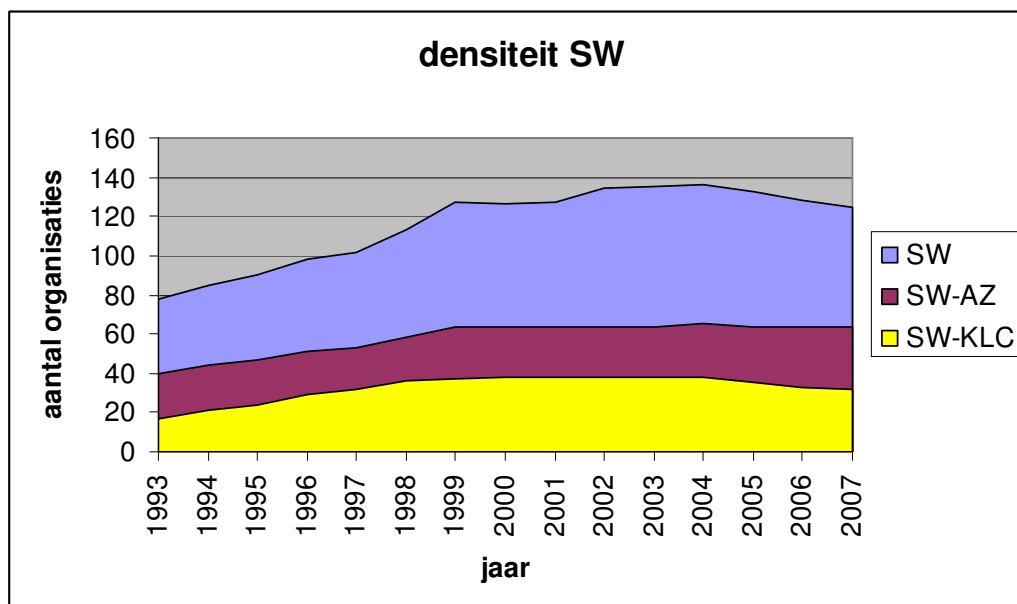
Evaluatie grafiek organisaties sw ('80-'93)

Uit de studie van Verheyen blijkt dat de omkadering voor 48% gebruik maakte van DAC, BTK en TWW. 19% van de omkadering werkte als vrijwilliger. De doelgroepwerknemers werden voor 44% via art. 60 § 7, 32% via DAC, BTK en TWW en voor 12% via KB 495 tewerkgesteld²³⁸. Verder weten we dat er geen overlapping was tussen de projecten Kelchtermans en de sociale werkplaatsen. De lichte stijging van het aantal initiatieven vanaf '82 stemt overeen met het invoeren van de eerste tewerkstellingsmaatregelen voor langdurig werklozen zoals DAC. Tussen '86 en '87 is er een sterke stijging. Dit komt overeen met het invoeren van de het GESCO-stelsel en met de maatregelen om (langdurig) bestaansminimumgerechtigden op een gelijke manier te behandelen als de (langdurig) werklozen. Zo kregen vanaf 1986 bepaalde rechthebbenden op het bestaansminimum toegang tot tewerkstellingsprogramma's als GESCO, DAC of IBF. Verder werd in 1986 ook KB 495 ingevoerd. De toename vanaf '90 tot '93 (gezien de sterke stijging in het aantal leden van SSW veronderstellen we dat toename van het aantal initiatieven groter is dan de grafiek met de oprichting van de organisaties aangeeft) kan verklaard worden door de veralgemening van het GESCO-stelsel en de uitbreiding van art. 60 § 7.

3.2.1.3.3 Dynamiek SW ('93-'07)

Tabel densiteit SW ('93-'07)

	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
SW	78	85	90	98	102	113	127	126	127	134	135	136	133	128	125
SW-AZ	40	44	47	51	53	58	64	64	64	64	64	65	64	64	64
SW-KLC	17	21	24	29	32	36	37	38	38	38	38	38	35	33	32



²³⁸ VERHEYEN, K. Actie-onderzoek .sociale werkplaatsen en ocmw's. interimrapport, onderzoek in opdracht van het Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie, Brussel, juni 1989. p. 39-41, p. 67.

Evaluatie grafiek densiteit SW ('93-'07)

'93-'96

Tussen '93 en '96 kennen de SW een gestage groei.

Men maakte voor de doelgroepwerknemers vooral gebruik van de Weer-Werk-GESCO's omdat die als filosofie aansloot bij de SW met dien verstande dat weerwerk in feite een doorstromingsprogramma was waarin kandidaten gedurende maximum één jaar werkervaring konden opdoen. Bij omschakeling naar de experimentele regeling werden alle weerwerkprojecten geëvalueerd. Enkel diegenen die aan de criteria voldeden werden opgenomen in het experiment SW. Vanaf 20 juli '94 ging de experimentele regeling van start. Vanaf '95 werd een vast contingent van erkende doelgroepwerknemers vastgesteld op 500 VTE.

'96-'98

Het aantal SW stagneert.

Het contingent bleef ongewijzigd op 500 VTE tot 1 januari '98.

'98-'99

De SW stijgen sterk tussen '98 en '99.

Een niet onbelangrijke fase in de ontwikkeling van de SW is het feit dat vanaf medio '98 de SW als een sector worden beschouwd met een eigen paritair comité 327 waarbinnen men vanaf dan zelf afspraken kon maken inzake de loonvoorwaarden. Op 1 januari '98 werd het contingent uitgebreid naar 800 VTE. Op 1 juli '99 werd het contingent nog forser uitgebreid met 700 plaatsen tot 1466 VTE. Dit werd mede mogelijk gemaakt door de SINE-maatregel²³⁹. Door het feit dat in het bestand organisaties met eenzelfde RVB en maatschappelijke zetel als één organisatie wordt beschouwd, zorgt de oprichting van nieuwe juridische entiteiten als gevolg van de decretale regelgeving uit '98 niet voor een kunstmatige stijging in de grafiek. De stijging komt enkel door echte nieuwe organisaties.

'99-'01

Tussen '99 en '01 stagneert het aantal SW.

Het contingent van 1466 VTE bleef behouden tot '01

'01-'02

Lichte stijging SW tussen '01 en '02.

In 2001 werd een kleine uitbreiding van ongeveer 70 voltijds equivalenten gerealiseerd rekeninghoudend met de regionale verdeling van de potentiële doelgroep.

²³⁹ Evaluatie sociale werkplaatsen. Een globale analyse van alle erkende sociale werkplaatsen voor het boekjaar 2000. administratie werkgelegenheid ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, juli 2002, p. 6-8.

'02-'03

Stijging neemt af.

In 2002 werden 300 nieuwe plaatsen verdeeld met als prioriteiten:

1. duurzaam toerisme, groen of natuur;
2. sociale werkplaatsen die kaderen in het lokale werkgelegenheidsbeleid.

Verder werd in 2002 in het kader van het VIA-akkoord een budget vrijgemaakt voor 100 extra voltijdse equivalenten voor de sociale werkplaatsen.

'03-'04

Lichte stijging van de SW.

De uitbreidingen in 2003 (90VTE) en recent in 2005 (67VTE) waren uitsluitend voor de kringloopcentra bestemd.

'04-'07

Sterke daling van de SW. Daling vermindert vanaf '06.

Nochtans is er in 2005 en 2006 een uitbreiding van het contingent. De uitbreiding in 2005 (67VTE) is echter uitsluitend voor de kringloopcentra bestemd²⁴⁰. Van de 364,5 extra VTE die in 2006 (Vlaamse Meerbanenplan) aan de SW werden toebedeeld gingen er ook 40% naar KLC²⁴¹. De daling van het aantal SW wordt veroorzaakt door de KLC. Vanaf 2004 deed zich in de kringloopsector een consolidatie voor door middel van schaalvergroting. Via fusies van KLC aan aangrenzende centra werd het aantal KLC gereduceerd. Deze fusies deden zich enkel voor bij de VZW's omdat ze de enigen zijn die fusiepartners vinden. De invoegbedrijven bijvoorbeeld blijven stabiel²⁴².

3.2.2 Kringloopcentra

3.2.2.1 Definitie

Een kringloopcentrum beschikt over een aantal winkels waar men de opgehaalde of gebrachte en daarna opgeknapt goederen verkoopt en ze een nieuwe bestemming geeft. Tot voor kort heetten deze winkels kringloopwinkels; sinds oktober 2002 is twee derde van de winkels overgeschakeld op de nieuwe naam De Kringwinkel. Voor de klant betekent De Kringwinkel een extra garantie op kwaliteit. Alle Kringwinkels hanteren immers dezelfde waarden en leggen zichzelf normen op. Dat gaat van winkelinrichting, service bij verkoop, klantvriendelijkheid, enz. tot de kwaliteit van de goederen zelf.

Het kringloop/het kringwinkelconcept steunt op drie pijlers:

1. Aandacht voor het milieu (herbruikbare goederen een nieuwe bestemming geven en zo de afvalberg verkleinen).

²⁴⁰ Evaluatie sociale werkplaatsen Een evaluatie van de resultaten van de sociale werkplaatsen in Vlaanderen op 1 januari 2005 op vlak van tewerkstelling, begeleiding en bedrijfseconomisch potentieel, Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie., Brussel, april 2006, p. 17.

²⁴¹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.46-47.

²⁴² DE SMEDT, E. De kringloopcentra in het Vlaams Gewest. Opvolgingsverslag 2005-2006 in opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaams Gewest, Mechelen, 2008, p. 92.

2. Sociale tewerkstelling - men biedt werk aan kansengroepen.
3. Bestrijden van kansarmoede - verkopen van tweedehandsgoederen tegen lage prijzen²⁴³.

3.2.2.2 Doelgroep

De activiteiten van een kringloopcentrum zijn erg arbeidsintensief. De KLC stellen hun arbeidsplaatsen open voor mensen die op één of andere reden moeilijk in het gewone arbeidscircuit terecht kunnen. Ze bieden ook opleiding en werkervaring aan. Voor een groot deel is het doelpubliek gelijk aan de sociale werkplaatsen (ongeveer één op drie sociale werkplaatsen is een kringloopcentrum). Van de 364,5 extra VTE die in 2006 (Vlaamse Meerbanenplan) aan de SW werden toebedeeld gingen er 40% naar KLC)²⁴⁴.

