

HERVORMING VAN DE SOCIALE ECONOMIE: EEN WERK OP (COLLECTIEVE) MAAT ⁽¹⁾

Stef KEUNEN,

*Assistent bestuursrecht Universiteit Hasselt – Centrum voor Overheid
& Recht ⁽²⁾*

(1) De inhoud van de tekst is afgesloten op 30 juni 2015.

(2) De auteur was in het verleden via het Steunpunt Gelijkekansenbeleid Vlaanderen verbonden aan de Universiteit Antwerpen.

INHOUD

I. Inleiding	51
II. Artikel 27 VRPH en de alternatieve vorm van tewerkstelling	54
III. Juridisch kader voor de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet	57
§ 1. Beschutte werkplaatsen	58
§ 2. Sociale werkplaatsen en invoegbedrijven	59
IV. Het Maatwerkdecreet	61
§ 1. Tewerkstellingsmatrix	62
§ 2. Doelstelling en doelgroep	63
§ 3. Afstemming binnen het Europees kader	65
§ 4. Maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen	65
A. Maatwerkbedrijf	65
B. Maatwerkafdeling	67
C. Maatwerkbedrijf versus maatwerkafdeling	67
D. Aanmelding als maatwerkbedrijf of maatwerkafdeling	69
§ 5. Ondersteuning op maat van de doelgroepwerknemer	69
A. Werkondersteuningspakket als rendementssubsidie	70
B. Organisatiesubsidie	72
C. Infrastructuursubsidie	73
§ 6. Doorstroom	73
A. Kans op doorstroom	74
B. Doorstroomtraject	74
C. Evaluatie van niet-doorstroom	76
§ 7. Enclavewerking	76
§ 8. Overgangsmaatregelen	78
V. Bemerkingen, werkpunten en aanbevelingen ten aanzien van het Maatwerkdecreet	79
§ 1. Individueel luik maatwerk	79
§ 2. Doorstroom	81
§ 3. Capaciteit VDAB	82
§ 4. <i>Cherry picking</i>	83
§ 5. Het begrip "afstand tot de arbeidsmarkt"	84
VI. Conclusie	84

Het Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap stelt in zijn opmerkingen ten aanzien van België dat slechts weinig personen met een handicap op de reguliere arbeidsmarkt terechtkomen. Het Comité beveelt de overheden aan om alle nodige maatregelen te nemen om het recht van personen met een handicap op werk in zowel de privésector als de openbare sector te waarborgen⁽³⁾.

Om niet langer aan de waarborging van dit recht te verzaken, heeft de Vlaamse regering o.a. het landschap van de sociale economie hervormd. In het kader van deze hervorming werd een decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling uitgevaardigd. Dit decreet heeft als doelstelling werk en ondersteuning op maat van het individu aan te bieden. Meer dan vroeger wordt ingezet op een effectieve doorstroom van personen met een beperking binnen de sociale economie naar het regulier economisch arbeidscircuit. De centrale onderzoeksvraag van dit artikel luidt als volgt: in welke mate hervormt het Maatwerkdecreet de sociale economie en bevordert het de inclusie van personen met een handicap op de (reguliere) arbeidsmarkt? Na de algemene beschouwingen van het decreet gaat de auteur in op enkele actuele discussiepunten op het vlak van collectief maatwerk. Dit gebeurt in het licht van het Verdrag inzake de Rechten voor Personen met een Handicap (VRPH).

Dans ses observations relatives à la Belgique, le Comité des droits des personnes handicapées note le faible nombre de personnes handicapées employées dans un travail régulier. Le Comité recommande à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le droit à l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé et le secteur public.

Pour garantir ce droit, le gouvernement flamand a, entre autres mesures, réformé l'économie sociale. Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement a adopté un décret relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective. Le décret a pour objectif d'offrir un emploi et un soutien adaptés à la personne handicapée. La priorité est mise, d'abord, sur la transition des personnes handicapées de l'économie sociale vers le marché régulier du travail. La présente contribution a pour objet d'examiner si et dans quelle mesure la réforme de l'économie sociale favorise l'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail (régulier). Après quelques réflexions générales, l'article examine plusieurs questions relatives au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective. L'étude est faite à la lumière de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

(3) COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, "Concluding observations on the initial report of Belgium", CRPD/C/BEL/CO/1, 28 oktober 2014, § 38-39.

I. INLEIDING

1. Elke persoon heeft recht op maatschappelijke integratie. Dit recht kan bestaan in tewerkstelling die al dan niet gepaard gaat met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie⁽⁴⁾. Het grondrecht op arbeid wordt als dermate fundamenteel beschouwd dat het in tal van gezaghebbende verdragsteksten is geïncorporeerd⁽⁵⁾. Zo bepaalt artikel 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat *eenieder* recht heeft op arbeid⁽⁶⁾. Ook het Herziene Europees Sociaal Handvest en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie waarborgen het recht op arbeid en op billijke arbeidsomstandigheden⁽⁷⁾. Daarnaast schrijft het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (verder afgekort als IVESCR) voor dat de verdragspartijen het recht op arbeid erkennen en de passende maatregelen nemen om dit recht veilig te stellen⁽⁸⁾. Ook het Verdrag betreffende discriminatie in beroep en beroepsuitoefening besteedt ruim aandacht aan het recht op arbeid⁽⁹⁾. Niettemin wordt 'handicap' als zodanig niet in artikel 1 opgesomd als verboden differentiegrond⁽¹⁰⁾.

Het grondrecht op arbeid bestaat ook voor personen met een handicap⁽¹¹⁾. De positie van personen met een handicap op de arbeidsmarkt is precair⁽¹²⁾. Het opleidingsniveau, de ernst en aard van de handicap en de leeftijd van betrokkene hebben een grote invloed op zijn kans op actieve tewerkstelling⁽¹³⁾. Ongeveer 70 % van de personen met een handicap is laaggeschoold, slechts 5 % bezit een diploma hoger onderwijs⁽¹⁴⁾. Dit gebrek aan opleiding weerspiegelt zich in de inschakeling op de arbeidsmarkt; personen met een handicap zijn de meest risicovolle groep in de in-

-
- (4) Art. 2, eerste lid wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS* 31 juli 2002.
- (5) H. COLLINS, "Is there a Human Right to Work?" in V. MANTOUVALOU (ed.), *The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2015, 17-38.
- (6) Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948, *BS* 31 maart 1949.
- (7) Art. 15 en 31 Handvest Grondrechten EU, *Pb.L.* 18 december 2000; art. 1 Herziene Europees Sociaal Handvest, *BS* 10 mei 2004.
- (8) Art. 6 IVESCR.
- (9) Goedgekeurd bij wet 16 februari 1977 houdende goedkeuring van het Verdrag nr. 111 betreffende discriminatie in beroep en beroepsuitoefening, aangenomen te Genève op 25 juni 1958, door de Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie tijdens haar tweeënvertigste zitting, *BS* 23 september 1977.
- (10) Hoewel discriminatie op grond van handicap niet als dusdanig een verboden differentiegrond is, valt zij onder de bewoording "... such other distinction, exclusion or preference which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation..." opgenomen in art. 1.1, (b) Verdrag betreffende discriminatie in beroep en beroepsuitoefening.
- (11) O.a. in art. 27 Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van Personen met een Handicap en art. 15, § 2 Herziene Europees Sociaal Handvest.
- (12) B. VERMEULEN, M. VAN DER NIET, E. DEMAERSCHALK, C. VAN AUDENHOVE en K. HERMANS, *HAN-DILAB. Effectiviteit van de inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen*, Leuven, KU Leuven – Lucas, 2012, 132; G. DE BECO, "Komt er ook aandacht voor een vergeten groep werklozen?", *De Tijd* 25 juli 2014, 10.
- (13) D.L. STONE en A. COLELLA, "A model of factors affecting the treatment of disabled individuals in organizations", *Academy of Management Review* 1996, 21(2), 352-401.
- (14) E. SAMOY, *Handicap en arbeid. Deel I. Definities en Statistieken over de arbeidsdeelname van mensen met een handicap*, Brussel, departement Werk en Sociale Economie, maart 2015, 49; ARVASTAT, "Statistieken werkloosheid, Arbeidsgehandicapte werkzoekenden, Vlaanderen", maart 2015, <http://arvastat.vdab.be/arvastat/index.html>.

schakeling⁽¹⁵⁾. Vaak worden zij zelfs, volledig ten onrechte, gelijkgesteld met arbeidsongeschikten⁽¹⁶⁾.

In de Europese Unie bedraagt de arbeidsparticipatiegraad van personen met een handicap minder dan 50 %⁽¹⁷⁾. De situatie in België ligt met 40,7 % onder dit Europese gemiddelde⁽¹⁸⁾. In vergelijking met personen zonder handicap in de Vlaamse bevolking waar 77 % aan het werk is, is nog een hele weg af te leggen. Een verschil van meer dan 36 procentpunten in de tewerkstellingsgraad tussen personen met en zonder handicap is niet conform de gedachte van een inclusieve arbeidsmarkt als voorgeschreven door het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van Personen met een Handicap (verder afgekort als het Verdrag of het VRPH). Het Verdrag verankert in artikel 27 het recht van personen met een handicap op werk in een arbeidsmarkt en in een werkomgeving die open en toegankelijk zijn⁽¹⁹⁾. De verdragspartijen moeten de kans op werk en carrièremogelijkheden voor personen met een handicap op de arbeidsmarkt bevorderen en hen ondersteunen bij het vinden, het verwerven en het behouden van werk, dan wel bij de terugkeer naar tewerkstelling⁽²⁰⁾.

Toch is zoals gezegd de toegang tot de arbeidsmarkt voor bepaalde personen moeilijker, zeker voor personen met een arbeidshandicap. Zij kunnen kampen met een bepaald werk-gerelateerd rendementsverlies en hebben vaak nood aan specifieke begeleiding en ondersteuning op de werkvloer. In het regulier economisch circuit zijn niet altijd arbeidskansen aanwezig voor deze doelgroep⁽²¹⁾. Bijgevolg bestaat de nood aan een sociale economie waarin specifiek wordt ingezet op arbeidskansen voor deze doelgroep.

-
- (15) HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID, *Verslag 2014*, FOD Werkgelegenheid, Brussel, Arbeid en Sociaal Overleg, 2014, 19; M. FASCIGLIONE, "Article 27 of the CRPD and the Right of Inclusive Employment of People with Autism" in V.D. FINA en R. CERA (eds.), *Protecting the Rights of People with Autism in the Fields of Education and Employment*, New York, Springer, 2015, 146.
- (16) J. CLIFFORD, "The UN Convention and its Impact on European Equality Law", *The Equal Rights Review* 2011, vol. 6, 12; INTERFEDERAAL GELIJKEKANSENCENTRUM, *Jaarverslag 2014. Een keerpunt voor het Centrum*, Brussel, Interfederaal Gelijkekansencentrum, 2015, 35.
- (17) Punt M van de "European Parliament Resolution on the List of Issues adopted by the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities in relation to the initial report of the European Union", 2015/2684 (RSP), 20 mei 2015 (www.europarl.europa.eu); EUROSTAT, "Disability statistics – labour market access", http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability_statistics_-_labour_market_access#Less_than_1_person_out_of_2_with_basic_activity_difficulties_is_employed (laatst geconsulteerd op 20 oktober 2015).
- (18) E. SAMOY, *Handicap en arbeid. Deel I. Definities en Statistieken over de arbeidsdeelname van mensen met een handicap*, Brussel, departement Werk en Sociale Economie, maart 2015, 11; BELGA, "Amper 4 op de 10 personen met een handicap hebben een job in België", *Trends* 2 december 2014, <http://trends.knack.be/economie/mensen/amper-4-op-de-10-personen-met-een-handicap-hebben-eeen-job-in-belgie/article-normal-515379.html> (laatst geconsulteerd op 18 oktober 2015).
- (19) Uittreksel uit artikel 27 VRPH: "De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen; dit omvat het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van vrij gekozen of aanvaard werken op een open arbeidsmarkt en in een open werkomgeving, waar inclusie wordt bevorderd en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap (...)."
- (20) Art. 27 (1), e) VRPH.
- (21) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 2065/1, 3.

2. De sector van de sociale economie definieert zichzelf als: *“een verscheidenheid aan bedrijven en initiatieven die in hun doelstellingen de realisatie van bepaalde maatschappelijke meerwaarden vooropstellen en hierbij basisprincipes respecteren als voorrang van arbeid op kapitaal, democratische besluitvorming, maatschappelijke inbedding, transparantie, kwaliteit en duurzaamheid. Bijzondere aandacht gaat naar de kwaliteit van interne en externe relaties. De sociale-economiebedrijven en -initiatieven brengen goederen en diensten op de markt en zetten daarbij hun middelen economisch efficiënt in met de bedoeling continuïteit en rentabiliteit te verzekeren.”*⁽²²⁾

De sociale economie is geen nieuw begrip of fenomeen, maar is de jongste jaren wel voorwerp van een hernieuwde belangstelling⁽²³⁾. Ook in Vlaanderen is deze hernieuwde belangstelling waar te nemen. De sociale economie is in Vlaanderen recent grondig hervormd. Het doel is om de sector op te delen in twee pijlers: het collectief maatwerk enerzijds en de lokale diensteneconomie anderzijds⁽²⁴⁾.

De focus ligt in deze bijdrage op het decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling of kortom het Maatwerkdecreet⁽²⁵⁾. Dit decreet brengt met ingang van 1 april 2015 de invoegbedrijven, de beschutte werkplaatsen en de sociale werkplaatsen onder in eenzelfde decretaal kader. De sociale en beschutte werkplaatsen worden samengevoegd tot de maatwerkbedrijven en de invoegbedrijven worden maatwerkafdelingen. Het decretaal kader biedt mogelijkheden inzake individuele benadering en doorstroom, die momenteel minimaal zijn⁽²⁶⁾. De doorstroom naar werk in een reguliere arbeidssector is belangrijk. Elke werknemer die doorstroomt, maakt immers een plaats vrij in de sociale economie voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt⁽²⁷⁾. De doorstroom wordt pas realiteit wanneer iemand die in aanmerking komt voor doorstroming effectief de kans grijpt⁽²⁸⁾.

Alhoewel er in de parlementaire voorbereiding niet naar wordt verwezen⁽²⁹⁾, kaderen deze hervormingen onder meer in de concrete uitvoering van het VRPH⁽³⁰⁾. Het Verdrag is bij decreet van 8 mei 2009 in de Vlaamse rechtsorde ingevoegd⁽³¹⁾. De

(22) DEPARTEMENT WERK, www.werk.be/beleidsthemas/sociale-economie-en-tewerkstelling/sociale-economie (laatst geconsulteerd op 18 oktober 2015).

(23) J. DEFOURNY, P. DEVELTERE, B. FONTENEAU en M. NYSENS (eds.), *The worldwide making of the social economy. Innovations and changes*, Leuven, Acco, 2009, 293 p.; J. DEFOURNY, “L’émergence du concept d’entreprise sociale”, *Tome XLIII* 2004, afl. 3, 9-23.

(24) Regeringsverklaring van de Vlaamse regering, *Parl.St. VI.Parl.* 2009, nr. 31/1, 23.

(25) Decr.VI. 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 2 september 2013.

(26) Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019, *Parl.St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 140/1, 10.

(27) Beleidsbrief Sociale Economie. Beleidsprioriteiten 2013-2014, ingediend door mevrouw Freya VAN DEN BOSSCHE, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, *Parl.St. VI.Parl.* 2013-14, nr. 2223/1, 20.

(28) Verslag bij Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019 namens de commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, uitgebracht door mevrouw Sabine VERMEULEN, *Parl.St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 140/4, 12.

(29) Ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 2168/1; ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 2065/1.

(30) En meer specifiek van art. 27 van dit Verdrag.

(31) Decr.VI. 8 mei 2009 houdende instemming met het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, en het facultatief protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, opgemaakt in New York op 13 december 2006, *BS* 3 augustus 2009.

decreetgever moet bijgevolg, bij het uitwerken van het recht op arbeid voor personen met een handicap, de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag naleven. Sinds 13 augustus 2009, de datum waarop het goedkeuringsdecreet in werking is getreden, heeft de Vlaamse overheid de verbintenis opgenomen om het recht op een inclusieve arbeidsmarkt te waarborgen ⁽³²⁾.

In wat volgt wordt het recht op inclusieve arbeid uitgediept en toegepast op het Maatwerkdecreet. We bekijken in welke mate het Verdrag een inclusieve arbeidsmarkt voorschrijft en of alternatieve vormen van tewerkstelling, zoals de vroegere tewerkstelling in beschutte werkplaatsen ⁽³³⁾, conform zijn met het recht op arbeid. Het juridisch kader binnen de sociale economie wordt aan de hand van het decreet besproken. We besteden aandacht aan de verschillende doelstellingen van het decreet met een focus op de doorstroom. Afsluitend wordt het decreet geëvalueerd, o.a. in het licht van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.

II. ARTIKEL 27 VRPH EN DE ALTERNATIEVE VORM VAN TEWERKSTELLING

3. Artikel 27 van het Verdrag waarborgt het recht op arbeid voor personen met een handicap. Het is één van de meest gedetailleerde bepalingen uit het Verdrag en voorziet in een *legal framework* van verplichtingen voor verdragspartijen inzake het recht op werk en tewerkstelling voor personen met een handicap ⁽³⁴⁾. Het Verdrag verplicht de partijen het recht op werk op voet van gelijkheid met anderen te erkennen ⁽³⁵⁾. Het artikel geeft uiting aan artikel 23 UVRM en waarborgt de bepaling van artikel 6 IVESCR in de context van personen met een handicap ⁽³⁶⁾. Het stelt dat het recht van personen met een handicap op werk het recht inhoudt op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien, dit door middel van vrij gekozen of aanvaard werk op een open arbeidsmarkt en in een open werkomgeving, waar inclusie wordt bevorderd en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap. Het voorziet in een niet-exhaustieve lijst van passende maatregelen die verdragspartijen kunnen nemen om, onder meer via wetgeving, het recht op werk te waarborgen en te promoten ⁽³⁷⁾. De sociale, praktische en omgevingsbarrières waarmee personen met een handicap ten aanzien van het recht op werk worden geconfronteerd, moeten worden geëlimineerd.

De verdragspartijen zijn gehouden om een stimulerende en gunstige omgeving voor werkgelegenheid te creëren in zowel de private als de publieke sector. Artikel 27 VRPH voorziet in een aantal basisprincipes, die verdragspartijen dienen toe te passen bij

(32) Naar analogie van het recht op inclusief onderwijs: Adv.Rvs. nr. 49.437/1, 28 april 2011, over een voorstel van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 25 november 2011 betreffende het inschrijvingsrecht, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-2011, nr. 1042/2.

(33) Door de hervorming van de sociale economie wordt niet langer gesproken van beschutte werkplaatsen, maar wel van maatwerkbedrijven.

(34) M. FASCIGLIONE, "Article 27 of the CRPD and the Right of Inclusive Employment of People with Autism" in V.D. FINA en R. CERA (eds.), *Protecting the Rights of People with Autism in the Fields of Education and Employment*, New York, Springer, 2015, 146.

(35) Art. 27 (1) VRPH.

(36) COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 5 on Persons with disabilities (Eleventh Session 1994), UN DOC E/1995/22; COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 18 on the right to work (Thirty-fifth session 2005), UN DOC E/C.12/GC/18.

(37) Art. 27 (1), a) tot k) VRPH.

de implementatie van het recht op werk, zoals: non-discriminatie, toegankelijkheid, redelijke aanpassingen⁽³⁸⁾ en positieve actiemaatregelen⁽³⁹⁾.

In deze bijdrage wordt niet exhaustief ingegaan op het gehele artikel. De focus ligt op de overeenstemming van werk voor personen met een handicap in de sociale economie met het recht op werk als vervat in artikel 27 van het Verdrag. De tewerkstelling in de sociale economie, en meer bepaald de beschutte werkplaatsen, deed een aantal vragen rijzen in het licht van het Verdrag⁽⁴⁰⁾. In het VRPH wordt niet verwezen naar 'sheltered workplaces' (verder beschutte werkplaatsen) wat onduidelijkheid met zich brengt over de conformiteit van dit alternatief tewerkstellingsinitiatief met het Verdrag. Tijdens het onderhandelingsproces van het VRPH is de opname van tewerkstelling in beschutte werkplaatsen herhaaldelijk voorgelegd. Deze alternatieve vorm van tewerkstelling leidt tot discussies in de sessies van het *Ad Hoc Committee*. Hoewel de beschutte werkplaatsen ondersteunend werk bieden voor personen met een handicap afgestemd op hun individuele behoeften, stellen ze op hetzelfde moment deze personen tewerk in een exclusieve beschermde omgeving waardoor een volledige interactie met mensen zonder handicap niet mogelijk is. Om die reden werden beschutte werkplaatsen niet gehouden tot het bevorderen van volledige integratie in de samenleving, waardoor ze potentieel niet volledig in overeenstemming waren met het VRPH⁽⁴¹⁾.

4. In verschillende sessies van het *Ad Hoc Committee* ter voorbereiding van het VRPH werd gedebatteerd over de opname van beschutte werkplaatsen in het artikel over het recht op arbeid⁽⁴²⁾. In de discussie werd nooit betwist dat de reguliere tewerkstelling de eerste keuze moet zijn voor iedereen, wel werden er kanttekeningen gemaakt dat niet elke persoon met een handicap geschikt is voor tewerkstelling in de reguliere sector⁽⁴³⁾.

(38) Zie S. VAN DAMME, "Tewerkstelling van personen met een handicap: het recht op redelijke aanpassingen onder de loep genomen", *Soc.Kron.* 2014, afl. 7, 327-331.

(39) M. FASCIGLIONE, "Article 27 of the CRPD and the Right of Inclusive Employment of People with Autism" in V.D. FINA en R. CERA (eds.), *Protecting the Rights of People with Autism in the Fields of Education and Employment*, New York, Springer, 2015, 147-153.

(40) S. FERRAINA, "Analysis of the Legal Meaning of Article 27 of the UN CRPD: Key Challenges for Adapted Work Settings", *EASPD* 2012, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=gladnetcollect>, 5-6.

(41) S. FERRAINA, "Analysis of the Legal Meaning of Article 27 of the UN CRPD: Key Challenges for Adapted Work Settings", *EASPD* 2012, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=gladnetcollect>, 18; M.V. LIISBERG, *Disability and Employment. A contemporary disability human rights approach applied to Danish, Swedish and EU law and policy*, Cambridge, Intersentia, 2011, 285-287.

(42) Third Session of the Ad Hoc Committee, 24 mei tot 4 juni 2004, www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3.htm; Fourth Session of the Ad Hoc Committee, 23 augustus tot 3 september 2004, www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4.htm; Fifth Session of the Ad Hoc Committee, 24 januari tot 4 februari 2005, www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc5.htm; Sixth Session of the Ad Hoc Committee, 1 tot 12 augustus 2005, www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6.htm; Seventh Session of the Ad Hoc Committee, 16 januari tot 3 februari 2006, www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7.htm; Eight Session of the Ad Hoc Committee, 14 tot 25 augustus 2006 en 5 december 2006, www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc8.htm.