3.2.2.3 Ontstaansdynamiek

3.2.2.3.1 Ondersteunende organisatie

Aangetrokken door het succes van de kringloopsector in Nederland bezocht Elcker-ik (Volkshogeschool erkend door de Vlaamse Gemeenschap) in 1987 en 1990 enkele Nederlandse kringloopcentra)²⁴⁵. Van april tot december 1992 organiseert Elcker-ik met steun van de Koning Boudewijnstichting en de Gemeenschapsminister van leefmilieu De Batselier het eerste opleidingsproject voor kringloopcentra. Uit de opleiding voor kringloopcentra van Elcker-ik/provincie Antwerpen groeit informeel overleg Vlaamse kringloopcentra. Elcker-ik wil op grote schaal KLC uitbouwen, zodat ze op lange termijn een plaats kunnen verwerven in de Vlaamse afvalverwerking (naar analogie met de KLC in Nederland) en het Vlaams tewerkstellingsbeleid.. Daarom werden vanaf 1993 de eerste kringloopactiviteiten binnen Elcker-ik gestart. Dit hield in dat men meer informatie ging verspreiden naar de bevolking, de gemeenten en de overheden²⁴⁶. Op deze manier groeide het idee voor een overlegorgaan voor de kringloopcentra. Op 19 mei 1994 werd de koepel voor kringloopcentra of KVK opgericht ²⁴⁷

3.2.2.3.2 Historiek overheidsbeleid

Door verplichtingen uit het afvalstoffenplan 1991-1995 gingen de gemeenten vanaf 1991 geleidelijk aan nieuwe en goedkopere verwerkingsmogelijkheden zoeken in de preventie- en recyclagesector. Als gevolg daarvan konden de kringloopcentra proberen een plaats te verwerven in het afvalbeleid. Toch was het plan niet volledig en worden niet alle richtlijnen uitgevoerd, daarnaast komen de kringloopcentra verder in geen enkel beleidsdocument voor²⁴⁸. De mogelijkheid om een contract aan te gaan met gemeenten hield in dat KLC een tonnagevergoeding konden krijgen.

Op 17 maart 1993 werd het Protocol van Vilvoorde ondertekend. Daarin werd door de sociale partners en de overheid afspraken gemaakt ter bevordering van de werkgelegenheid. Vanaf 1993 tot 1995 werd geld vrijgemaakt voor de werkervaringsprojecten en het jeugdwerkgarantieplan. De kringloopcentra maakten hiervan gebruik. Daarnaast werd vanaf 1993 ook een deel

²⁴³ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p.50.

²⁴⁴ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.46-47.

²⁴⁵ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 13-14.

²⁴⁶ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 13-14.

²⁴⁷ GERAERTS, H. De koepel van Vlaamse vzw, een tussenorganisatie, Antwerpen, 2004-2005, p. 2

²⁴⁸ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 125.

toegewezen aan Minister van Leefmilieu de Batselier voor de investering in selectieve inzameling en verwerking van goederen²⁴⁹.

Het decreet van 20 april 1994 wijzigde het decreet van 2 juli 1981 in verband met afvalstoffen. (inwerkingtreding 07/05/'94) Het Afvalstoffendecreet was van dan af gericht op preventie en beheer van afval²⁵⁰. In de praktijk maakten de kringloopcentra gebruik van subsidies voor preventie²⁵¹. De kringloopcentra zouden vanaf 1 augustus 1994 ook gebruik kunnen maken van de experimentele regeling SW via GESKO'S (Besluit 20 juli 1994).

Om de kringloopcentra verder financieel te ondersteunen, verklaarde de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, Theo Kelchtermans zich op 24 november 1995 akkoord om individuele overeenkomsten te sluiten tussen OVAM en Vlaamse kringloopcentra. Hierbij kunnen kringloopcentra jaarlijks, en dit gedurende twee opeenvolgende jaren, een toelage van 500 000 BEF ontvangen voor hun investeringen en dit tijdens de periode van 1997 tot en met 2001 (uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001)²⁵². Op 17 december 1997 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van het Vlaams Reglement inzake Afvalvoorkoming en Afvalbeheer (VLAREA) goed. Naast algemene definities werden tal van voorwaarden en criteria voor kringloopcentra (Art. 3.5.2 § 1-8 en Artikel 3.5.3 § 1-2) vermeld. OVAM kan kringloopcentra een erkenning geven voor 5 jaar. In 1997 en 1998 werden de KLC bijvoorbeeld met telkens 17 miljoen BEF gesteund.²⁵³

Daarnaast werden kringloopcentra dankzij optie 5 van het milieuconvenant (1997-1999) voortaan ook betrokken bij het gemeentelijk afvalstoffenbeleid. Dit zou 800 miljoen BEF per jaar kosten. Het hield in dat de KLC en de gemeenten overeenkomsten maakten in hoeverre ze wilden samenwerken en dat de Vlaamse overheid subsidieerde²⁵⁴. Op 19 december 2003 werd het decreet ter wijziging van het decreet van 2 juli 1981 uitgevaardigd. De kringloopcentra werden daardoor opgenomen in decreet betreffende voorkoming en beheer van afvalstoffen van 1981.²⁵⁵ Op 20 mei 2005 werd tenslotte het besluit met betrekking tot de erkenningsvoorwaarden en subsidieregeling voor kringloopcentra uitgevaardigd.²⁵⁶

3.2.2.3.3 Dynamiek tot 1992

De eerste Vlaamse kringloopinitiatieven ontstonden in de jaren tachtig naar voorbeeld van de Nederlandse kringloopcentra²⁵⁷. Het doorsnee –kringloopcentrum werd opgestart op initiatief van privé-organisaties uit de sociale sector en de welzijnssector. Tussen 1976 en 1993 waren tien organisaties met kringloopactiviteiten gestart. (Op basis van deze gegevens geeft onderstaande grafiek het aantal initiatieven inzake kringloop weer in de periode '76 tot '93). Het gaat evenwel niet over de datum waarop de betreffende organisaties werden opgericht²⁵⁸.

²⁴⁹ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 101.

²⁵⁰ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 138.

²⁵¹ Eerste cijfers inzake subsidies voor preventie aan kringloopcentra bekend vanaf 1995. BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 133.

²⁵² BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 132.

²⁵³ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 25-27. Het volledige besluit is te raadplegen via <http://www.ovam.be/afval%5Fbodem/vlareaaint/index.html>

²⁵⁴ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 139.

²⁵⁵ Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004. (19 december 2003). In www.cass.be

²⁵⁶ Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van kringloopcentra (20 mei 2005). In www.cass.be

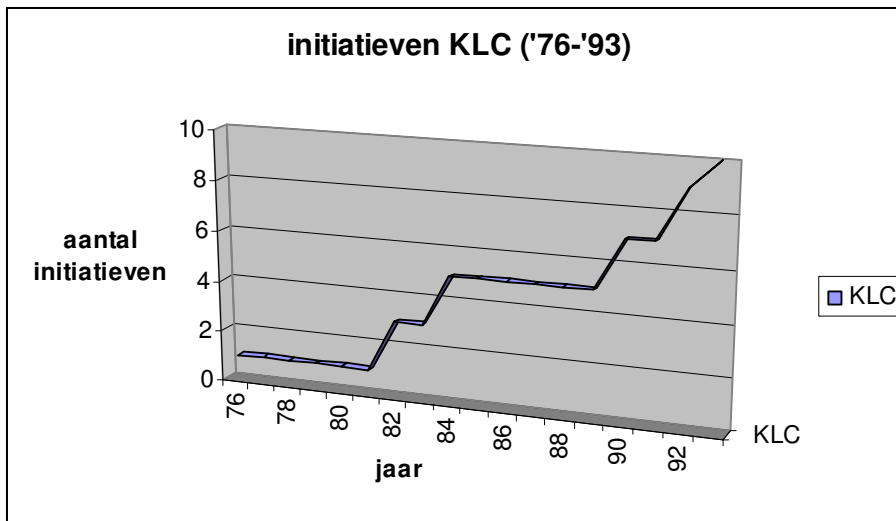
²⁵⁷ BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p. 13-14.

²⁵⁸ BOGAERT, G. De kringloopcentra in het Vlaamse Gewest. Stand van zaken 1995. In opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse gewest (OVAM) In samenwerking met de koepel van Vlaamse kringloopcentra. Mechelen, juni 1996, p. 51, 81.

Tabel Aantal initiatieven KLC ('80-'93)

	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
KLC	1	1	3	3	5	5	5	5	5	5	7	7	9	10

Bron: Data verzameld uit BOGAERT, G. De kringloopcentra in het Vlaamse Gewest. Stand van zaken 1995. In opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse gewest (OVAM) In samenwerking met de koepel van Vlaamse kringloopcentra., Mechelen, juni 1996.



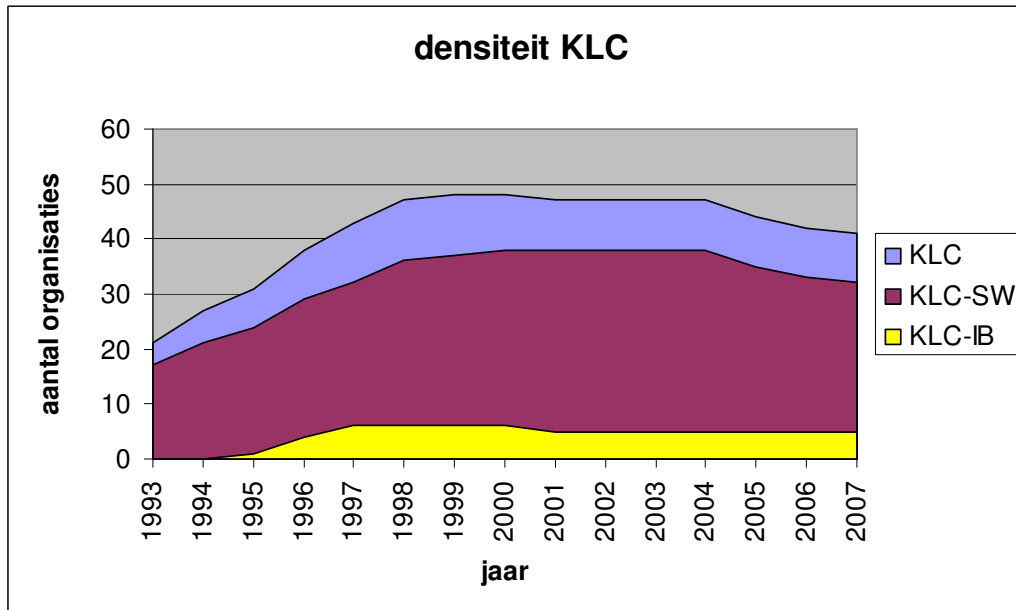
Evaluatie grafiek initiatieven KLC ('76-'93)

De toename van het aantal initiatieven tussen '82 en '84 stemt overeen met het invoeren van de eerste tewerkstellingsmaatregelen voor kansengroepen zoals DAC en IBF. Tussen '84 en '89 blijft het aantal initiatieven gelijk. Vanaf '90 tot '93 is er een sterke stijging van het aantal initiatieven. Dit kan verklaard worden door de veralgemening van het GESCO-stelsel en de uitbreiding van art. 60 § 7. Door het afvalstoffenplan 1991-1995 konden de kringloopcentra vanaf '91 ook een plaats proberen te verwerven in het afvalbeleid van de gemeenten.