(43) S. FERRAINA, "Analysis of the Legal Meaning of Article 27 of the UN CRPD: Key Challenges for Adapted Work Settings", *EASPD* 2012, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=gladnetcollect>, 27.

Het *European Disability Forum* benadrukte het doel van het artikel, namelijk gelijke kansen op arbeid voor personen met een handicap in zowel de private als publieke sector. Alternatieve manieren om dit doel te bereiken bestaan en kunnen personen met een handicap helpen om deel te gaan uitmaken van de arbeidsmarkt. Deze alternatieve manieren moeten personen met een handicap wel dezelfde arbeidsrechten geven als werknemers in een open arbeidsmarktomgeving, aldus het *European Disability Forum* ⁽⁴⁴⁾.

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) gaf de aanbeveling om alternatieve vormen van tewerkstelling in het Verdrag te incorporeren voor personen met een handicap, die niet de capaciteit hebben om in de reguliere arbeidsmarkt te werken ⁽⁴⁵⁾. De meerderheid van de standpunten in de discussie beschouwde de beschutte werkplaatsen als ongewenst vanwege hun potentieel voor uitsluiting van personen met een handicap uit de maatschappij en vanwege hun arbeidsvoorwaarden ⁽⁴⁶⁾. De tewerkstelling in de reguliere sector werd door de meerderheid van de verdragspartijen als fundamenteel beschouwd voor een volledige integratie van personen met een handicap in de samenleving ⁽⁴⁷⁾. Dit betekent evenwel niet dat beschutte werkplaatsen en *in globo* werk in de sociale economie volledig tegenstrijdig zijn met het VRPH. Hier wordt verwezen naar het inclusief onderwijs conform artikel 24 VRPH. In de voorbereidende documenten van het VRPH werd gesteld dat buitengewoon onderwijs niet verboden is, maar dat het wel de uitzondering moet zijn ⁽⁴⁸⁾. Naar analogie geldt deze redenering ook voor beschutte werkplaatsen: de alternatieve tewerkstelling is mogelijk, maar moet steeds de uitzondering op de reguliere tewerkstellingsregel zijn.

(44) Third session of the Ad Hoc Committee, Daily summary of discussions related to Article 22 Right to work, 2 juni 2004, www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum22.htm.

(45) De IAO verwees ter ondersteuning van haar aanbeveling naar bestaande bepalingen in het Verdrag nr. 159 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten, aangenomen te Genève op 20 juni 1983 en het Verdrag nr. 111 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende discriminatie in beroep en beroepsuitoefening, aangenomen te Genève op 25 juni 1958.

(46) "The balance of views in the Committee on sheltered workshops was that such settings were undesirable because of the potential for segregation from the community and their conditions of employment." Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its sixth session, UN DOC A/60/266, 17 augustus 2005, §96 (www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm).

(47) S. FERRAINA, "Analysis of the Legal Meaning of Article 27 of the UN CRPD: Key Challenges for Adapted Work Settings", *EASPD* 2012, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=gladnetcollect>, 27.

(48) UN - CHAIRMAN, *Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its sixth session*, 7 augustus 2005, raadpleegbaar via www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata24srep-chair.htm;

UN - GENERAL ASSEMBLY, *Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its seventh session*, 13 februari 2006, A/AC.265/2006/2, raadpleegbaar via www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7report-e.htm;

UN - GENERAL ASSEMBLY, *Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its eighth session*, 17 augustus 2006, raadpleegbaar via www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc8documents.htm; S. KEUNEN, "Het M-decreet: met de 'M' van meer inclusie?", te verschijnen in *TORB* 2016/2.

Dat het VRPH de mogelijkheid van alternatieve tewerkstelling niet uitdrukkelijk heeft willen uitsluiten, blijkt uit de bewoording van artikel 27 VRPH ⁽⁴⁹⁾. Een zelfde gedachtegang valt waar te nemen in het Herziene Europees Sociaal Handvest. Terwijl het oorspronkelijke Handvest van 1961 de beschutte werkplaatsen beschouwde als een van de geprefereerde tewerkstellingsmogelijkheden voor personen met een handicap, spreekt het herziene Handvest enkel van beschutte werkplaatsen wanneer reguliere tewerkstelling onmogelijk is omwille van de handicap ⁽⁵⁰⁾.

5. Het principe van artikel 27 VRPH is tewerkstelling van personen met een handicap op de reguliere arbeidsmarkt. Indien dit niet mogelijk is, is tewerkstelling in de 'sheltered workshops' bij wijze van uitzondering mogelijk ⁽⁵¹⁾. Deze tewerkstellingsvorm moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen: (i) het betreft personen met een handicap die niet geschikt zijn voor reguliere tewerkstelling, (ii) de arbeidswetten moeten worden toegepast zoals in de reguliere arbeidsmarkt en (iii) de tewerkstelling moet de transitie naar de open arbeidsmarkt bevorderen ⁽⁵²⁾.

III. JURIDISCH KADER VOOR DE INWERKINGTREDING VAN HET MAATWERKDECREET

6. In het verleden heeft Vlaanderen de sociale economie vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Een aantal tewerkstellingsinitiatieven werd in wetgeving verankerd, meer bepaald initiatieven op vlak van beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen, invoegbedrijven en lokale diensteneconomie ⁽⁵³⁾. Deze initiatieven ontstonden telkens vanuit een aparte invalshoek, maar hebben wel het gemeenschappelijk doel om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten deelnemen aan het arbeidsproces en om het sociaal ondernemerschap verder te stimuleren ⁽⁵⁴⁾. Elk van deze tewerkstellingsinitiatieven richt zich hierbij op een eigen manier en met een specifiek ondersteunend kader tot eigen, specifieke doelgroepen.

(49) Art. 27 (1), h VRPH: "... de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere maatregelen".

(50) Zie art. 15 Europees Sociaal Handvest en art. 15 Herziene Europees Sociaal Handvest (de teksten zijn raadpleegbaar op www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/TreatiesIndex_en.asp).

S. KEUNEN, S. VAN DAMME en D. CUYPERS, "Het Herziene Europees Sociaal Handvest en de verbetering van de mensenrechtenpositie van personen met een handicap", elders in dit nummer.

(51) M.V. LIISBERG, *Disability and Employment. A contemporary disability human rights approach applied to Danish, Swedish and EU law and policy*, Cambridge, Intersentia, 2011, 286.

(52) OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *CESCR General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, Genève, United Nations, aangenomen op 9 december 1994, 8; G. QUINN en T. DEGENER, *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, Genève, United Nations, 2002, 100; COUNCIL OF EUROPE, "Rights of people with disabilities: Fact sheet on Article 15 of the Revised European Social Charter"; OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *CESCR General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, Genève, United Nations, aangenomen op 9 december 1994, 8; EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *European Social Charter (revised), Conclusions 2007, vol. 1, Estonia*, 2005, 387.

(53) Op het aspect van de lokale diensteneconomie wordt in deze bijdrage niet ingegaan, aangezien deze geen voorwerp uitmaakt van het Maatwerkdecreet.

(54) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 3.

§ 1. Beschutte werkplaatsen ⁽⁵⁵⁾

7. Op 28 april 1958 werd een nationaal programma opgesteld waarbij allerlei maatregelen werden voorzien die personen met een handicap moesten voorbereiden op actieve tewerkstelling ⁽⁵⁶⁾. De wet van 16 april 1963 ⁽⁵⁷⁾ was een volgende stap in de integratie van personen met een handicap. Er werd een systeem van tewerkstelling in beschutte werkplaatsen voorzien. Door de staats hervormingen van 1980 en 1988 werd deze materie een gemeenschapsbevoegdheid. Via het decreet van 27 juni 1990 werd het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap opgericht ⁽⁵⁸⁾. Het Fonds zorgde voor de reglementering en subsidiëring van de beschutte werkplaatsen onder het beleidsdomein Welzijn. Door de hervorming 'Beter Bestuurlijk Beleid' van de Vlaamse overheid vallen de beschutte werkplaatsen sinds 1 april 2006 onder het beleidsdomein 'Sociale Economie' met als subsidiërende instantie het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie ⁽⁵⁹⁾. Het is sinds 1 oktober 2008 de bevoegdheid van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) om te bepalen welke personen met een arbeidshandicap voor subsidie in aanmerking komen ⁽⁶⁰⁾.

De *beschutte werkplaats* is een tewerkstellingsplaats voor werkwillige personen met een arbeidshandicap die, tijdelijk of definitief, niet in het regulier economisch circuit terecht kunnen. Personen met een handicap vormen de prioritaire groep binnen de beschutte werkplaatsen ⁽⁶¹⁾. In deze context verstaat men onder personen met een arbeidshandicap "de personen die gesubsidieerd worden door het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie op basis van een erkenning als persoon met een arbeidshandicap door de VDAB" ⁽⁶²⁾. Het ondersteunend werken en een werkplaats op maat laten deze doelgroep toe een beroepsactiviteit uit te oefenen in overeenstemming met hun capaciteiten. Het uiteindelijke doel is de tewerkstelling met het oog op een verbeterde integratie in de maatschappij ⁽⁶³⁾. De beschutte werkplaatsen moeten nut-

(55) Voor een Europees overzicht van regelgeving rond beschutte werkplaatsen wordt verwezen naar een studie van het Policy Department Economic and scientific Policy van het Directoraat Generaal voor Intern Beleid (DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES – POLICY DEPARTMENT ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY, "Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments", januari 2015, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU\(2015\)536295_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU(2015)536295_EN.pdf)).

(56) Wet 28 april 1958 betreffende de scholing, de omscholing en de sociale herscholing van mindervaliden, BS 14 mei 1958.

(57) Wet 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering van de mindervaliden, BS 23 april 1963.

(58) Decr.VI. 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, BS 8 augustus 1990.

(59) BVR 21 oktober 2005 tot oprichting van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, BS 8 juni 2006.

(60) Hoofdstuk XII BVR 18 juli 2008 betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap, BS 3 oktober 2008.

(61) W. VAN OPSTAL en J. PACOLET, "De evoluerende marktpositie van beschutte werkplaatsen in Vlaanderen: uitdagingen en knelpunten", *Over.werk* 2008, afl. 1, 141-145; VLAB, "Beschutte werkplaatsen in Vlaanderen. Een profiel", Brussel, 2005, www.vlab.be/downloads/2008%2005%20VLAB%20BW%20een%20profiel.pdf, 7-8.

(62) Art. 1, 8° en hoofdstuk II BVR 18 juli 2008 betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap, BS 3 oktober 2008.

(63) Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie, *Jaarverslag 2013*, www.werk.be/sites/default/files/VSAWSE/jaarverslagen/jaarverslag_vsawse_2013_def.pdf, 22.

tig en lonend werk aanbieden, waarbij de werknemers minstens het gewaarborgd minimumaandinkomen krijgen ⁽⁶⁴⁾. De doorstroom naar het reguliere arbeidscircuit vormt hierbij geen prioriteit ⁽⁶⁵⁾.

Sommige beschutte werkplaatsen bouwen, naast de tewerkstelling in de eigen werkplaats, ook enclavewerking uit, waarbij mensen in het regulier economisch circuit worden tewerkgesteld met een begeleider vanuit de werkplaats (*infra* § 7) ⁽⁶⁶⁾. Van het totaal aantal werknemers binnen de beschutte werkplaatsen is één achtste tewerkgesteld in deze enclaves ⁽⁶⁷⁾.

De laatste jaren is het aantal tewerkgestelde personen met een arbeidshandicap in de beschutte werkplaatsen in Vlaanderen gestaag gestegen. Het algemeen totaal groeide in de periode 2007-2013 met 6 %. De 67 erkende beschutte werkplaatsen stelden eind 2013 in totaal 20.348 personen tewerk, waarvan 16.747 personen met een arbeidshandicap ⁽⁶⁸⁾. Uit een jaarlijkse enquête van het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie blijkt dat er 30 werknemers met een arbeidshandicap zijn doorgestroomd naar de reguliere arbeidsmarkt, oftewel een doorstromingspercentage van 0,2 % op alle personen met een arbeidshandicap ⁽⁶⁹⁾. De gebrekkige doorstroom is één van de aandachtspunten in het Maatwerkdecreet ⁽⁷⁰⁾.