3.2.2.3.4 Dynamiek KLC ('93-'07)

Tabel Densiteit KLC ('93-'07)

	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
KLC	21	27	31	38	43	47	48	48	47	47	47	47	44	42	41
KLC-SW	17	21	24	29	32	36	37	38	38	38	38	38	35	33	32
KLC-IB	0	0	1	4	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5



Evaluatie grafiek densiteit KLC '93-'07

'93-'98

Het aantal KLC blijft sterk toenemen tussen '93 en '98. Vanaf '93 kon men profiteren van het jeugdwerkgarantieplan en vanaf '94 van de experimentele regeling voor sociale werkplaatsen en invoegbedrijven. De stijging van het totaal aantal KLC wordt mee gevolgd door het aantal sociale werkplaatsen die vanaf '94 gebruik maken van de experimentele GESCO-regling voor SW. Dit blijkt ook uit de eerste OVAM-studie (1995). In 1995 werkten in een KLC gemiddeld 10 betaalde krachten (7,5 VTE) en 5 vrijwilligers (2,5 VTE), waarvan 7 personen (6,5 VTE) als arbeider en 3 personen (1,7 VTE) als omkadering. Van alle betaalde krachten werd 83% door de overheid gesubsidieerd. Ongeveer de helft van de omkadering werd gefinancierd uit eigen middelen. De betaalde arbeiders werden nagenoeg volledig door de overheid gesubsidieerd. Dit gebeurde voornamelijk via GESCO's (73%) waarbij ongeveer de helft van de arbeiders via GESCO's voor Sociale Werkplaatsen werd betaald en 17% via het jeugdwerkgarantieplan. Verder maken 13% van de arbeiders gebruik van art. 60§ 7. De klassieke tewerkstellingsmaatregelen DAC, BTK, IBF wordt gebruikt door 6% van de medewerkers (gelijk verdeeld tussen omkadering en arbeidskrachten)

259. Tegelijkertijd maakten de KLC vanaf 1994 ook gebruik van de premies voor preventie. In 1995 bijvoorbeeld ging 8,7 miljoen BEF naar de KLC²⁶⁰. In 1995 ontving het doorsnee-kringloopcentrum nog geen tonnage vergoeding. De nieuwe startende KLC's schenen dit wel al gemakkelijker te krijgen. Anderzijds ontving het doorsnee-KLC wel een ander vorm van financiële steun (een startpremie, huursubsidie, gratis ter beschikking stellen van gebouwen)²⁶¹.

Vanaf '97 werden de KLC geïntegreerd uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen (1997-2001) waardoor ze via overeenkomsten met OVAM jaarlijks subsidies konden krijgen. Daarnaast werden tussen 1997 en 1999 milieuconvenanten met de gemeenten mogelijk die gesubsidieerd werden door de Vlaamse overheid.

'99-'04

Het aantal KLC stabiliseert. Door de integratie van de kringloopcentra in het uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen (2007-2001) zou ook de ontstaansdynamiek door dit beleid grotendeels worden gekanaliseerd. Men ging eerst bepaalde vragen stellen alvorens een KLC zou worden opgericht. Aan welke voorwaarden diende een verzorgingsgebied te voldoen opdat de inplanting van een KLC verantwoord zou zijn? Hoeveel KLC moeten of kunnen er nog bijkomen?²⁶² Naargelang alle witte vlekken als verzorgingsgebied waren ingevuld stagneerde het aantal KLC's. Tussen 1999 en 2004 zouden het aantal winkels verbonden aan de KLC evenwel blijven stijgen²⁶³.

04-'07

Het aantal KLC neemt gevoelig af tussen '04 en '07. Vanaf 2002 waren alle gemeenten voorzien van een KLC. Kwantitatieve groei was enkel mogelijk door toename van de inzameling, van het aantal klanten, en van de verkoop binnen het bestaande netwerk. Daarom was een kwalitatieve groei noodzakelijk door een betere coördinatie en samenwerking²⁶⁴. Vanaf 2004 deed zich een consolidatie voor door middel van schaalvergroting. Via fusies van KLC aan aangrenzende centra werd het aantal KLC gereduceerd. Deze fusies deden zich enkel voor bij de VZW' s omdat ze de enigen zijn die fusiepartners vinden. Het aantal invoegbedrijven bijvoorbeeld blijft stabiel²⁶⁵.

259 BOGAERT, G. De kringloopcentra in het Vlaamse Gewest. Stand van zaken 1995. In opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse gewest (OVAM) In samenwerking met de koepel van Vlaamse kringloopcentra., Mechelen, juni 1996, p. 22-23, 65, 82.

260 BREMS, L. Kringloopcentra in Vlaanderen, p 133.

261 BOGAERT, G. De kringloopcentra in het Vlaamse Gewest. Stand van zaken 1995. In opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse gewest (OVAM) In samenwerking met de koepel van Vlaamse kringloopcentra., Mechelen, juni 1996, p. 82.

262 BOGAERT, G. De kringloopcentra in het Vlaamse Gewest. Stand van zaken 1995. In opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse gewest (OVAM) In samenwerking met de koepel van Vlaamse kringloopcentra., Mechelen, juni 1996, p. 22-23, 65, 82.

263 BAEYENS, D. THEYWYS, T. De kringloopcentra in het Vlaams Gewest. Opgvolgingsverslag 2004 in opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaams Gewest, Mechelen, 2005, p. 53

264 BAEYENS, D. THEYWYS, T. De kringloopcentra in het Vlaams Gewest. Opgvolgingsverslag 2002 en 2003 in opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaams Gewest, Mechelen, 2005, p. 53.

265 DE SMEDT, E. De kringloopcentra in het Vlaams Gewest. Opgvolgingsverslag 2005-2006 in opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaams Gewest, Mechelen, 2008, p. 92.

3.2.3 Invoegbedrijven

3.2.3.1 Definitie

Invoegbedrijven zijn ondernemingen die bereid zijn kansengroepen een duurzame tewerkstelling te garanderen met aandacht voor opleiding en begeleiding in een arbeidsomgeving waar maatschappelijk verantwoord ondernemen centraal staat. Door het Vlaams Gewest worden zij hiervoor ondersteund met een loonsubsidie voor de tewerkgestelde personen.

Er zijn 2 soorten invoegbedrijven:

de invoegbedrijven
de invoegbedrijven dienstencheques

3.2.3.2 Doelgroep

Volgens de nieuwe reglementering (15/07/05) moet een invoegwerknemer voldoen aan de volgende criteria: persoon met hoogstens een diploma HSO die de dag voor zijn aanwerving beantwoordt aan één van de volgende kenmerken:

- (1) jonger dan 50 jaar en minstens 12 maanden inactief,
- (2) ouder dan 50 jaar en minstens zes maanden inactief,
- (3) minstens zes maanden leefloongerechtigd of arbeidsmarktgehandicapt,
- (4) deeltijds werkzoekende leerling van het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO)

3.2.3.3 Ontstaansdynamiek

3.2.3.3.1 Historiek overheidsbeleid

Het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten van 16 november 1994 zorgde ervoor dat de experimentele regeling uit de Beleidsbrief vanaf 1 juli 1993 (dus met terugwerkende kracht) in werking kon treden²⁶⁶. Het eerste invoegbedrijf werd experimenteel erkend op 6 juni 1994 en kreeg een degressieve subsidiëring via een Vlaamse overheidssubsidie van 100% van de loonkost in het eerste jaar, 70% in het tweede jaar en 30% in het derde jaar²⁶⁷.

Vanaf 1 juli 1996 werden de (op dat moment 11) invoegbedrijven ook erkend als inschakelingsbedrijf. Via de deze federale erkenning konden ze genieten van RSZ-verminderingen (patronale bijdragen) ten belope van 100% vermindering in het eerste jaar, 75% in het tweede jaar, 50% in het derde jaar en 25% in het vierde jaar. Met het Besluit van de Vlaamse regering houdende doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven van 10 november 1998 werd een nieuw systeem ingevoerd voor de degressieve premie: het eerste jaar 80% van de loonkost; het tweede 60%; het derde 40% en het vierde 20%.²⁶⁸

Via het (Meerwaarden)besluit van 8 september 2000 (met ingang van 1 juli 2000) werd de experimentele regeling voor invoegbedrijven omgezet en uitgebreid tot een definitieve regeling. De

²⁶⁶ Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten, 16 november 1994, in www.cass.be.

²⁶⁷ Lijst erkende invoegbedrijven van het Vlaams Subsidieagentschap.

²⁶⁸ NICAISE, I. LAUWEREYS, L. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, p. 82, 84.

regelgeving invoegbedrijven voorzag voor startende ondernemingen (maximaal 3 jaar actief) jaarlijks degressieve loonsubsidies bij aanwerving van personen uit kansengroepen (80-60-40-20% van de loonlast). Daarnaast konden vanaf 2000 ook bestaande bedrijven die reeds langer dan 3 jaar actief waren een invoegafdeling opstarten. De invoegafdelingen konden enkel erkend worden als het om nieuwe activiteiten ging of om een taakafplitsing naar een aparte afdeling. Deze bedrijven konden voor de aanwerving van personen uit kansengroepen rekenen op een degressieve loonsubsidie van 60-40-20%. Hiervoor dienden invoegbedrijven en invoegafdelingen het charter van de meerwaardeneconomie te onderschrijven.

Het stelsel van invoegbedrijven en –afdelingen in de reguliere economie zou vanaf 2001 ook voor de uitbouw van collectieve dienstverlening worden ingezet, gericht op werkgelegenheid voor laaggeschoolde werkzoekenden. De bedrijven kregen een degressieve loonsubsidie van 80-60-40% in de eerste drie jaar en een onbeperkte bodemfinanciering vanaf het vierde jaar²⁶⁹.

Om de ontwikkeling van ondernemingen in de meerwaardeneconomie te stimuleren werden de regionale incubatiecentra of startcentra erkend. Zij stimuleren bedrijfsprojecten, begeleiden deze en bieden logistieke ondersteuning, zodat vanuit een economische dynamiek arbeidsplaatsen voor kansengroepen konden worden gecreëerd. Vanaf '01 werden de eerste incubatiecentra opgestart²⁷⁰.

Na vier jaar werking van het instrument invoegbedrijven en –afdelingen werd, volgens de Vlaamse overheid duidelijk dat enerzijds een inhoudelijke verdieping van het instrument noodzakelijk was (invulling van MVO) en anderzijds dat een afstemming met de Europese vrijstellingsverordening inzake staatssteun (artikels 87 en 88 van het EG-verdrag op de werkgelegenheidssteun) zich opdrong. Eveneens geconfronteerd met een budgettaire schaarste (sterk groeiende vraag vanuit de ondernemerswereld naar invoegsubsidies) wilde de Vlaamse minister voor Sociale Economie Kathleen Van Brempt terug naar de oorsprong van de invoegidee: loonsubsidiëring van kansengroepen maar dan binnen onderneming met een aantoonbare maatschappelijke en ecologische meerwaarde.

Concreet betekende dit alles dat er beslist werd om vanaf 1 december 2004 geen nieuwe aanvraagdossiers voor erkenning als invoegbedrijf of –afdeling meer te behandelen. In het voorjaar van 2005 werd werk gemaakt van de nieuwe regelgeving voor invoegbedrijven die uitmondde in twee nieuwe besluiten, één van 25 maart 2005 (voor invoegbedrijven die met dienstencheques werken) en van 15 juli 2005 (voor klassieke commerciële invoegbedrijven). De aanvragen tot erkenning van invoegondernemingen lag dus stil vanaf december 2004 tot en met juli 2005. Dit moet meegenomen worden bij de cijfers voor 2004 en 2005. De definitie van invoegwerknemers werd gewijzigd. De nieuwe regelgeving veranderde (in het licht van de Europese regelgeving) ook de loonsubsidiëring. De wijze van subsidiëring is net zoals voorheen gestoeld op het geven van een percentage van loonkost, maar nu slechts gedurende twee jaar. Deze loonsubsidies zijn cumuleerbaar met structurele RSZ-vermindering, doelgroepenvermindering en loonactivering (Activa, SINE,...). Het concept van de invoegafdeling werd afgeschaft. Iedere ondernemer kan, ongeacht de duur van bestaan, een aanvraag tot erkenning en tot het verkrijgen van een welbepaald contingent invoegwerknemers indienen. De minimumvereiste van drie voltijdse equivalente invoegwerknemers werd eveneens afgeschaft.

Binnen de invoegmaatregel zijn heel wat dienstencheque-ondernemingen (erkend door de Federale overheid) in het kader van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en –banen. Zij werken met dienstencheques en vragen ook hun (Vlaamse) erkenning aan als invoegbedrijf. Via het Besluit van 25 maart 2005 werd deze oversubsidiëring weggewerkt, maar zullen de DC-ondernemingen toch tijdelijk worden ondersteund bij de aanwerving van

²⁶⁹ Besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie. In www.cass.be

²⁷⁰ Besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie. In www.cass.be

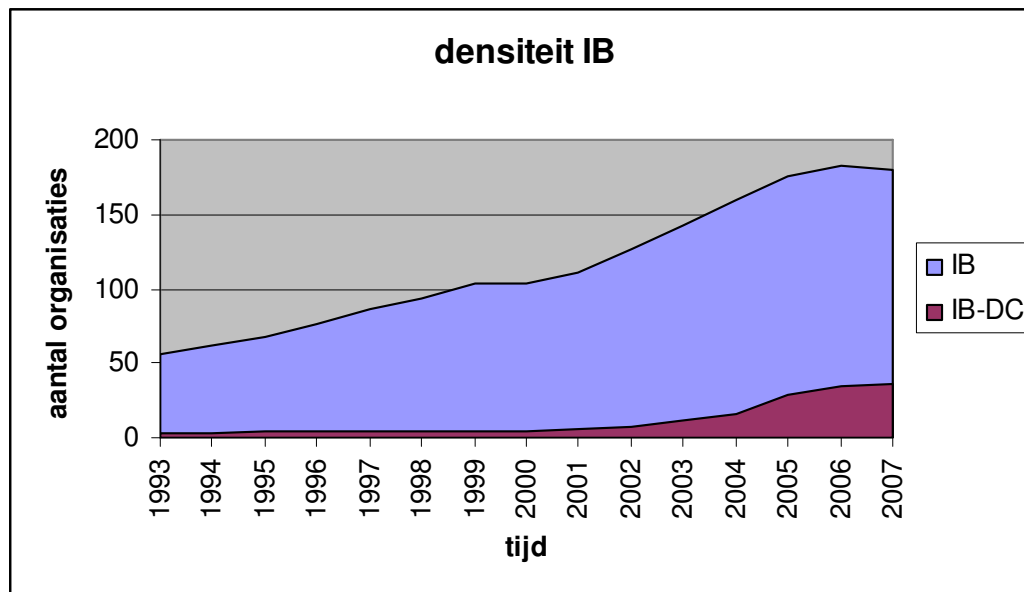
kansengroepen. De loonsubsidie bij DC-ondernemingen die een erkenning aanvragen als invoegbedrijf of –afdeling (hier bestaat het concept invoegafdeling wel nog) bedraagt 1.650 euro per VTE per jaar gedurende drie jaar voor een invoegafdeling en gedurende vier jaar voor een invoegbedrijf. Deze loonsubsidies zijn cumuleerbaar met structurele RSZ-vermindering, doelgroepenvermindering en loonactivering (Activa, SINE, ...).

In concreto zijn invoegbedrijven die eveneens een erkenning hebben als DC-onderneming, ondernemingen die diensten aanbieden die door de gebruiker met dienstencheques kunnen betaald worden. Hier is een combinatie van tijdelijke Vlaamse loonkostsubsidies (voor de invoegwerknemers) met een Federale subsidie voor de consument die de aangeboden diensten met dienstencheques betaalt. Bij een DC-onderneming moeten er weliswaar minstens drie invoegwerknemers in drie jaar tijd worden aangeworven en moeten deze minstens 30% op het totale personeelsbestand vertegenwoordigen. Ook hier gelden voorwaarden dat er een MVO-plan, VTO (vorming, training, opleiding)-plan wordt opgesteld.. Voor de invoegbedrijven (en –afdelingen) collectieve diensten blijft het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 van kracht²⁷¹.

3.2.3.3.2 Dynamiek IB ('93-'07)

Tabel Densiteit IB('93-'07)

	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
IB	56	62	68	76	87	93	103	104	111	126	143	159	175	183	180
IB-DC	3	3	4	4	4	4	4	4	6	7	11	16	29	34	36



Evaluatie grafiek densiteit IB ('93-'07)

'94-'99

²⁷¹ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.52-56.

Gestage stijging van het aantal IB.

Het eerste invoegbedrijf werd experimenteel erkend op 6 juni 1994 en krijgt een degressieve subsidie voor 3 jaar.

'99-'00'

Stagning van het aantal IB.

Een mogelijk reden zou kunnen zijn dat men wachtte tot de nieuwe regeling in voege zou treden.

'00-'01

Terug stijging van het aantal IB.

Vanaf 1 juli 2000 trad het meerwaardenbesluit in werking. De experimentele regeling voor invoegbedrijven werd omgezet en uitgebreid tot een definitieve regeling. De regelgeving invoegbedrijven voorzag voor startende ondernemingen (maximaal 3 jaar actief) jaarlijks degressieve loonsubsidies bij aanwerving van personen uit kansengroepen (80-60-40-20% van de loonlast). Ook bedrijven die langer bestonden konden erkend worden als invoegafdeling.

'01-'04

Sterke stijging van het aantal IB.

In 2001 gingen de eerste vijf erkende regionale incubatiecentra van start die als taak hebben om de opstart van IB te ondersteunen. Het stelsel van invoegbedrijven en –afdelingen in de reguliere economie zou vanaf 2001 ook voor de uitbouw van collectieve dienstverlening worden ingezet.

'04-'05

Stijging van het aantal IB daalt licht.

Er worden vanaf 'eind '04 een tijdlang geen erkenningen meer gegeven tot midden '05. Vanaf dan is er een nieuwe regeling die twee soorten IB onderscheidt: enerzijds het gewone IB en anderzijds het IB met dienstencheque (IB-DC). De nieuwe regeling werd getroffen omdat bedrijven vanaf '03 dienstencheques konden aanvragen en tegelijk hun (Vlaamse) erkenning als invoegbedrijf. De IB met dienstencheques waren hierdoor sterk toegenomen tussen '03 en '05.. Via het Besluit van 25 maart 2005 werd deze over-subsidiëring weggewerkt. De gewone IB kreeg vanaf '05 een aanpassing van de beoogde de doelgroep. (meer mogelijkheden maar preciezer afgebakend). Daarnaast werd de periode van degressieve subsidiëring verkort tot 2 jaar.

'05-'06

De toename stijging van het aantal IB en de stijging van het aantal IB met dienstencheque daalt licht.

'06-'07.

Daling van het aantal IB. De stijging van het aantal IB met dienstencheque blijft dalen.

3.2.4 Arbeidszorgcentra

3.2.4.1 Definitie

Arbeidszorg als werkvorm is in Vlaanderen ontstaan in het laatste decennium van de vorige eeuw. In 1989 duikt de term voor het eerst op in de context van discussie over het voorkomen van

uitsluiting onderaan de arbeidsmarkt. Arbeidszorg wil 'zorgen voor arbeid' voor diegenen die in de reguliere (of traditionele) arbeidsmarkt en in de beschermde (of alternatieve) arbeidsmarkt geen plek meer vinden. De term verwijst naar een geheel van projecten die arbeidsmatige activiteiten aanbieden zonder dat dit gekoppeld is aan een arbeidsovereenkomst. Het betreft dus niet-verloonde arbeid. Doel is mensen de mogelijkheid te bieden te genieten van de latente voordelen van arbeid op maat van wat zij op dat ogenblik zelf aankunnen. Daarnaast bieden deze organisaties ook 'zorg', extra aandacht of extra begeleiding aan de deelnemers.

3.2.4.2 Doelgroepen

Uit voorgaande omschrijving kan de beoogde doelgroep van arbeidszorg afgeleid worden. Het betreft personen die omwille van persoonsgebonden- en/of maatschappijgebonden redenen op het moment van hun instap in arbeidszorg niet kunnen werken onder een arbeidscontract in het reguliere of beschermde tewerkstellingscircuit. Zij zijn wel in staat om arbeid te verrichten doch niet aan de voorwaarden die gesteld worden door de arbeidsmarkt, in volume van arbeid, in ritme en snelheid van arbeid, in de kwaliteit van afwerking of de bestendigheid tegen stress. Het onvermogen om te werken onder contractuele voorwaarden kan tijdelijk zijn – en dan is arbeidszorg een tijdelijke voorziening – of blijvend van aard.

Opmerkelijk en belangrijk hierbij is dat de doelgroep arbeidszorg in het Handboek Arbeidszorg ruimer omschreven wordt dan de groep van mensen met een 'arbeidshandicap' zoals bepaald in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). In dit decreet wordt arbeidshandicap opgeschreven als: "elk langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren" Ook al is arbeidsparticipatie een resultaat van samenspel van factoren, toch is een functiestoornis noodzakelijke voorwaarde om te spreken van arbeidshandicap.

Binnen deze ruime doelgroepomschrijving zijn er verschillende subgroepen te onderscheiden. Een eerste groep betreft de mensen met een 'arbeidshandicap' zoals omschreven in het decreet. Niettegenstaande het feit dat er voor deze groep mensen reeds voorzieningen bestaan zowel op de reguliere als op de beschermde arbeidsmarkt, is het toch mogelijk dat zij beroep wensen te doen op arbeidszorg. Een belangrijke subgroep hier zijn de oudere personen met een handicap. Ten gevolge van factoren die samenhangen met leeftijd en hun arbeidshandicap kunnen ze niet langer voldoen aan de eisen van de tewerkstelling in de beschutte of sociale werkplaatsen. Doorgaans betreft het dan een gevolg van een aangeboren stoornis en is de evolutie onomkeerbaar en definitief. Een ander probleem dat zich bij de arbeidsgehandicapten kan voordoen is dat ze tengevolge van bijkomende problemen (nog) niet terecht kunnen in de beschermde arbeidsmarkt. Het kan dan gaan om onverwachte gebeurtenissen (bijvoorbeeld overlijden, scheiding, ...) of een evolutieproces (bijvoorbeeld depressie). Meestal is er dan sprake van een tijdelijk 'instap' of overgangsprobleem.