§ 2. Sociale werkplaatsen en invoegbedrijven

8. De *sociale werkplaatsen* zijn een door de Vlaamse overheid erkend initiatief. Zij ontwikkelen een beroepsactiviteit met het oog op werkgelegenheid in een beschermde werkomgeving voor de meest achtergestelde werkzoekenden ⁽⁷¹⁾. Het doel

(64) Art. 10, § 1 BVR 19 december 1996 houdende subsidieregeling van het loon en van de lasten van de werknemers in de beschutte werkplaatsen die erkend zijn door het departement Werk en Sociale Economie, *BS* 16 januari 1997, opgeheven bij BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 16 maart 2015; PC nr. 327, art. 3 Cao 30 mei 2002 betreffende de koppeling van de lonen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen.

(65) *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, 13 april 2015, nr. 32; www.werk.be/beleidskerns/sociale-economie-en-tewerkstelling/sociale-economie/maatwerk (geconsulteerd op 15 oktober 2015).

(66) V. HEYLEN en J. BOLLENS, *Supported employment. Wenselijkheid, haalbaarheid en vormgeving van een nieuw instrument ten behoeve van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven: Hoger Instituut voor de arbeid, 2007, 54.

(67) VLAAMSE FEDERATIE VOOR BESCHUTTE WERKPLAATSEN, *Jaarverslag 2012*, VLAB, www.vlab.be/Downloads/2012%20Jaarverslag.pdf, 9.

(68) DEPARTEMENT WERK EN SOCIALE ECONOMIE, "Maatregelen Sociale Economie: Beschutte werkplaatsen" (laatste update: oktober 2014), www.werk.be/sites/default/files/cijfers/Beleid_in_cijfers/Sociale_Economie/2014_bw.pdf.

(69) DEPARTEMENT WERK EN SOCIALE ECONOMIE, "Maatregelen Sociale Economie: Beschutte werkplaatsen" (laatste update: oktober 2014), www.werk.be/sites/default/files/cijfers/Beleid_in_cijfers/Sociale_Economie/2014_bw.pdf; *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2014-15, 5 december 2014 (Vr. nr. 235 M. TAELEMAN).

(70) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 5; Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 140/1, 10.

(71) Decr.VI. 14 juli 1998 inzake sociale werkplaatsen, *BS* 2 september 1998 (opgeheven bij art. 57 Decr.VI. 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 2 september 2013); BVR 8 december 1998 tot uitvoering van het decreet inzake sociale werkplaatsen, *BS* 23 februari 1999. Zie eveneens M. JACOBS en E. SAMOY, "De Vlaamse sociale inschakelingseconomie vandaag: een verhaal van groeien en hervormen", *Over.Werk* 2010, jg. 3, 26-36; L. JACOBS, V. HEYLEN, C. GIJSE-

van een sociale werkplaats is identiek aan dat van een beschutte werkplaats, namelijk een verbeterde integratie van de doelgroep in de maatschappij. De doelgroep van de sociale werkplaatsen zijn werkzoekenden die een begeleidingstraject van de VDAB of van door de VDAB erkende derden volgen en die minstens vijf jaar inactief zijn, laaggeschoold zijn en fysieke, psychische of sociale beperkingen hebben⁽⁷²⁾. De tewerkstelling van deze doelgroep wordt door het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie gesubsidieerd via loonsubsidies en omkaderingssubsidies⁽⁷³⁾. Eind 2013 waren er 4.559 doelgroepwerknemers actief in de 94 erkende sociale werkplaatsen⁽⁷⁴⁾. De doorstroom vanuit de sociale werkplaatsen naar werk in het regulier economisch circuit bedroeg 3,8 %⁽⁷⁵⁾.

9. De *invoegbedrijven* zijn reguliere ondernemingen die bereid zijn een duurzame tewerkstelling te garanderen met aandacht voor opleiding en begeleiding. Zij ondertekenen hiervoor het “Charter van de meerwaardeneconomie”. Dit is een verklaring op eer waarin de aanvrager of onderneming aangeeft een aantal beginselen te onderschrijven⁽⁷⁶⁾. De tewerkstelling in invoegbedrijven gebeurt in een arbeidsomgeving waar maatschappelijk verantwoord ondernemen⁽⁷⁷⁾ centraal staat⁽⁷⁸⁾.

LINCKX en B. CAPÉAU, *Doorstroom van doelgroepwerknemers uit de sociale inschakelingseconomie*, Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie, HIVA-KU Leuven, 2012, 19-20.

- (72) Art. 2 BVR 8 december 1998 tot uitvoering van het decreet inzake sociale werkplaatsen, BS 23 februari 1999; V. HEYLEN en J. BOLLENS, *Supported employment. Wenselijkheid, haalbaarheid en vormgeving van een nieuw instrument ten behoeve van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid, 2007, 54-55.
- (73) Art. 12, § 1 en § 2 Decr.VI. 14 juli 1998 inzake sociale werkplaatsen, BS 2 september 1998 (opgeheven bij art. 57 Maatwerkdecreet).
- (74) DEPARTEMENT WERK EN SOCIALE ECONOMIE, “Maatregelen Sociale Economie: sociale werkplaatsen” (laatste update: maart 2015), www.werk.be/sites/default/files/2014_sw.pdf.
- (75) DEPARTEMENT WERK EN SOCIALE ECONOMIE, “Maatregelen Sociale Economie: sociale werkplaatsen” (laatste update: maart 2015), www.werk.be/sites/default/files/2014_sw.pdf; Vr. en Antw. VI.Parl. 2014-2015, 5 december 2014 (Vr. nr. 235 M. TAELMAN).
- (76) Charter van de meerwaardeneconomie, zijnde een verklaring op eer waarin de aanvrager of onderneming de volgende beginselen onderschrijft: a) maximaal inspanningen leveren om kansengroepen aan te werven en gelijkwaardige kansen te bieden in de onderneming; b) 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; c) op een evenwichtige manier voldoen aan de respectieve belangen van de stakeholders, dit is al wie betrokken is bij de activiteiten van de onderneming; d) voorrang geven aan activiteiten, producten en productiemethoden die op korte en op lange termijn het leefmilieu inspecteren; e) gelijktijdig streven naar meerwaarden op economisch en sociaal vlak (art. 1, 4° BVR 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie, BS 28 november 2000).
- (77) Maatschappelijk verantwoord ondernemen is ondernemen waarbij men in een permanente dialoog met iedereen die invloed uitoefent of ondervindt van de onderneming (stakeholders), streeft naar een maximale toegevoegde waarde én voor de onderneming én voor haar werknemers én voor de maatschappij én voor het milieu (art. 1, 6° BVR 15 juli 2005 betreffende de erkenning en financiering van de invoegbedrijven, BS 29 juli 2005; zie ook titel VI ‘Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen’ bij het BVR 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie, BS 28 november 2000).
- (78) Art. 4 t.e.m. 7 BVR 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie, BS 28 november 2000.

De Vlaamse overheid ondersteunt deze bedrijven met een loonsubsidie voor de tewerkgestelde personen. De doelstelling van de invoegmaatregel is de collectieve inschakeling van de doelgroep, zijnde bevolkingsgroepen die op een niet-evenredige wijze vertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt⁽⁷⁹⁾, in het regulier economisch circuit. De invoegbedrijven ontvangen hiervoor een degressieve loonsubsidie voor de tewerkstelling van invoegwerknemers⁽⁸⁰⁾. De invoegbedrijven worden slechts tijdelijk en degressief gesubsidieerd. Het zijn startende bedrijven (max. drie jaar) die, na een invoegperiode waarbij ondersteuning nodig is, hun plaats innemen tussen gewone bedrijven in het regulier economisch circuit⁽⁸¹⁾.

IV. HET MAATWERKDECREET

10. De sociale partners en de Vlaamse regering ondertekenden op 13 januari 2009 een principeakkoord met betrekking tot een structurele verankering van de principes maatwerken en maatwerkbedrijven⁽⁸²⁾. Onder meer volgende principes werden daarin vastgelegd:

- een gelijke financiering van de doelgroepwerknemer met een even verre afstand tot de arbeidsmarkt, ongeacht de aard van de belemmering tot die arbeidsmarkt;
- een screening- en inschalingsinstrument om los van de huidige doelgroepafbakeningen te komen tot een duidelijke inschatting van het nodige ondersteunings- en begeleidingspakket;
- een kwaliteitsvolle doorstroom binnen de sociale economie en instroom in het reguliere circuit met de nodige tijdelijke of permanente werkvloerbegeleiding;
- een regelgevend kader dat de toets van de Europese verordening inzake staatssteun doorstaat;
- en tot slot professioneel bedrijfsmatige maatwerkbedrijven die op basis van hun groei ritme en visie, waarden en objectieven kunnen gelabeld worden.

Deze principes zijn terug te vinden in het Maatwerkdecreet⁽⁸³⁾. De doelstelling van het decreet is tot één kader te komen voor de bestaande tewerkstellingsinitiatieven⁽⁸⁴⁾, met uitzondering van de lokale diensteneconomie⁽⁸⁵⁾. De vertaling van de doelstel-

(79) Art. 1, 3° en 4° BVR 15 juli 2005 betreffende de erkenning en financiering van de invoegbedrijven, *BS* 29 juli 2005. Voor een concrete definitie van de invoegwerknemer, zie art. 1, 3° BVR 15 juli 2005 betreffende de erkenning en financiering van de invoegbedrijven, *BS* 29 juli 2005.

(80) Art. 11 t.e.m. 13 BVR 15 juli 2005 betreffende de erkenning en financiering van de invoegbedrijven, *BS* 29 juli 2005.

(81) V. HEYLEN en J. BOLLENS, *Supported employment. Wenselijkheid, haalbaarheid en vormgeving van een nieuw instrument ten behoeve van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven: Hoger Instituut voor de arbeid, 2007, 55.

(82) Principeakkoord tot het realiseren van een decreet inzake tewerkstellingondersteunende maatregelen voor personen met een nood aan ondersteuning op de werkvloer, 7 januari 2009 (www.vlab.be/Downloads/downloads_nl/2009%2001%20Act%20Principeakkoord%20BW%20SW.pdf).

(83) Advies SERV bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 63.

(84) Ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling. Verslag van de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie, uitgebracht door mevrouw Sonja CLAES, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/3, 4.

(85) Zie hiervoor ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2168/1.

ling kwam er in het Vlaams regeerakkoord 2009-2014, “Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving”⁽⁸⁶⁾ en in de beleidsnota van de minister van Sociale Economie 2009-2014, “Op weg naar een sociale economie in Vlaanderen”⁽⁸⁷⁾. Hierin werd de ambitie opgenomen om de maatregelen op vlak van sociale economie te vereenvoudigen tot twee pijlers, waarvan het collectief maatwerk er één is⁽⁸⁸⁾. Het decreet valt onder de bevoegdheid van de minister van Sociale Economie die verantwoordelijk is voor de uitwerking van de modules van collectieve inschakeling⁽⁸⁹⁾ en bij de doorstroom vanuit de sociale economie gedurende de periode van de terugkeergarantie⁽⁹⁰⁾.