Een tweede groep betreft mensen die tengevolge van een plots en onverwacht voorval niet langer terechtkunnen op de arbeidsmarkt. Mensen met een ernstig NAH (niet aangeboren hersenletsel) zijn hiervan een duidelijk voorbeeld. De groep van mensen met een niet-aangeboren hersenletsel (blijvende hersenbeschadiging tengevolge van 'feit x' bijvoorbeeld een verkeersongeval of een tumor) is zeer verscheiden. Er is dus sprake van een arbeidshandicap doch anders dan de mensen met een aangeboren stoornis. Bijzonder is dat de thematiek van arbeid zich in een andere dimensie stelt omdat ze doorgaans voor de plotse gebeurtenis jaren lang op de reguliere markt gefunctioneerd hebben. Beschutte tewerkstelling is vaak dan geen antwoord. Een ongeval kan

uiteraard ook leiden tot andere functiestoornissen, bijvoorbeeld lichamelijke. Deze kunnen ook al dan niet in combinatie met andere problemen leiden tot een vraag naar arbeidszorg.

Er kunnen zich ook andere mogelijke (onverwachte) gebeurtenissen voordoen die niet leiden tot een functiestoornis maar die toch grote impact kunnen hebben (bijvoorbeeld een faillissement, het vluchten uit een land, echtscheiding ...) en al dan niet in combinatie met andere problemen leiden naar arbeidszorg.

Een derde typische subgroep betreft mensen zonder aanwijsbare functiestoornis die omwille van diverse persoonsgebonden- en/of maatschappijgebonden redenen instappen in arbeidszorg. Vaak is dit het gevolg van een evolutieproces (bijvoorbeeld een verslavingsproces, een langdurige ziekte, seksueel misbruik, een depressie, generatiearmoede, ...) en een combinatie van factoren en problemen. Hun vraag naar arbeidszorg kan tijdelijk zijn of blijvend. Mogelijk is ook – bij voorbeeld bij terugkerende depressie of verslaving – dat de vraag naar arbeidszorg periodiek is.

3.2.4.3 De verschillende erkenningsvormen van arbeidszorg

De veelheid van doelgroepen laat al vermoeden dat er ook in verschillende erkenningsvormen door de overheid voor komen.

Een eerste groep en oudste vorm betreft de initiatieven gegroeid uit tehuizen voor mensen met een handicap. Diverse instellingen bouwden ateliers uit voor arbeidsmatige bezigheden. Het kan hierbij gaan om interne jobs, ambachtelijk of creatief atelierwerk, semi-industrieel atelierwerk. In de loop der jaren is er een evolutie in het aanbod van activiteiten van eerder semi-industriële taken naar meer taken die leiden tot persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke participatie. Meestal gaan de activiteiten door in de instelling zelf of een dagcentrum verbonden aan de instelling. Via de formule van begeleid werk bestaat er sinds 1999 ook een mogelijkheid om arbeidsmatige activiteiten te laten doorgaan buiten het centrum en zo sociale interactie en participatie te versterken. Belangrijk kenmerk bij de dagcentra is dat de deelnemer voor zijn deelname in feite een dagprijs betaalt uit hoofde van zijn rechten als erkende persoon met een handicap. Regelgevende instantie hier is het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

Een tweede groep betreft arbeidszorg initiatieven voor mensen in de geestelijke gezondheidszorg (vanuit psychiatrische ziekenhuizen of centra Geestelijke Gezondheids Zorg). Regelgevende instantie is hier de gezondheidsector, meer bepaald de Federale Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Sinds het ontstaan van de wetgeving met betrekking tot Beschut Wonen (1990) kende de geestelijke gezondheidszorg heel wat evoluties. De voornaamste is de vermaatschappelijking van de zorg en de re-integratie van de cliënten in de samenleving. Daarnaast willen bewoners ook meer privacy. Activering werd een centraal concept en betekent het toeleiden van personen met ernstige en langdurige psychische problemen naar een zinvolle dagbesteding (ontmoeting, vrije tijd, opleiding en vorming, arbeid). Van 2001 tot 2005 liep er een Federaal project 'activering' waarbij 19 initiatieven een subsidie ontvingen. Deze zijn inmiddels stopgezet. Via federale sociale akkoorden heeft elk Initiatief Beschut Wonen een aantal voltijdse medewerkers gekregen (in functie van het aantal erkende plaatsen) om de zorgfunctie 'activering' verder uit te bouwen. De Vlaamse regering bepaalt hierbij extra voorwaarden en legt eigen accenten.

Een derde groep zijn de initiatieven arbeidszorg gegroeid vanuit de sociale werkplaatsen. Sinds 2001 kunnen sociale werkplaatsen een omkaderingspremie genieten voor de begeleiding van arbeidszorgmedewerkers. Deze regelgeving behoort tot het beleidsdomein Werk en Sociale Economie van de Vlaamse Regering.

Zorgboerderijen vormen een vierde groep. Met het Besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 2005 wordt het mogelijk dat land en tuinbouwbedrijven onder bepaalde voorwaarden subsidies krijgen voor de opvang van mensen die behoren tot de doelgroep van de arbeidszorg. In 2007 telt Vlaanderen 258 landbouwbedrijven die zich openstellen voor deze maatregel. Zorgboerderijen zijn geen 'zuivere vorm'. Op deze zorgboerderijen kan bijvoorbeeld ook beroep worden gedaan door CLB voor de begeleiding van min 18-jarigen, die als leerplichtigen in principe niet behoren tot de doelgroepen van arbeidszorg.

Daarnaast zijn er in Vlaanderen en Brussel nog tal van initiatieven die momenteel werken van uit de filosofie en methodiek arbeidszorg doch die geen beroep doen op een erkenning en subsidiëring van de overheid. Sommigen zijn een initiatief van een Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW), anderen van een lokaal bestuur of OCMW of een lokale vzw of een vereniging waar armen het woord voeren.

Een veelheid van initiatieven en een verscheidenheid, gekoppeld aan continue veranderingen, is dan ook een kenmerk van dit werkveld²⁷².

3.2.4.4 Afbakening

In dit onderzoek werd enkel de derde groep van arbeidszorginitiatieven opgenomen in het databestand. Het betreft de initiatieven die gegroeid zijn uit de sociale werkplaatsen. Het bestand werd opgesteld op basis van lijsten van het Vlaams subsidieagentschap.

3.2.4.5 Ontstaansdynamiek

3.2.4.5.1 Historiek (zie historiek SW)

Toen in juli 1994 het experiment sociale werkplaatsen werd goedgekeurd door de Vlaamse regering begon men te spreken van de erkende en niet-erkende sociale werkplaatsen. Het tweede type is men in de tweede helft van de jaren '90 arbeidszorgcentra gaan noemen. Deze projecten werden georganiseerd zonder wettelijk kader of vast financieringskanaal. Met het besluit van 14 december 2001 (tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1998 tot uitvoering van het decreet inzake sociale werkplaatsen) kregen deze projecten een juridisch kader. In november 2001 werd het decreet inzake sociale werkplaatsen gewijzigd. Arbeidszorg werd als functie ondergebracht in sociale werkplaatsen. Sociale werkplaatsen die minstens een erkenning hebben voor 10 voltijdse arbeidsplaatsen kunnen een beroep doen op een omkaderingspremie voor de begeleiding van arbeidszorgmedewerkers.

De sociale werkplaatsen met een arbeidszorgerkenning dienen zich volgens het decreet van november 2001 aan te sluiten in een regionaal netwerk van arbeidszorginitiatieven. Op initiatief van SST (de koepel voor sociale werkplaatsen en arbeidszorgcentra) zijn Provinciale Steunpunten Arbeidszorg ontwikkeld. Zo een steunpunt verenigt alle arbeidszorginitiatieven over de verschillende sectoren heen, stimuleert een gemeenschappelijke ontwikkeling van begeleidingsmethodiek en uitwisseling van arbeidszorgmedewerkers over de initiatieven heen.

In april 2002 konden de sociale werkplaatsen een eerste maal aanvragen indienen op deze nieuwe regelgeving. Er werden vanuit 50 sociale werkplaatsen aanvragen ingediend. Momenteel zijn er 40 omkaderingsgesco's arbeidszorg toegewezen. Deze regelgeving van het Ministerie van Werkgelegenheid is een enorme stap vooruit in de erkenning en subsidiëring van de werkvorm.

²⁷² HEYVAERT, J. MOTMANS J. Expertopdracht Arbeidszorg. Onderzoek uitgevoerd door het Instituut Sociale Economie van de Universiteit Antwerpen in opdracht van VIONA, p. 3-5.

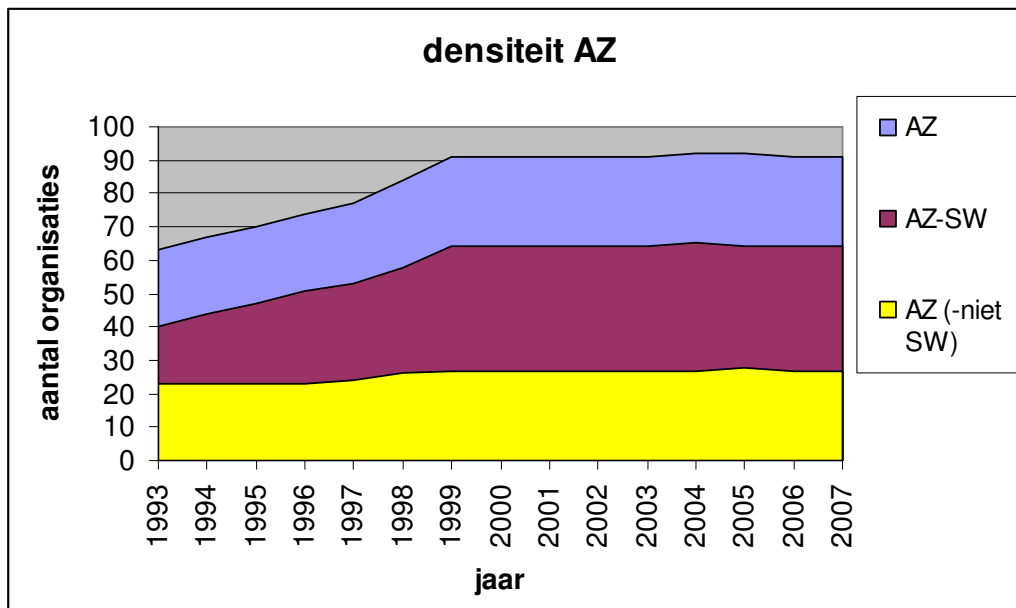
Arbeidszorg is hiermee structureel verankerd in de sociale werkplaatsen en kan daardoor verder professioneel uitgebouwd worden. Het aantal arbeidszorgmedewerkers binnen de sociale werkplaatsen is sterk gestegen in de loop van 2004. In 2003 waren er in het Vlaamse Gewest 56 arbeidszorgcentra verbonden aan sociale werkplaatsen of onafhankelijke die lid waren van de koepel SST²⁷³.