11. De verschillende categorieën van tewerkstelling (*supra* hoofdstuk III, § 1-2) werden door het Maatwerkdecreet vereenvoudigd en gelijkgeschakeld, met als doel de doelgroepwerknemers op maat te ondersteunen in functie van hun specifieke noden en de (momenteel geringe) doorstroming naar het reguliere arbeidscircuit te vergroten. Het Maatwerkdecreet laat de klassieke opdeling tussen beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en invoegbedrijven achter zich en integreert deze tewerkstellingsmaatregelen. Het decreet biedt ondersteuning aan alle ondernemers die willen bijdragen aan de collectieve tewerkstelling van personen met een arbeidsbeperking⁽⁹¹⁾. Op die manier tracht de decreetgever de onderlinge discrepanties, die onder de oude tewerkstellingsmaatregelen bestonden op vlak van toegang tot de maatregel en op vlak van ondersteuning, te vermijden⁽⁹²⁾. Het decreet is in werking getreden op 1 april 2015⁽⁹³⁾.

§ 1. Tewerkstellingsmatrix

12. De hervorming van de sociale economie kadert binnen het bredere Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. De beleidsdomeinen Werk en Sociale Economie zetten in op een transparant Vlaams kader voor tewerkstellingsmaatregelen voor alle werkgevers. Zij vertrekken hiervoor vanuit de Europese krijtlijnen en komen tot een matrix van vier modules tot ondersteuning van de beoogde werknemers en/of hun werkgevers.

(86) Regeerakkoord Vlaamse regering 2009-2014, *Parl.St.* VI.Parl. 2009, nr. 31/1, 23.

(87) Beleidsnota Sociale Economie 2009-2014, ingediend door mevrouw Freya VAN DEN BOSSCHE, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-14, nr. 214/1.

(88) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 4.

(89) Onder collectieve inschakeling wordt een inschakeling verstaan van minstens vijf voltijdsequivalente doelgroepwerknemers.

(90) Conceptnota decreet maatwerk in het kader van collectieve inschakeling goedgekeurd door de Vlaamse regering op 21 oktober 2011, bijlage bij *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2011-2012, 22 december 2011 (Vr. nr. 225 M. DILLEN). Verslag Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019 namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, uitgebracht door mevrouw Sabine VERMEULEN, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 140/4, 30.

(91) X, “Nieuwe regelgeving voor beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en de invoegmaatregel”, www.werk.be, 19 december 2014. Onder collectieve inschakeling wordt de inschakeling verstaan van minstens vijf voltijdsequivalente doelgroepwerknemers.

(92) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 3.

(93) Art. 114 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

13. Deze modules zijn: (i) opleiding op de werkvloer; (ii) begeleiding op de werkvloer (omkadering); (iii) een loonpremie (op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt) en (iv) aanpassing van de werkplek en/of de arbeidsomgeving. De vier modules zijn onderling combineerbaar naargelang de individuele noden van de werknemer. Zij zijn afhankelijk van de afstand van het individu tot de arbeidsmarkt. *In concreto* betekent dit dat de modules niet altijd allemaal of in dezelfde mate ingezet worden om een geslaagde inschakeling te realiseren.

14. De tewerkstellingsmatrix is van toepassing op alle werkgevers met activiteiten binnen een economische context en dit ongeacht hun bedrijfsvorm⁽⁹⁴⁾. Aan deze matrix wordt gezamenlijk vormgegeven door de minister van Werk en de minister van Sociale Economie⁽⁹⁵⁾. De modules kunnen bijgevolg collectief ingezet worden vanuit beide beleidsdomeinen. Het beleidsdomein Sociale Economie is zoals gezegd verantwoordelijk voor de uitwerking van de modules van collectieve inschakeling (minstens vijf voltijdsequivalente doelgroepwerknemers op dezelfde werkvloer) en voor de eventuele modules loonpremie, begeleiding en arbeidspostaanpassing bij doorstroom vanuit de sociale economie gedurende de periode van de terugkeergarantie⁽⁹⁶⁾. Het beleidsdomein Werk is dan weer verantwoordelijk voor de uitwerking van de modules van individuele inschakeling (*infra* hoofdstuk V, § 1)⁽⁹⁷⁾.

§ 2. Doelstelling en doelgroep

15. De nood aan maatregelen inzake sociale economie staat niet ter discussie. De kans op actieve tewerkstelling voor personen met een arbeidshandicap ligt (te) laag. Het voorzien in passende maatregelen om onder andere deze groep te activeren en zo bij te dragen tot een toename van de werkzaamheidsgraad is meer dan ooit noodzakelijk⁽⁹⁸⁾.

De memorie van toelichting verduidelijkt de drie belangrijkste doelstellingen van het Maatwerkdecreet:

- werk en ondersteuning op maat aanbieden aan personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- ondersteuning aanbieden aan werkgevers die personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt collectief tewerkstellen;

(94) Conceptnota decreet maatwerk in het kader van collectieve inschakeling goedgekeurd door de Vlaamse regering op 21 oktober 2011, bijlage bij *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2011-12, 22 december 2011 (*Vr.* nr. 225 M. DILLEN); Beleidsnota Sociale Economie 2009-2014, ingediend door mevrouw Freya VAN DEN BOSSCHE, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-14, nr. 214/1, 21.

(95) Beleidsbrief Werk Beleidsprioriteiten 2012-2013, ingediend door de heer Philippe MUYTERS, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1777/1, 23.

(96) Het nieuwe systeem tracht de doorstroom van werknemers naar reguliere bedrijven te bevorderen door middel van een doorstroomstage. Aangezien niet elke werknemer succesvol zal kunnen doorstromen, is de garantie ingebouwd dat zij na de doorstroomstage kunnen terugkeren naar de sociale economie (= terugkeergarantie).

(97) Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 140/1, 10.

(98) Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 103.

- de creatie van een kwalitatief kader dat de groei van competenties en de doorstroom van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op kwalitatieve wijze stimuleert ⁽⁹⁹⁾.

16. De hervorming zelf brengt een eenduidig kader mee voor de collectieve professionele inschakeling van de zwaksten op de arbeidsmarkt. Het decreet doorbreekt de "historische schotten" binnen de sociale economie. Het wenst een transparant kader te creëren met het oog op de inschakeling in de reguliere economie op maat van de noden en mogelijkheden van de doelgroep. De decreetgever tracht het recht op arbeid als geïncorporeerd in het VRPH te garanderen voor personen met een arbeids handicap. Het betreft evenwel slechts een eerste stap in de realisatie, aangezien het individueel luik niet in het decreet is opgenomen (zie *infra* hoofdstuk V, § 1).

17. Het Decreet Collectief Maatwerk is specifiek gericht op de doelgroep "personen met een arbeidsbeperking", zijnde de personen met een arbeidshandicap, de personen met een psychosociale arbeidsbeperking en de uiterst kwetsbare personen ⁽¹⁰⁰⁾. Deze doelgroepen worden gedefinieerd in artikel 3, 2° van het Maatwerkdecreet.

Onder personen met een arbeidshandicap verstaat het decreet: *"de personen met een 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"*.

Onder personen met een psychosociale arbeidsbeperking wordt verstaan: *"de personen met een langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan het samenspel tussen psychosociale factoren, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en externe factoren"*.

De laatste doelgroep omvat de uiterst kwetsbare personen waarmee de werkzoekenden worden bedoeld die: *"voorafgaand aan hun tewerkstelling gedurende minstens 24 maanden geen betaalde beroepsarbeid hebben verricht om persoonlijke redenen die een deelname aan het arbeidsleven verhinderen"* ⁽¹⁰¹⁾. De indicering van de doelgroep en het bepalen van de nood aan ondersteuning gebeurt door de VDAB ⁽¹⁰²⁾. Slechts de personen die beschikken over een advies collectief maatwerk komen in aanmerking voor ondersteuning als doelgroepwerknemer ⁽¹⁰³⁾.

(99) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 5.

(100) Het onderscheid tussen personen met een handicap en personen met een psychosociale problematiek wordt gemaakt om de groep van personen met een handicap te kunnen afscheiden in functie van de infrastructuurondersteuning (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 7-8).

(101) Art. 3, 2° Maatwerkdecreet.

(102) Art. 7 en 8 Maatwerkdecreet.

(103) Art. 12, eerste lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

§ 3. Afstemming binnen het Europees kader

18. Bij de concretisering van de engagementen in het kader van de sociale economie moest rekening worden gehouden met de Europese steunregels, meer in het bijzonder met de Groepsvrijstellingsverordening ⁽¹⁰⁴⁾ en het DAEB-besluit ⁽¹⁰⁵⁾ van 20 december 2011 ⁽¹⁰⁶⁾. Deze Europese reglementering stelt voorwaarden op vlak van aard en omvang van de steun en het soort activiteiten die door de overheid kunnen worden ondersteund. Zo beperkt de Groepsvrijstellingsverordening de looptijd van steun tot maximaal twee jaar voor doelgroepwerknemers die twee jaar werkzoekend waren en geen indicatie van arbeidsbeperking kregen ⁽¹⁰⁷⁾. Het bestaande gebrek aan overeenstemming met de Europese regels is de belangrijkste aanleiding om nieuwe regelgeving aan te nemen. In het Maatwerkdecreet is een bepaling opgenomen die tot doel heeft te vermijden dat door cumulatie van diverse steunmaatregelen de geldende Europese regelgeving inzake maximale toelaatbare steun wordt overschreden ⁽¹⁰⁸⁾. We gaan in deze bijdrage hier niet verder op in.

§ 4. Maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen

19. Het decreet voorziet in de subsidiëring van maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen. Bij beide ligt de nadruk op het maatschappelijk verantwoord ondernemen en de inschakeling. Deze inschakeling is collectief van aard, waarbij de ondergrens voor dit decreet op minstens vijf voltijdsequivalente doelgroepwerknemers is gelegd ⁽¹⁰⁹⁾. Het grootste verschil tussen een maatwerkbedrijf en een maatwerkafdeling ligt in de kernactiviteit van de onderneming (*infra* § 4, C).

A. Maatwerkbedrijf

20. De maatwerkbedrijven zijn de vroegere beschutte en sociale werkplaatsen. Een maatwerkbedrijf is een organisatie of onderneming wiens kernactiviteit ligt in de inschakeling van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een maatwerkbedrijf ontwikkelt economische activiteiten om deze inschakeling mogelijk te maken. Om als maatwerkbedrijf erkend te worden – en onder de subsidievoorwaarden te vallen – moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn ⁽¹¹⁰⁾:

(104) Verord.Comm. nr. 800/2008, 6 augustus 2008, waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, *Pb.L.* 9 augustus 2008, afl. 214, 3-47.

(105) B.Comm. 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, *Pb.L.* 11 januari 2012, afl. 7, 3-10.

(106) Art. 2 Maatwerkdecreet.

(107) Art. 10, tweede lid Maatwerkdecreet; MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 12.

(108) Art. 48, eerste lid Maatwerkdecreet; MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 28.

(109) Art. 4 en 5 Maatwerkdecreet.

(110) Art. 3, 5° en art. 4, § 1 Maatwerkdecreet; art. 2 en 3 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

- het bedrijf stelt op jaarbasis gemiddeld minimaal twintig voltijdsequivalente doelgroepwerknemers tewerk;
- van het totale personeelsbestand van het bedrijf moet op jaarbasis minstens 65 % tot de categorie van doelgroepwerknemers⁽¹¹¹⁾ behoren;
- het bedrijf moet de rechtsvorm van een vennootschap met een sociaal oogmerk (vso) of van een vereniging zonder winstoogmerk (vzw) hebben;
- de maatschappelijke hoofdactiviteit van het bedrijf is het verschaffen van werk en begeleiding op maat aan doelgroepwerknemers;
- het bedrijf moet een kwaliteitsvolle bedrijfsvoering hanteren⁽¹¹²⁾.

De memorie van toelichting geeft uitleg bij bovenstaande erkenningsvoorwaarden⁽¹¹³⁾. Met de minimumvereiste van twintig voltijdse doelgroepwerknemers beoogt de decreetgever een minimale schaalgrootte te creëren waarin de inschakeling als kernactiviteit kan worden uitgebouwd en de organisatieondersteuning tot haar recht kan komen. Het percentage van 65 % voor een specifieke categorie van doelgroepwerknemers is ingevoerd opdat maatwerkbedrijven hun inspanningen zouden richten op de tewerkstelling van de meest kanslozen op de arbeidsmarkt⁽¹¹⁴⁾.

Wat de rechtsvorm betreft, wordt verwezen naar het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning op vlak van het maatschappelijk verantwoord ondernemen⁽¹¹⁵⁾. Dit decreet definieert de beschutte en de sociale werkplaatsen als sociale-economieondernemingen die in hun doelstellingen de realisatie van maatschappelijke meerwaarden en de principes van de sociale economie vooropstellen⁽¹¹⁶⁾. De rechtsvorm van een vso of een vzw laat het best toe de toepassing van die meerwaarden en principes te incorporeren in de bedrijfsvoering van de onderneming⁽¹¹⁷⁾. Tot

(111) In het kader van dit criterium wordt onder doelgroepwerknemers verstaan: de personen met een arbeidshandicap (cf. art. 3, 2°, a) Maatwerkdecreet) en de personen met een psychosociale beperking (cf. art. 3, 2°, b) Maatwerkdecreet).

(112) De kwaliteitsvolle bedrijfsvoering heeft betrekking op: het beleid en de strategie van de onderneming; het bestuur, het algemene en het financiële beheer van de onderneming; de inschakeling, de opleiding en de begeleiding van doelgroepwerknemers ter bevordering van duurzame loopbanen en de doorstroom binnen de sociale economie en naar het normale economische circuit; het maatschappelijk verantwoord ondernemen; de maatschappelijke inbedding; het beheer van de middelen en maximale transparantie met betrekking tot het algemene en financiële beleid, en de betrokkenheid van interne en externe stakeholders (cf. art. 4, § 1, tweede lid, 5° Maatwerkdecreet en art. 3, § 1 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015).

(113) MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 8-9.

(114) Zie *supra* voetnoot 110.

(115) Decr.VI. 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, BS 26 maart 2013.

(116) Ontwerp van decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1387/1, 8.

(117) MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 9. Voor een uitgebreide bespreking van de juridische aspecten van ondernemingen in de sociale economie wordt verwezen naar: A. COATES, *Juridische aspecten eigen aan de onderneming in de sociale economie. Onderzoeksdeel III: Rechtsvergelijking van de sociale economie onderneming in Europa*, Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2011, 131 p.; A. COATES, *Juridische aspecten eigen aan de onderneming in de sociale economie. Onderzoeksdeel II: Harmonisatie van de statuten - sociale economie en Europa*, Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2009, 105 p.; A. COATES, J. VAN STEENBERGE en M. DENEFF, *Juridische aspecten eigen aan de onderneming in de sociale economie. Onderzoeksdeel I: Onderzoek juridische statuten*, Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2008, 122 p.

slot is de kwaliteitsvolle bedrijfsvoering als voorwaarde ingeschreven, dit gelet op de bijzondere maatschappelijke hoofdactiviteit van de ondernemingen en de hieraan verbonden graad aan ondersteuning. Een maatwerkbedrijf moet deze ambities van het sociaal ondernemerschap reflecteren ⁽¹¹⁸⁾.

B. Maatwerkafdeling

21. Bedrijven met een maatwerkafdeling beschouwen de inschakeling van doelgroepwerknemers niet als kernactiviteit, maar kiezen wel bewust om binnen hun eigen reguliere activiteit collectief mensen met ondersteuningsnood in te schakelen. De kerntaak van de onderneming blijft altijd economisch van aard. Indien men binnen de onderneming bereid is om voor een beperkte groep van mensen een kwaliteitsvolle inschakeling te realiseren, kan een maatwerkafdeling worden ingericht. Op die manier slaat de onderneming de weg in van de sociale economie ⁽¹¹⁹⁾.

Een maatwerkafdeling kan worden opgericht binnen elke organisatie of onderneming en dit los van haar kerntaak. Om als maatwerkafdeling te worden gedefinieerd, moet de maatwerkafdeling op jaarbasis minstens vijf voltijdsequivalente doelgroepwerknemers werk op maat verschaffen ⁽¹²⁰⁾. Het werk moet nuttig, lonend en individueel passend zijn voor de doelgroepwerknemer. Een tweede voorwaarde voor de ondersteuning door de overheid is het hanteren van een kwaliteitsvolle bedrijfsvoering op vlak van inschakeling, opleiding en begeleiding van doelgroepwerknemers, op vlak van doorstroom binnen de sociale economie en naar het normale economische circuit, op vlak van maatschappelijk verantwoord ondernemen en op vlak van een maximale transparantie met betrekking tot de inschakeling, opleiding en begeleiding van doelgroepwerknemers ⁽¹²¹⁾.

C. Maatwerkbedrijf versus maatwerkafdeling

22. Het verschil tussen een maatwerkbedrijf en een maatwerkafdeling ligt voornamelijk in de missie van de onderneming of de organisatie. De maatwerkbedrijven hebben als kernactiviteit de inschakeling van kansengroepen en voorzien op basis van de individuele mogelijkheden in een passend aanbod. Maatwerkafdelingen focussen niet op de inschakeling van kansengroepen als kernactiviteit, maar kiezen bewust om binnen de eigen reguliere activiteit collectief mensen met een nood aan ondersteuning in te schakelen.

23. De voorwaarden voor een maatwerkafdeling zijn minder strak dan die voor de maatwerkbedrijven. De *ratio legis* hierachter is dat de inschakeling bij deze ondernemingen geen kernactiviteit is. Daarom ligt de focus niet op het totale ondernemingsniveau, maar wel op de inschakeling en de begeleiding. Bij maatwerkbedrijven daar-

(118) MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 9.

(119) De vroegere invoegbedrijven zijn hier het voorbeeld van.

(120) Art. 3, 4° Maatwerkdecreet; art. 5, § 1, tweede lid, 1° Maatwerkdecreet en art. 8, eerste lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(121) Art. 5, § 1, tweede lid, 2° Maatwerkdecreet en art. 9 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

entegen wordt de onderneming *in globo* beoordeeld met betrekking tot kwaliteit en organisatievoorwaarden ⁽¹²²⁾.

24. Het onderscheid tussen de maatwerkbedrijven en de maatwerkafdelingen ligt niet in de ondersteuning van doelgroepwerknemers of in het werkondersteuningspakket in het kader van de individuele rugzak. Het onderscheid heeft wel belang met betrekking tot de organisatiegebonden ondersteuning in functie van de missie en de kernactiviteit van de onderneming. Enkel de maatwerkbedrijven komen in aanmerking voor organisatieondersteunende maatregelen (zie *infra* § 5) ⁽¹²³⁾.

Samenvattend schema: onderscheid maatwerkbedrijf – maatwerkafdeling ⁽¹²⁴⁾

	Maatwerkbedrijf	Maatwerkafdeling
Kernactiviteit	<i>Inschakeling doelgroep (personen met een handicap, personen met psychosociale problematiek)</i>	<i>Economische activiteit, productie, dienstverlening, ...</i>
Collectieve inschakeling van doelgroep	<i>Minstens 65 % van personeel behoort tot groep van personen met een handicap of personen met psychosociale problematiek</i> <i>Minimaal 20 voltijdsequivalente doelgroepwerknemers</i>	<i>Personen met een handicap, personen met psychosociale problematiek en de uiterst kwetsbare werknemers</i> <i>Minimaal 5 voltijdsequivalente doelgroepwerknemers</i>
Ondersteuning	<i>Modules loonpremie, begeleiding op de werkvloer</i> <i>Organisatieondersteuning</i>	<i>Modules loonpremie, begeleiding op de werkvloer</i>
Organisatievoorwaarden	<i>Vzw's en verenigingen zonder winstoogmerk</i> <i>Kwaliteitskader op organisatieniveau</i> <i>Sociale-economieprincipes op breed organisatieniveau</i>	<i>Elke werkgever</i> <i>Kwaliteitskader met focus op HR-beleid</i> <i>Sociale-economieprincipes en voorwaarden gekoppeld aan inschakeling</i>

(122) Verslag bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, verslag namens de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie, uitgebracht door mevrouw Sonja CLAES, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/3, 6.

(123) Zie art. 19 Maatwerkdecreet: "... *kan de Vlaamse Regering aan het maatwerkbedrijf een forfaitaire subsidie voor organisatieondersteunende maatregelen toekennen*" (eigen onderlijning). Deze subsidie bestaat niet voor de maatwerkafdelingen.

(124) Conceptnota decreet maatwerk in het kader van collectieve inschakeling goedgekeurd door de Vlaamse regering op 21 oktober 2011, bijlage bij *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2011-12, 22 december 2011 (Vr. nr. 225 M. DILLEN).

D. Aanmelding als maatwerkbedrijf of maatwerkafdeling

25. Met het oog op een steunaanvraag moet de onderneming zich aanmelden bij het departement Werk en Sociale Economie. Er zijn verschillen in de aanmeldingsvoorwaarden voor de maatwerkbedrijven en de maatwerkafdelingen, waarvan de voorwaarden voor de eerste uitgebreider zijn ⁽¹²⁵⁾. Het departement beoordeelt de aanvraag tot aanmelding zowel inzake ontvankelijkheid als inzake gegrondheid ⁽¹²⁶⁾. Het departement legt zijn advies voor aan de adviescommissie Sociale Economie die door het Maatwerkdecreet is opgericht ⁽¹²⁷⁾. De commissie adviseert de minister uiterlijk tien kalenderdagen na afloop van haar zitting.

Na dit advies kan de minister aan de onderneming hetzij het label 'maatwerkbedrijf', hetzij het label 'maatwerkafdeling' toekennen. De onderneming die niet akkoord gaat met de beslissing (tot niet-toekenning), kan binnen een termijn van dertig kalenderdagen een gemotiveerd verzoek tot heroverweging indienen bij de minister. Dat verzoek wordt voorgelegd aan een heroverwegingscommissie binnen het departement. De heroverwegingscommissie adviseert de minister binnen vijftien dagen na ontvangst van het verzoek, waarop de minister beslist tot al dan niet toekenning van een label ⁽¹²⁸⁾. Het label heeft een geldigheidsduur van vijf jaar ⁽¹²⁹⁾.

26. De verplichte aanvraag tot ondersteuning geldt niet voor de bestaande beschutte en sociale werkplaatsen. Op hen is een aantal overgangsmaatregelen van toepassing (*infra* § 8) ⁽¹³⁰⁾.

§ 5. Ondersteuning op maat van de doelgroepwerknemer

27. Het forfaitair subsidiesysteem wordt afgeschaft ⁽¹³¹⁾. De subsidies worden berekend op basis van de afstand die een individuele werknemer heeft tot de arbeidsmarkt en van de nood aan begeleiding ⁽¹³²⁾. Inzake ondersteuning voorziet het Maatwerkdecreet in een drietrapspakket: rendementssubsidie, organisatiesubsidie en infrastructuursubsidie. De rendementssubsidie heeft betrekking op de werkondersteu-

(125) Art. 17, tweede lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(126) Art. 18 en 19 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(127) Art. 35 Maatwerkdecreet. Voor de samenstelling en werking van de Adviescommissie Sociale Economie wordt verwezen naar hoofdstuk 11 bij het BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(128) De procedure is omschreven in de artikelen 17 t.e.m. 25 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(129) Art. 24, eerste lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(130) Art. 110, § 1 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(131) Volledig forfaitair voor de sociale werkplaatsen, slechts gedeeltelijk forfaitair voor de beschutte werkplaatsen alwaar een onderscheid werd gemaakt inzake financiering tussen de 'gewone' en de 'zwakke' werknemer.