Op 20 juli 2006 heeft de Vlaamse regering beslist om een uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen arbeidszorg te realiseren binnen de sociale economie, waarbij nu naast de sociale werkplaatsen ook beschutte werkplaatsen de mogelijkheid krijgen om een aanbod te doen en uren op te nemen, en ook 'partnerschappen' of samenwerkingsverbanden af te sluiten waarbij minstens een sociale werkplaats en/of een beschutte werkplaats betrokken is. In deze partnerschappen of samenwerkingsverbanden kunnen ook andere initiatieven die arbeidszorg aanbieden met een sterke en aantoonbare focus op tewerkstelling aansluiten²⁷⁴.

3.2.4.5.2 Dynamiek AZ ('93-'07)

Tabel Densiteit AZ('93-'07)

	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
AZ	63	67	70	74	77	84	91	91	91	91	91	92	92	91	91
AZ- SW	40	44	47	51	53	58	64	64	64	64	64	65	64	64	64
AZ (-niet SW)	23	23	23	23	24	26	27	27	27	27	27	27	28	27	27



²⁷³ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, p. 30-36.

²⁷⁴ HEYVAERT, J. MOTMANS J. Expertopdracht Arbeidszorg. Onderzoek uitgevoerd door het Instituut Sociale Economie van de Universiteit Antwerpen in opdracht van VIONA, Antwerpen, 2007.

Evaluatie densiteit AZ ('93-'07)

'93-'97.

Stijging aantal AZ.

De stijging wordt enkel door SW veroorzaakt.

'97-'99

Stijging aantal AZ versnelt. AZ

'99-'07

Het aantal AZ blijft volledig stabiel.

De AZ die geen SW hebben veranderen niet in aantal. Het zijn organisaties die al langer bestaan.

3.2.5 Beschutte Werkplaatsen

3.2.5.1 Definitie

Een beschutte werkplaats (BW) is in de eerste plaats een tewerkstellingsplaats, een bedrijf voor werkwillige personen met een arbeidshandicap die tijdelijk of definitief niet in het REC terecht kunnen, waarbij personen met een handicap de prioritaire doelgroep vormen. Het uiteindelijke doel van de BW is de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap met het oog op hun verbeterde integratie in de maatschappij. De arbeid staat dus centraal.

3.2.5.2 Doelgroep

Beschutte werkplaatsen richten zich in de eerste plaats naar personen met een handicap. Personen met een handicap die ingeschreven zijn bij het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van personen met een handicap (VFSIPH) komen in aanmerking om te werken in een BW op voorwaarde dat ze door een provinciale evaluatiecommissie (PEC) toegewezen worden aan een BW. Daarnaast zijn er ook nog een aantal andere categorieën van mensen die doorheen de jaren de mogelijkheid hebben gekregen om in een BW tewerkgesteld te worden:

- (1) mensen die vallen onder bepalingen van CAO 26 kunnen tijdelijk voor maximaal 1 jaar in de BW terecht (personen met een handicap die verwezen zijn naar het normaal economisch circuit (NEC) (=regulier economisch circuit),
- (2) de moeilijk te plaatsen werklozen (MTPW),
- (3) progressief tewerkgestelden na ziekte (PTNZ).
- (4) SINE-werknemers (sociale inschakelingseconomie).

Vermoedelijk vanaf 1 oktober 2008 zal de toeleiding van mensen met een arbeidshandicap naar de beschutte werkplaats via VDAB verlopen.

3.2.5.3 Financiering

Er zijn tegemoetkomingen in het loon en de sociale lasten van de werknemers die van het Vlaams Agentschap voor personen met een Arbeidshandicap een erkenning hebben om in de beschutte werkplaats te werken. Er zijn tegemoetkomingen in het loon en de sociale lasten van het kaderpersoneel. Er zijn vijf categorieën in het omkaderingspersoneel. De subsidie die per categorie

van omkaderingspersoneelsleden wordt verleend is afhankelijk van het aantal werknemers met een handicap. Voor monitoren geldt bijvoorbeeld dat er een tussenkomst is voor één monitor per volle groep van 10 gehandicapte werknemers, voor sociaal assistenten dat er een tussenkomst is voor één sociaal assistent per volle groep van 100 gehandicapte werknemers. Ten slotte zijn er ook investeringstoelagen. Vanaf 1 april 2006 staat het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie in voor de subsidiëring²⁷⁵

3.2.5.4 Ondersteunende organisaties

3.2.5.4.1 VLAB

Gelijklopend met de uitbouw van een netwerk van beschutte werkplaatsen vanaf 1963, is ook de behoefte aangevoeld tot samenwerking en overleg tussen de beschutte werkplaatsen. Eind jaren '60 werd in de provincie Antwerpen een Provinciale Federatie van Beschutte werkplaatsen opgericht. Bijna gelijktijdig neemt men vanuit een aantal werkplaatsen contact op met elkaar met de mededeling een Nationale Federatie op touw te zetten. Op 15 februari 1969 vindt de stichtingsvergadering plaats van de nationale Federatie van Beschermde Werkplaatsen (BWAP – Beschutte Werkplaatsen Ateliers Protégés). In de beginperiode was het voornaamste streefpunt om de werkplaatsen dicht bij elkaar te brengen (via de nationale contactdagen). Gelijdelijk aan zou de BWAP uitgroeien tot een beroepsvereniging met aandacht voor economische aspecten (vermijden van oneerlijke concurrentie, contact met het regulier circuit). Verder onderhield het BWAP contacten met het Rijksfonds en hield het zich bezig met andere problemen via werkgroepen, onderzoek en studies.

Wegens toenemende communicatieproblemen tussen de twee taalgroepen werden vanaf 1975 aparte taalgroepen opgericht tot de splitsing van het BWAP in 1980. Op 17 november 1980 werd een aparte Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen (VLAB) opgericht. VLAB is de woordvoerder en de belangenbehartiger van de BW. Elke BW, erkend door het VFSIPH, kan individueel en rechtstreeks aansluiten bij de Federatie. Men hecht veel belang aan de werking van de vijf Vlaamse Provinciale Federaties van de Beschutte Werkplaatsen²⁷⁶. In het kader van het 25-jarig bestaan van VLAB werd in 2005 het boek *Even anders werken*, een geschiedenis van de Beschutte Tewerkstelling in Vlaanderen uit.

Inzake het sociale overleg bood de programmawet van 22 december 1989 (BS 30/01/1989) de mogelijkheid om een paritair comité 327 op te richten voor werknemers uit de beschutte werkplaatsen. Dit Comité werd in 1992 effectief werd opgericht. VLAB zetelt als werkgeversorganisatie in dit Comité naast onder meer SST(samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling) dat sinds 18 december 2000 als werkgeversorganisatie van de sociale werkplaatsen zetelde. Begin 2005 werd een Vlaams Autonoom Paritair Subcomité 327.1 opgericht voor de beschutte en sociale werkplaatsen in Vlaanderen²⁷⁷.

²⁷⁵ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.35-36.

²⁷⁶ Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel. Brochure VLAB, 2005, p. 28-29.

²⁷⁷ Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel. Brochure VLAB, 2005, p. 24, 28-29.

3.2.5.4.2 VLAMAB

VLAMAB bestaat niet meer. De Vlaamse Federatie voor Managementondersteuning in de Beschutte Werkplaatsen vzw (Vlamab) werd opgericht in 1995, onderging op 2 juni 2005 een naamsverandering naar Pilar vzw en werd op 18 december 2006 in vereffening gesteld²⁷⁸.

Oorspronkelijk werd de tewerkstelling van personen met een handicap zeer lokaal georganiseerd door initiatieven van ouders en/ of de plaatselijke besturen. Een echt wettelijk kader was toen (1945-1955) nog niet aanwezig. De eerste wettelijke initiatieven werden na de tweede wereldoorlog genomen. Toen werkte België mede onder druk van internationale conventies, een revalidatie- en tewerkstellingsbeleid uit, bestemd voor alle burgers met een handicap. Ook werd in deze periode een wetsvoorstel ingediend tot oprichting van beschutte werkplaatsen, maar het duurde tot 28 april 1958 vooraleer een nationaal programma voor de tewerkstelling van personen met een handicap werd goedgekeurd.

Op 16 april 1963 werd het 'Rijksfonds voor sociale Reklassering van de Mindervaliden' opgericht. Dit fonds was verantwoordelijk voor de medische revalidatie, professionele revalidatie en reklassering van gehandicapte personen. Het KB van 5 juli 1963 regelde de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op de instellingen en diensten die door dit Rijksfonds aangeboden werden aan personen met een handicap. Eén van de voorziene initiatieven als tewerkstellingsmogelijkheid voor personen met een handicap waren de beschutte werkplaatsen. Artikels 47 en 48 van dit KB regelden de erkenningsvoorwaarden.

In dit KB werd ook de basis gelegd voor de subsidiëring van de sector "professionele integratie van personen met een handicap". Het Rijksfonds werd voor het grootste deel gefinancierd met autonome financiën (aanvullende premies op verzekeringen). Dit betekende dat ook de subsidies mee evolueerden met de inflatie en de levensstandaard. Deze financieringswijze werd verantwoord vanuit het feit dat arbeidsongevallen en het verkeer als een oorzaak van vele handicaps. Het Rijksfonds ressorteerde onder de bevoegdheden van het ministerie van Tewerkstelling en arbeid.

Tijdens de uitwerking van de staatshervorming met de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 werden de meeste bevoegdheden betreffende het gehandicaptenbeleid overgedragen naar de gemeenschappen. Dit gebeurde in verschillende fasen. Eerst werd het "Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische zorg voor gehandicapten" (Fonds 81) overgeheveld naar de Vlaamse Gemeenschap. De opdrachten van dit fonds bestonden uit de volgende aspecten: voorziening in huisvesting, onderhoud, behandeling en opvoeding van personen met een handicap. Een tweede fase zorgde via de zogenaamde financieringswet van 27 juni 1990 dat het Rijksfonds voor Sociale Reklassering van de Mindervaliden overgeheveld. Dit Rijksfonds werd dan bij het al bestaande Fonds 81 gevoegd. Zo ontstond het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie (VFSIPH, decreet van 27 juni 1990). Het groot verschil met het vroegere Rijksfonds is dat het VFSIPH haar middelen krijgt via een dotatie vanuit de begroting van de Vlaamse Regering. Deze dotatie wordt jaarlijks toegekend en groeit enkel in functie van het indexcijfer. Door de overdracht kwam het gehandicaptenbeleid onder de bevoegdheid van de minister van Welzijn.

Via het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1999 werden criteria geregeld voor beschutte werkplaatsen om de erkenning vanwege het VFSIPH te krijgen²⁷⁹. Tijdens deze periode

²⁷⁸ VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.37.