(132) Beleidsnota Sociale Economie 2009-2014, ingediend door mevrouw Freya VAN DEN BOSSCHE, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-14, nr. 214/1, 31-32.

nende maatregelen. De organisatiesubsidie betreft een organisatieondersteuning aan de maatwerkbedrijven⁽¹³³⁾. De infrastructuursubsidie kadert in aanpassingen voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap.

A. Werkondersteuningspakket als rendementssubsidie

28. De VDAB staat als arbeidsmarktregisseur in voor de screening, de indicering en begeleiding naar alle tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen. De VDAB brengt de competenties, mogelijkheden en drempels in kaart met betrekking tot de tewerkstelling. Hij ontvangt de vacatures voor de doelgroepwerknemers en stelt de individuele behoefte aan ondersteuning vast bij de werkzoekende voor werkondersteunende maatregelen en dit op basis van een lijst met indicaties⁽¹³⁴⁾. Onder indicaties vallen de kenmerken, eigenschappen en criteria van een persoon die mogelijks een belemmerend effect hebben op de inschakelingsmogelijkheden van die persoon. Concreet onderzoek moet uitwijzen of die indicaties een voldoende gewicht hebben om hun daadwerkelijke kans op werk negatief te beïnvloeden⁽¹³⁵⁾. De screening van de VDAB zal bepalen wat de werkelijke afstand van de individuele doelgroepwerknemer tot de arbeidsmarkt is⁽¹³⁶⁾.

29. Als de persoon wordt erkend met een indicatie van arbeidsbeperking⁽¹³⁷⁾, dan moet de VDAB in een volgende fase het werkondersteuningspakket bepalen dat de afstand inschat van het individu tot de arbeidsmarkt. Dit pakket is een persoonsvolgende ondersteuning die kan worden aangewend door de werkgever als de persoon effectief werkt. Het evolueert mee in de loopbaan van een persoon en zal richting geven aan het verdere tewerkstellingstraject van de persoon in de sociale economie of in het regulier economisch circuit (*infra* § 6). Het werkondersteuningspakket is persoonsvolgend, men spreekt daarom soms ook van het rugzakprincipe. De doelgroepwerknemer bezit een rugzak met ondersteuning die hem volgt binnen het collectief maatwerk. Het is de rugzak die bepaalt welke individuele steun iemand nodig heeft⁽¹³⁸⁾. Het werkondersteuningspakket bestaat uit twee modules: een module loonpremie en een module begeleiding op de werkvloer⁽¹³⁹⁾.

(133) Art. 19-20 Maatwerkdecreet en art. 53-56 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(134) Art. 7 Maatwerkdecreet; *MvT Parl.St. VI.Parl. 2012-13*, nr. 2065/1, 11.

(135) *MvT Parl.St. VI.Parl. 2012-13*, nr. 2065/1, 11.

(136) Actuele vraag van Sonja CLAES aan Liesbeth HOMANS, viceminister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, over de resterende knelpunten voor de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet op 1 april 2015, plenaire vergadering, *VI.Parl. 2014-15*, nr. 30, 12.

(137) M.a.w. als de VDAB een advies collectief maatwerk toekent, komt de persoon in kwestie in aanmerking voor ondersteuning als doelgroepwerknemer (X, "Maatwerkdecreet", *De Juristenkrant* 25 maart 2015, nr. 306, 2).

(138) Actuele vraag van Sonja CLAES aan Liesbeth HOMANS, viceminister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, over de resterende knelpunten voor de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet op 1 april 2015, plenaire vergadering, *VI.Parl. 2014-15*, nr. 30, 25 maart 2015.

(139) Zie hoofdstuk 4, 'Ondersteuning op maat van het Maatwerkdecreet'; *MvT Parl.St. VI.Parl. 2012-13*, nr. 2065/1, 11-12.

30. De loonpremie is een tussenkomst in de loonkost die tot doel heeft het verminderd arbeidspotentieel van de doelgroepwerknemer te “compenseren” ⁽¹⁴⁰⁾. De premie bedraagt minimaal 40 % en maximaal 75 % van de loonkosten ⁽¹⁴¹⁾.

31. De module ‘begeleiding op de werkvloer’ ondersteunt de professionele ontwikkeling van de doelgroepwerknemer. De ondersteuning moet op actieve wijze gebeuren en wordt gekaderd in een actiegericht persoonlijk ontwikkelingsplan ⁽¹⁴²⁾. Een persoonlijk ontwikkelingsplan is een opvolgbaar plan dat de te ontwikkelen competenties en het ontwikkelpad van een doelgroepwerknemer bevat met als doel deze op te volgen en te ontwikkelen met het oog op zijn functioneren op de werkvloer en de verhoging van zijn kansen op doorstroom (*infra* § 6). Het is de doelstelling om de doelgroepwerknemer een stevige positie op de arbeidsmarkt te bezorgen ⁽¹⁴³⁾. Voor de begeleiding op de werkvloer worden de doelgroepwerknemers ingedeeld in drie niveaus van intensiteit: lage intensiteit, gemiddelde intensiteit en hoge intensiteit ⁽¹⁴⁴⁾. Deze indeling is van belang voor de vaststelling van de minimale vereisten van begeleiding per intensiteit. Bij doelgroepwerknemers met een lage intensiteit (d.i. een lage begeleidingsnood) wordt expliciet verwacht dat de begeleider naar een doorstroomprofiel toewerkt ⁽¹⁴⁵⁾.

32. De begeleiding omvat minimaal volgende componenten:

- de opmaak en jaarlijkse evaluatie van het persoonlijk ontwikkelingsplan en van het competentieprofiel van de doelgroepwerknemer;
- de coaching van de doelgroepwerknemer door een gekwalificeerde begeleider;
- de versterking van de competenties van de doelgroepwerknemer in functie van zijn takenpakket;
- interne informatiedoorstroom en doorverwijsfunctie bij problemen die verder reiken dan de arbeidscontext;
- de aanlevering van informatie over het functioneren van de doelgroepwerknemer met het oog op zijn doorstroom en externe evaluatie;
- de preventieve en remediërende aanpassing van de arbeidsomgeving aan de doelgroepwerknemer ⁽¹⁴⁶⁾.

In vroegere fasen van het Maatwerkdecreet bestond het werkondersteuningspakket uit vier modules: naast de genoemde twee waren er de modules ‘opleiding op de werkvloer’ en ‘aanpassing van de werkvloer’. Deze zijn niet volledig verdwenen, aangezien ze standaard deel uitmaken van de module ‘begeleiding op de werkvloer’.

(140) Art. 12-14 Maatwerkdecreet; MvT *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 13.

(141) Art. 12, tweede lid Maatwerkdecreet; art. 34 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(142) Art. 15 Maatwerkdecreet.

(143) Art. 3, 6° Maatwerkdecreet; art. 41, eerste lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015; Mvt *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 13-14.

(144) Art. 16, eerste lid Maatwerkdecreet. Voor een gedetailleerde inhoud van de intensiteitsniveaus wordt verwezen naar art. 46 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(145) Art. 16, tweede lid Maatwerkdecreet.

(146) Art. 15, tweede lid Maatwerkdecreet.

33. In principe zijn deze werkondersteunende maatregelen binnen de perken van het begrotingskrediet onbeperkt in tijd, maar na evaluatie van de doelgroepwerknemer door de VDAB kunnen ze wel gewijzigd worden⁽¹⁴⁷⁾. Tijdens de tewerkstelling van de doelgroepwerknemer evalueert de VDAB de behoefte aan werkondersteunende maatregelen. De evaluatie gebeurt voor het verstrijken van een termijn van vijf jaar na vaststelling van de behoefte aan werkondersteunende maatregelen⁽¹⁴⁸⁾.

De VDAB voert de evaluatie uit met de nodige omzichtigheid waarin minimaal plaats is voor drie cumulatieve voorwaarden. Vooreerst het persoonlijk ontwikkelingsplan van de doelgroepwerknemer, ten tweede een gesprek met de doelgroepwerknemer over het huidig functioneren en de verdere loopbaanmogelijkheden, en tot slot een gesprek met diens werkgever over het functioneren binnen het bedrijf⁽¹⁴⁹⁾. Hoewel het decreet een onbepaalde duur inschrijft van de werkondersteunende maatregelen, zullen deze steeds geëvalueerd worden na vijf jaar. De maatregel is in die zin, in tegenstelling tot vroeger, niet meer onbepaald in de tijd, maar wordt gekoppeld aan de noodzaak van ondersteuning. Een herevaluatie is belangrijk omdat dit het thema van de loopbaanontwikkeling op de voorgrond plaatst. De persoon met een handicap wordt niet meer voor altijd in een bepaalde positie gecategoriseerd.

Voor de doelgroep van uiterst kwetsbare personen⁽¹⁵⁰⁾ zijn de werkondersteunende maatregelen beperkt in de tijd tot maximaal twee jaar⁽¹⁵¹⁾.

B. Organisatiesubsidie

34. De organisatiesubsidie betreft een organisatieondersteuning aan de maatwerkbedrijven⁽¹⁵²⁾. Gelet op de nog steeds beperkte kans op werk voor personen met een arbeidshandicap of een psychosociale problematiek vindt de overheid het noodzakelijk om een voldoende jobaanbod te garanderen voor deze doelgroep. Er wordt dan ook een subsidie toegekend om de kerntaak van de maatwerkbedrijven te ondersteunen. Het betreft een forfaitaire subsidie die onder andere betrekking heeft op de aanpassing van de productieprocessen van het maatwerkbedrijf in functie van de behoeften van de doelgroepwerknemer en het organiseren van sociale dienstverlening voor de doelgroepwerknemer⁽¹⁵³⁾.

35. De Vlaamse regering heeft de voorwaarden voor subsidie verduidelijkt in haar besluit tot uitvoering van het Maatwerkdecreet⁽¹⁵⁴⁾. Zo vereist de Vlaamse regering onder meer dat de sociale dienstverlening duidelijk zichtbaar is binnen het organigram van de onderneming en dat minimaal één werknemer met een bachelordiploma sociaal werk of gelijkwaardig aan dat diploma de functie van sociale dienstverle-

(147) Art. 10, eerste lid Maatwerkdecreet.

(148) Art. 8, § 1, tweede lid Maatwerkdecreet; art. 14, eerste lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(149) Art. 8, § 2 Maatwerkdecreet; *MvT Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 12.*

(150) Als omschreven in art. 3, 2°, c Maatwerkdecreet.

(151) Art. 10, tweede lid Maatwerkdecreet.

(152) Art. 19-20 Maatwerkdecreet en art. 53-56 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(153) Art. 19, tweede lid Maatwerkdecreet.

(154) Art. 53-56 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

ning binnen het maatwerkbedrijf bekleedt ⁽¹⁵⁵⁾. Deze ondersteuning heeft tot doel de maatwerkbedrijven te compenseren voor de inspanningen die zij leveren in het kader van de tewerkstelling van de doelgroepwerknemer ⁽¹⁵⁶⁾. De maatwerkafdelingen vallen niet onder de reikwijdte van deze subsidie.

C. Infrastructuursubsidie

36. Tot slot bestaat er een infrastructuursubsidie. De steun voor infrastructuurondersteuning bestaat in het kader van de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap en personen met een psychosociale arbeidsbeperking. De subsidie kan worden aangevraagd voor investeringen in het kader van infrastructuurwerken die de toegankelijkheid van gebouwen en de aanpassing van werkplekken tot doel hebben ⁽¹⁵⁷⁾.