²⁷⁹ (1)Zich ertoe verbinden de beschikbare arbeidsplaatsen in de eerste plaats toe te wijzen aan personen met een handicap waarvoor een voorlopige of definitieve tewerkstelling in een beschutte werkplaats noodzakelijk is,(2)erover waken dat deze doelgroepwerknemers nuttig en lonend werk verrichten en mogelijkheden krijgen om door te stromen naar een tewerkstelling in het Normaal Economisch Circuit (NEC). Daarvoor dient de BW ervoor te zorgen dat de nodige omkadering en begeleiding aanwezig is,(3)deze personen met een handicap minstens het officiële minimumloon uitbetalen (volgens CAO 43, afgesloten in de NAR), (4)waken over de toepassing van de reglementering inzake preventie en bescherming van de werknemers op het werk, (5)opgericht zijn door een VZW, of door een ondergeschikt bestuur zoals een provincie, een gemeente, een intercommunale van gemeenten, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of een vereniging bedoeld bij artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, of

was vanuit diverse hoeken een nood voelbaar aan een grondige doorlichting en Hervorming van de Vlaamse Overheid. Dit leidde op 19 februari 2000 tot de Verklaring van Leuven, welke het startschot betekende voor de operatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB). In de besprekingen rond de indeling van de nieuwe beleidsdomeinen werd de beslissing genomen om de beschutte werkplaatsen over te hevelen naar het beleidsdomein sociale economie onder de bevoegdheid van minister Van Brempt. Deze overheveling vond plaats op 21 april 2006. Door deze overheveling kwamen de sectoren van de beschutte werkplaatsen onder eenzelfde beleidsdomein. Minister Van Brempt werkt sindsdien aan een eenheidsdecreet voor sociale en beschutte werkplaatsen om een integraal tewerkstellingsbeleid voor kansengroepen uit te werken. Vanaf 1 april 2006 werd de taak van het VFSIPH overgenomen door het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie²⁸⁰.

3.2.5.5 Dynamiek beschutte werkplaatsen

Tussen 1963 en 1986 werden over gans België 151 beschutte werkplaatsen erkend door het Rijksfonds, waarvan 68 in Vlaanderen. In 1987 legde de Vlaamse overheid een moratorium op aan de sector zodat er geen nieuwe werkplaatsen meer konden erkend worden. Zes jaren later werd deze beperking opgeheven. Via het Besluit van de Vlaamse Executieve 28 april 1993 werd vast aantal subsidieerbare arbeidsplaatsen van 13.870 voltijds equivalenten vastgelegd. Nieuwe beschutte werkplaatsen opstarten was enkel nog mogelijk zolang dit maximum aantal arbeidsplaatsen niet werd overschreden. De 68 beschutte werkplaatsen in het Vlaamse Gewest, erkend door het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH), zorgen voor de integratie op de arbeidsmarkt van ongeveer 18.000 personen²⁸¹. De BW zijn voornamelijk uitgegroeid tot een netwerk van dynamische toeleveringsbedrijven. Sommigen werken met enclaves in bedrijven. Er zijn ook BW die in eigen beheer producten en diensten ontwikkelen. Beschutte werkplaatsen kunnen ook enclavewerking organiseren. Het enclavesysteem houdt in dat werknemers van een BW onder wettelijk bepaalde voorwaarden rechtstreeks bij de opdrachtgever tewerkgesteld worden gedurende een bepaalde periode. De BW hebben het moeilijk vandaag de dag. Enerzijds is er de concurrentie met de lage-loonlanden (eenvoudige handenarbeid) en anderzijds lijdt men onder de achteruitgang van de tewerkstelling in de industrie (economisch klimaat ten gevolge van globalisering)²⁸².

door een publiekrechtelijke rechtspersoon of een instelling van openbaar nut, (6) Een aantal verplichtingen betreffende de boekhouding, controle, infrastructuur en kwaliteitsdecreet naleven.

²⁸⁰ Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel. Brochure VLAB, 2005, p. 6-7.

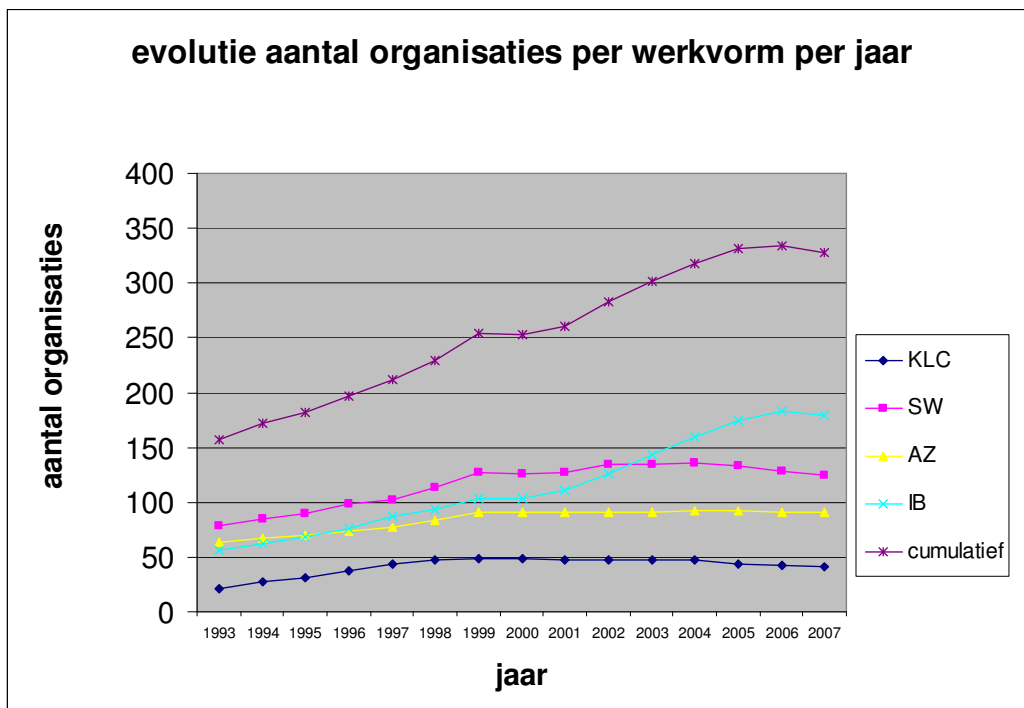
²⁸¹ Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel. Brochure VLAB, 2005, p. 6-7.

²⁸² VAN HOUTTEGHEM, I. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, april 2007, p.37.

3.2.6 Samenvatting evolutie aantal organisaties per werkvorm per jaar

Tabel Evolutie aantal organisaties per werkvorm per jaar

	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
<i>KLC</i>	21	27	31	38	43	47	48	48	47	47	47	47	44	42	41
<i>SW</i>	78	85	90	98	102	113	127	126	127	134	135	136	133	128	125
<i>AZ</i>	63	67	70	74	77	84	91	91	91	91	91	92	92	91	91
<i>IB</i>	56	62	68	76	87	93	103	104	111	126	143	159	175	183	180
<i>cumulatief</i>	157	172	182	197	212	229	254	253	261	283	301	318	331	334	328



Evaluatie grafiek evolutie aantal organisaties per werkvorm per jaar

Met de cumulatieve gegevens bedoelen we het echte aantal organisaties en niet de optelsom van alle werkvormen. In dat laatste geval zouden dubbeltellingen gebeuren omdat een sociale werkplaats bijvoorbeeld tegelijk een kringloopcentrum kan zijn.

'93-'99

Het aantal organisaties groeit gestaag met een versnelde stijging tussen '98 en '99. Tussen '98 en '99 is er vooral een toename van het aantal sw.

'99-'00

Het aantal organisaties blijft volledig stabiel (geen enkele werkvorm vormt hier een uitzondering op).

'00-'05

Het aantal organisaties groeit sterk aan. Dit is echter uitsluitend te danken aan de toename van het aantal IB.

'05-'07

De stijging neemt af en zet zich vanaf '06 om in een daling (geen enkele werkvorm vormt hier een uitzondering op).

Indien men de cumulatie van alle werkvormen bekijkt, is het opvallend dat rond '93 het totaal aantal organisaties ongeveer de helft is van het totaal aantal organisaties in '07. Er verdwijnen dus weinig organisaties. Tussen '93 en '99 neemt het aantal organisaties binnen alle werkvormen toe. Er is dus een collectieve groei. Vanaf '99 neemt enkel het aantal invoegbedrijven toe. Er is dus een selectieve groei.

3.3 Conclusies hoofdstuk drie

Uit de bespreking van de dynamiek inzake de respectievelijke werkvormen blijkt dat de impulsen van de overheid in belangrijke mate de dynamiek van het aantal organisaties bepalen.

De werkvorm van de beschutte werkplaatsen gaat het verst terug in de tijd. Tussen '63 en '87 werden in Vlaanderen 68 beschutte werkplaatsen erkend. Door de contingentering van het aantal plaatsen is het aantal beschutte werkplaatsen onveranderd gebleven tot '07.

In het geval van de sociale werkplaatsen en de kringloopcentra kan men tijdens de jaren '80 tot '93 een duidelijk toename in organisaties vaststellen die gepaard gaat met het invoeren van bepaalde tewerkstellende maatregelen voor kansengroepen.

Voor wat de periode '93 tot '07 betreft, blijkt de wetgever in het geval van de sociale werkplaatsen een zeer grote impact op het ontstaan en verdwijnen van organisaties te hebben. Vanaf het moment dat de sociale werkplaatsen een experimentele erkenning kregen in '94, werd de dynamiek volledig bepaald door de contingentering van het aantal doelgroepwerknemers. De uitbreiding van contingentering vertaalde zich letterlijk in het ontstaan van nieuwe organisaties.

In het geval van de kringloopcentra speelt er een andere dynamiek. Tussen '93 en '04 maken de kringloopcentra gebruik van zeer diverse financieringsbronnen en samenwerkingsakkoorden die resulteerden in een sterke groei. Vanaf '94 worden de kringloopcentra een schakel in het gemeentelijk afvalstoffenplan waardoor vanuit OVAM en KVK een gerichte spreiding van nieuwe initiatieven werd betracht tot alle witte vlekken in de kaart volledig bedekt werden. Tussen '04 en '07 werd gestreefd naar kwalitatieve groei door een schaalvergroting via fusies. Daardoor nam het aantal organisaties af ondanks de stijging in de contingentering die voor de KLC-SW werden voorzien.

De verwevenheid van de verschillende werkvormen wordt aangetoond door het feit dat de daling van het aantal kringloopcentra ook in de dynamiek van de sociale werkplaatsen zichtbaar is. Ondanks een verhoging van het contingent daalt het aantal sociale werkplaatsen tussen '04 en '07.

De densiteit van de invoegbedrijven lijkt het meest dynamisch te zijn. De IB zijn meer onderhevig aan de economische wetten. Er verdwijnen meer ondernemingen maar tegelijk ontstaan er ook meer. Toch wordt de groei in aantal organisaties evenzeer bepaald door het wijzigen van de voorwaarden of door een tijdelijke stopzetting van de erkenningen.

De arbeidszorg is de minst dynamische werkvorm. Ondanks het feit dat de overheid in verschillende fasen de erkenning van projecten trachtte uit te breiden ging het nooit om organisaties die nieuw waren ontstaan maar om bestaande organisaties. Sinds '99 is het aantal AZ ongeveer ongewijzigd.

Indien men de cumulatie van alle werkvormen bekijkt, is het opvallend dat rond '93 het totaal aantal organisaties ongeveer de helft is van het totaal aantal organisaties in '07. Er verdwijnen dus weinig organisaties. Tussen '93 en '99 neemt het aantal organisaties binnen alle werkvormen toe. Er is dus een collectieve groei. Vanaf '99 neemt enkel het aantal invoegbedrijven toe. Er is dus een selectieve groei. Deze vaststelling bevestigt de indeling in drie periodes die in het tweede hoofdstuk werd gemaakt. Rond '92 maakten een 150-tal projecten gebruik gemaakt van maatregelen voor kansarmen om een initiatief op te starten. Tussen '92 en '99 ging de overheid de groei van de sector verder stimuleren met nieuwe maatregelen. Vanaf '99 begint de overheid orde scheppen in de sector en is er enkel een groei van de sector door een gecontroleerde toename van het aantal invoegbedrijven.

BIBLIOGRAFIE

ACV. 1996. Het lappendeken van lokale initiatieven voor tewerkstelling, brochure ACV, Brussel.

Administratie Werkgelegenheid Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 2002. Evaluatie sociale werkplaatsen. Een globale analyse van alle erkende sociale werkplaatsen voor het boekjaar 2000, Brussel.

Arryn, P., De Clercq, M. & Notelaers, G. 1996. Werkervaringsprojecten: sleutel op de deur van de arbeidsmarkt? Onderzoek in opdracht van Minister Kelchtermans Vlaams Minister voor Tewerkstelling en Leefmilieu (VIONA), Brussel.

Baeyens, D. & Theywys, T. 2005. De kringloopcentra in het Vlaams Gewest. Opgvolgingsverslag 2004 in opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaams Gewest, Mechelen.

BBTK Nationaal, De Sociale Maribel. Sociale werkplaatsen, Brochure uitgegeven door BBTK Nationaal, Brussel, juni 2000.

Beleidsbrief Migrantenbeleid van de Vlaamse Gemeenschap, een beleid van gelijke kansen ingediend door mevrouw W. Demeester-De Meyer, Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin, Archief Vlaamse Raad (zitting 1992-1993) Stuk 368 (1992-1993) - Nr. 1.

Beleidsbrief. Sociale economie. Invoegbedrijven. Ingediend door mevrouw L. Detiège, Vlaamse minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden. Archief Vlaamse Raad. Zitting 18 november 1994. Stuk 630 (1994-1995), Nr. 1

Bogaert, G. 1996. De kringloopcentra in het Vlaamse Gewest. Stand van zaken 1995. In opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse gewest (OVAM) In samenwerking met de koepel van Vlaamse kringloopcentra. Mechelen.

Brems, L. Kringloopcentra in Vlaanderen. Eindverhandeling tot het behalen van het diploma van licentiaat in de handelswetenschappen, Handelhogeschool Antwerpen, 1998-1999.

Caymax, E. 1988. Tewerkstelling als alternatief voor het bestaansminimum. Verslag van een actieonderzoek in vijf Vlaamse OCMW's, HIVA, Leuven.

Coates, A. 2008. De rechts -en werkvormen van de sociale economie: knelpunten in kaart gebracht, Antwerpen, ISE.

Defourny, J. & Develtere, P. De leidraad van het boek: inzet en uitdagingen van de sociale economie in Defourny J. Develtere P. & Fonteneau B. e.a. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, pp.15-29.

Defourny, J. & Develtere, P. Oorsprong en afbakening van de sociale economie in Noord en Zuid. In Defourny, J. Develtere, P. & Fonteneau, B. Sociale Economie in Noord en Zuid. Realiteit en beleid, pp. 31-61.

Defourny, J. 1992. The origins, forms and roles of a third major sector in Defourny, J. Monzon Campos, J. L. Economie sociale - The Third Sector, Cooperative, Mutual and Nonprofit organizations, Bruxelles: pp. 27-49.

- De Geest, T. 1989. Interimrapport actieonderzoek sociale werkplaatsen en OCMW's. Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie en Leefmilieu, Brussel.
- De Masseneir, K. e.a. 1996. Sociale economie en ondernemerschap. Reflecties rond 'sociale economie' in de derde wereld en in onze eigen sociale geschiedenis. Discussienota 3, Brussel.
- Denef, M. 2004. Economische activiteiten van VZW en stichting, Kalmthout.
- De Smedt, E. 2008. De kringloopcentra in het Vlaams Gewest. Opvolgingsverslag 2005-2006 in opdracht van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaams Gewest, Mechelen.
- Dewaele, A. 1988. Maatregelen voor langdurig werklozen. Een verkenning van heroriënterings sancties en specifieke tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen in enkele West-Europese landen, HIVA, Leuven.
- Frans, M. & Seynaeve, K. Situering van de sociale inschakelingseconomie. In Frans, M. Seynaeve, K. & Vranken, J. Balanceren op een slappe koord. Spanningsvelden in de sociale economie, pp. 15-45.
- Frans, M. & Vranken, J. 2000. Tussen Welzijn en werk. Een eigen plaats voor arbeidszorg? Ufsia-OASeS, Antwerpen.
- Gijselinckx, C., Develtere, P. & Raymaekers, P. 2007. Coöperatieve vernieuwing en duurzame ontwikkeling, HIVA, Leuven.
- Heyvaert, J. & Motmans J. 2007. Expertopdracht Arbeidszorg. Onderzoek uitgevoerd door het Instituut Sociale Economie van de Universiteit Antwerpen in opdracht van VIONA, Antwerpen.
- Kelchtermans, T. 1995. Werken in Vlaanderen. Van werkgelegenheid naar tewerkstelling, Beleidsbrief Vlaams Minister van Leefmilieu en tewerkstelling, Brussel.
- Kerlin, J.A. Sociale Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the differences. In *Voluntas*,(17), International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University, 28 september 2006, pp. 247-263.
- Lammertyn, F. 1990. De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid, studie in opdracht van de gemeenschapsminister van welzijn en gezin n.a.v. het Vlaams welzijnscongres, Leuven.
- Lescrauwaat, D. 1988. tewerkstelling van bestaansminimumgerechtigden. Verslag van een actieonderzoek gehouden in het gewest Brussel. Leuven, HIVA.
- Mertens, S. Verduidelijking van het concept: naar een consensus over woordgebruik? In
- Defourny, J. e.a. 2000. Sociale economie. Conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten, Antwerpen, pp. 19-41.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. 1995. Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995, Brussel.
- Nicaise, I. 2000. Activering van uitkeringen, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 42(3), Brussel, pp. 687-700.

- Nicaise, I. & Lauwereys, L. 1999. Morfologie van de sociale tewerkstelling in België, HIVA, Leuven.
- Nicaise, I. 2001. Sociale inschakelingseconomie-sociale tewerkstelling, in: Welzijnsgids, Afl. 30 (maart 2001), Antwerpen, Kluwer, afl. 39, pp. 57-78.
- Pirard, F. 2002. Werknemers -en werkgeversstatuten in de sociale inschakelingseconomie. Juridisch beleidsadvies sociale economie, HIVA, Leuven.
- Regeringsverklaring van de Vlaamse Executieve. Archief. Vlaamse Raad. Buitengewone zitting 30 januari 1992. Stuk 10 (BZ 1992), Nr. 1.
- Samoy, E. & Van De Velde, V. 1990. Wat na de sociale tewerkstelling? Evaluatie van de toepassing van art. 60 par. 7 van de organieke wet op de ocmw. HIVA, Leuven.
- Scott, W.R. 2001. Institutions and Organizations, London/New Delhi: Sage Publications.
- Stevens, A. Evolutie van opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, 1992, pp. 6-14.
- SST. 2000. Jaarverslag 1999, Berchem.
- Stouthuysen, P. , Duyvendak, J. W. & van der Graaf, P. 1999. Stedelijk Beleid in Vlaanderen en Nederland: Kansarmoede, sociale cohesie en sociaal kapitaal. In Tijdschrift voor sociologie. volume 20, nr. 3-4, pp. 579-607.
- Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie. 2006. Evaluatie sociale werkplaatsen. Een evaluatie van de resultaten van de sociale werkplaatsen in Vlaanderen op 1 januari 2005 op vlak van tewerkstelling, begeleiding en bedrijfseconomisch potentieel, Brussel.
- Van Brempt, K. Vlaams minister van Mobiliteit, sociale economie en gelijke kansen. Beleidsnota 2004-2009 sociale economie, Brussel, 25 oktober 2004.
- Van Cauwenberge, I. 1999. De Belgische politieke partijen en de werkloosheid in de jaren '90. In Demokritos. Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen, (5), pp. 1-45.
- van den Bergh, W. Laforce, M. & Vermeulen, M. 1992. Aksenten in het werkveld. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, pp. 15-22.
- Van den Broeck, G. & Vanhoren, I. 2006. De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen, Hiva, Leuven.
- Van Houtteghem, I. 2005. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2003, GOM West Vlaanderen, Brugge.
- Van Houtteghem, I. 2007. Tewerkstellingsinitiatieven voor kansengroepen in West Vlaanderen, een inventaris met cijfermateriaal voor 2004-2005, POM West Vlaanderen, Brugge.
- Vanhuysse, J. & Henckes, P. 1992. Werken aan werk. Flexibele arbeidsmodellen voor de armsten, Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- Van Massenhove, F. 1992. Begripsverwarring alom: een poging tot oriëntatie. In Samenlevingsopbouw Cahier, (16) 3, Brussel, pp. 43.-47.

Van Meensel, R. 1991. OCMW's en Arbeidsbemiddeling (onderzoek in opdracht van het staatsecrètaariaat voor Maatschappelijke Emancipatie). Brussel.

Verbeke, L. & Stevens, A. 1990. Met laaggeschoolde werklozen aan het werk, VIBISO, Brussel.

Verheyen, K. 1989. Actie-onderzoek sociale werkplaatsen en ocmw's. interimrapport, onderzoek in opdracht van het Staatssecrètaariaat voor Maatschappelijke Emancipatie, Brussel.

VLAB. 2005. Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel. Brochure, Tienen.

Vraag nr 45 van 22 augustus 1994. Laaggeschoolden. Kansen op de arbeidsmarkt. Vlaamse Raad. Bulletin van vragen Antwoorden 26 september 1994. Archief Vlaamse Raad (zitting 1993-1994) Nr. 20.

Wouters, & M. Struyven, L. 1992. Kansarm op de arbeidsmarkt. Kansrijk op de opleidingsmarkt? Initiatieven, doelgroepen, evaluatie en coördinatie van opleidingen voor kansarme groepen, KBS, Brussel.

Wetgeving

Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van kringloopcentra (20 mei 2005).

Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004. (19 december 2003)

Besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaarde-economie.

Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van artikelen 82, § 1, 121, eerste lid, 122, derde lid, 123, eerste en tweede lid en 131, eerste lid van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding. Publicatie 6 juli 1999.

Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van artikelen 82, § 1, en artikel 120 tot en met 133 van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding. Publicatie 18 november 1997.

Koninklijk Besluit van 28 mei 1996 tot uitvoering van artikel 33 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid.

Decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds.

Besluit van de Vlaamse Regering houdende de doorvoering van experimenten in verband met invoegbedrijven en leereilandprojecten (16 november 1994).

KB nr. 499 tot regeling van de sociale zekerheid van sommige kansarme jongeren (13 december 1986).

Koninklijk besluit nr. 474 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen (28 oktober 1986)

Websites

<http://www.socialeconomie.be>