Deze ondersteuning werd voor het Maatwerkdecreet geregeld in het BVR van 30 september 2011 ⁽¹⁵⁸⁾, waarbij de ondersteuning gekoppeld was aan het statuut van de werkgever (statuut van beschutte werkplaats). Door het Maatwerkdecreet wordt de ondersteuning gekoppeld aan het profiel van de doelgroepwerknemer. Concreet betekent dit dat niet enkel meer de vroegere beschutte werkplaatsen een beroep kunnen doen op de subsidie, maar ook de vroegere sociale werkplaatsen ⁽¹⁵⁹⁾. Vanuit het VRPH is het positief dat de ondersteuning gekoppeld wordt aan de individuele noden van de specifieke doelgroepwerknemer.

§ 6. Doorstroom

37. Het Maatwerkdecreet besteedt bijzondere aandacht aan de doorstroom naar het reguliere circuit ⁽¹⁶⁰⁾. Hierbij wordt rekening gehouden met de talenten van elke individuele werknemer. Het voordeel van een doorstroombeleid is dat de schaarse plaatsen binnen de sociale economie voorbehouden blijven voor mensen die er het meeste nood aan hebben. In de Beleidsbrief Sociale Economie 2012-2013 benadrukte de Vlaamse regering dat de doorstroom een structurele plaats heeft bij de totstand-

(155) Art. 54 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(156) Zoals de hermodulatie van de productieprocessen in functie van de noden en competenties van de doelgroepwerknemer, de brede administratieve lasten eigen aan de inschakeling van doelgroepwerknemers opvangen, de inspanningen om een kwalitatieve bedrijfsvoering en sociaal ondernemerschap te realiseren en hierover te rapporteren, alsook om sociale dienstverlening ten behoeve van de doelgroepwerknemer te organiseren (Verslag bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, verslag namens de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie, uitgebracht door mevrouw Sonja Claes, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/3, 7).

(157) Art. 21 Maatwerkdecreet.

(158) BVR 30 september 2011 tot vaststelling van de investeringssubsidies voor de beschutte werkplaatsen, *BS* 27 oktober 2011.

(159) Verslag bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, verslag namens de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie, uitgebracht door mevrouw Sonja CLAES, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/3, 8.

(160) *MvT Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 17.

koming van collectief maatwerk: *“De inbedding van periodieke screening van de ondersteuningsnood van individuele doelgroepwerknemer en de desgevallend bijhorende kans op geslaagde doorstroom vormt de basis van de opstart van de doorstroomtrajecten.”*⁽¹⁶¹⁾

De aandacht voor doorstroom is essentieel, zeker gelet op de conclusies van het Europees Comité voor Sociale Rechten van 2012 ten aanzien van België. Het Europees Comité voor Sociale Rechten oordeelde dat België artikel 15, § 2 van het Herzien ESH schendt, aangezien zij personen met een handicap hoofdzakelijk tewerkstelt in beschutte werkplaatsen en daardoor geen effectief recht garandeert op gelijke kansen en toegang tot tewerkstelling in de reguliere sector⁽¹⁶²⁾.

A. Kans op doorstroom

38. De beoordeling van de kans op doorstroom gebeurt door de VDAB. In de beoordeling houdt de VDAB hoofdzakelijk rekening met drie aspecten: (i) de persoonlijke situatie van de doelgroepwerknemer, (ii) de continuïteit van bedrijfsvoering van het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling en (iii) de mogelijkheid van duurzame reguliere tewerkstelling zonder ondersteuning binnen de regio van de woonplaats van de doelgroepwerknemer⁽¹⁶³⁾.

Met de persoonlijke situatie van de doelgroepwerknemer wordt de situatie bedoeld op vlak van onder meer gezondheid, mobiliteit, leeftijd, familiale situatie, financiële situatie en het vermogen en de motivatie tot zelfstandig loopbaanbeheer. De VDAB gaat na of de persoonlijke situatie van de doelgroepwerknemer hem toelaat te voldoen aan reguliere arbeidsvoorwaarden⁽¹⁶⁴⁾. De VDAB controleert de continuïteit op vlak van bedrijfsvoering van het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling. Dit gebeurt met het oog op een blijvende tewerkstelling voor alle doelgroepwerknemers. Wanneer de VDAB oordeelt dat de continuïteit van het bedrijf of de bedrijfsactiviteiten in het gedrang⁽¹⁶⁵⁾ zou komen door de opstart van een doorstroomtraject, kan hij de aanvang van het traject uitstellen met maximaal zes maanden⁽¹⁶⁶⁾.

B. Doorstroomtraject

39. Een doorstroomtraject moet niet per definitie gericht zijn op het regulier economisch circuit, maar kan ook plaatsvinden binnen of tussen (sociale-economie)or-

(161) Beleidsbrief Sociale Economie. Beleidsprioriteiten 2012-2013, ingediend door mevrouw Freya VAN DEN BOSSCHE, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1782/1, 19.

(162) EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, Conclusions 2012 (Belgium): Articles 1, 9, 10, 15, 18, 20 and 25 of the Revised Charter, januari 2013, www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Belgium2012_en.pdf, 22-25.

(163) Art. 23, tweede lid Maatwerkdecreet; art. 64 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(164) Art. 64, eerste lid, 1° en tweede lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(165) Dit betekent dat een onmiddellijke uitvoering van het doorstroomtraject de kwaliteitsvolle bedrijfsvoering van het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling in de weg staat.

(166) Art. 64, eerste lid, 2° BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

ganisaties. Dit is de zogenaamde interne doorstroom⁽¹⁶⁷⁾. We leggen de focus in deze bijdrage op de externe doorstroom richting het regulier economisch circuit. Het is de VDAB die, binnen de perken van het begrotingskrediet, een extern doorstroomtraject⁽¹⁶⁸⁾ kan opstarten. Het traject start binnen de drie maanden nadat de kansen op doorstroom door de VDAB gunstig werden beoordeeld, behoudens wanneer de start van het traject de continuïteit van bedrijfsvoering in het gedrang brengt⁽¹⁶⁹⁾.

De doorstroombegeleiding van de VDAB omvat gemiddeld 140 uur aan begeleiding en verloopt via vier opeenvolgende fasen: (i) het voortraject, (ii) de *jobmatching*, (iii) de stage en (iv) de nazorgbegeleiding⁽¹⁷⁰⁾.

40. De eerste fase duurt maximaal een maand waarbij de begeleiding specifiek gericht is op sollicitatietraining⁽¹⁷¹⁾, het zoeken naar een passende job op maat van de interesse, competenties en mogelijkheden van de doelgroepwerknemer, en het ondersteunen van de doelgroepwerknemer bij het vervullen van de randvoorwaarden voor reguliere tewerkstelling⁽¹⁷²⁾.

In de fase van *jobmatching* (maximaal drie maanden) wordt gezocht naar één of meer stages in samenspraak met de doelgroepwerknemer en op basis van een reëel jobaanbod bij een stageverlenende organisatie⁽¹⁷³⁾.

De derde fase betreft de stage in een regulier bedrijf voor maximaal drie maanden. De dienstverlener ondersteunt de stageverlenende organisatie en de doelgroepwerknemer minstens op een aantal vlakken⁽¹⁷⁴⁾.

De laatste fase betreft nazorgbegeleiding. Vanaf de indiensttreding bij de reguliere werkgever kunnen gedurende maximaal drie maanden bijkomende raadgevingen aan de werkgever en aan de doelgroepwerknemer worden gedaan met het oog op

(167) Art. 65 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(168) Hiermee wordt de doorstroombegeleiding bedoeld naar een werkvloer, vreemd aan het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling (art. 66, tweede lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015).

(169) Art. 66, laatste lid BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(170) Art. 67, § 1 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(171) De doelgroepwerknemer wordt binnen de sollicitatietraining voorbereid op het solliciteren met aandacht voor de opmaak van een curriculum vitae, de sollicitatiebrief, de kennismaking met sollicitatietechnieken en de presentatie van de doelgroepwerknemer zelf (art. 67, § 1, 1°, a) BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015).

(172) Art. 67, § 1, 1° BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(173) Art. 37, § 1, 2° BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(174) Bv. op het vlak van onthaal van de doelgroepwerknemer, op het vlak van raadgevingen over de aanpassing aan de arbeidsomgeving, op het vlak van raadgevingen over de communicatie met de doelgroepwerknemer, (zie art. 67, § 1, 3° BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015).

een duurzame tewerkstelling bij de reguliere werkgever ⁽¹⁷⁵⁾. De eerste drie fasen kunnen eventueel worden verlengd, mits hun totale duur de zes maanden niet overschrijdt ⁽¹⁷⁶⁾.

41. Tijdens het doorstroomtraject is de doelgroepwerknemer vrijgesteld van arbeidsprestaties in het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling ⁽¹⁷⁷⁾. Ter compensatie wordt een loonpremie van maximaal 75 % toegekend aan het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling ⁽¹⁷⁸⁾.

De doelgroepwerknemers die de stap naar een individuele inschakeling zetten, zullen voor de periode van de terugkeergarantie ondersteuning blijven krijgen vanuit het beleidsdomein Sociale Economie. Indien de individuele inschakeling toch niet zou lukken wordt een voorangsregeling opgesteld voor de vacante plaatsen voor personen die zich terug inschrijven als werkzoekende (= terugkeergarantie). Vanuit de gedachtegang van het VRPH is de voorangsregeling conform de verplichting van verdragspartijen om de terugkeer naar tewerkstelling te bevorderen ⁽¹⁷⁹⁾.

C. Evaluatie van niet-doorstroom

42. Niet elk doorstroomtraject zal succesvol verlopen. De VDAB zal het doorstroomtraject evalueren van de doelgroepwerknemer die niet is doorgestroomd. Met het oog op de evaluatie kan de VDAB de gewijzigde behoefte aan werkondersteunende maatregelen opnieuw vaststellen en eventueel een nieuw doorstroomtraject op basis van een reële vacature opstarten. In afwachting van de opstart van een nieuw doorstroomtraject stelt de VDAB de minimale behoefte aan werkondersteunende maatregelen vast voor de doelgroepwerknemer die alleen om redenen die onafhankelijk zijn van zijn wil, niet is doorgestroomd. De fase van het voortraject kan eventueel worden overgeslagen. Wanneer na evaluatie blijkt dat de doelgroepwerknemer geen of een lagere vorm van ondersteuning nodig heeft dan voorzien in het decreet of wanneer blijkt dat de doelgroepwerknemer uit vrije wil niet wil doorstromen, worden de werkondersteunende maatregelen beëindigd ⁽¹⁸⁰⁾.

§ 7. Enclavewerking

43. Zoals reeds aangehaald, bestond in de beschutte werkplaats de mogelijkheid om een deel van het jobaanbod te realiseren binnen een andere private of publieke

(175) Art. 67, § 1, 4° BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(176) Art. 67, § 3 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(177) Art. 26 Maatwerkdecreet *jo.* art. 67, § 2 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(178) Art. 27 Maatwerkdecreet *jo.* art. 68 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

(179) Art. 27.1, e) VRPH.

(180) Art. 69 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 3 februari 2015.

onderneming of organisatie ('enclavewerking')⁽¹⁸¹⁾. De artikelen 32 t.e.m. 34 van het Maatwerkdecreet behouden de mogelijkheid voor de maatwerkbedrijven om enclavewerking te organiseren. Het decreet omschrijft enclavewerking als: *"de samenwerking waarbij het maatwerkbedrijf voorziet in de begeleide inschakeling van een of meer doelgroepwerknemers in de kernactiviteit van een andere onderneming of organisatie"*⁽¹⁸²⁾. Enclavewerking is enkel mogelijk onder een aantal voorwaarden: (i) de samenwerking moet nuttig, lonend en individueel passend werk verschaffen aan de doelgroepwerknemer en (ii) de samenwerking moet kaderen in een permanente en kwaliteitsvolle begeleiding – in de zin van artikel 15 van het decreet – van de doelgroepwerknemer door een gekwalificeerde begeleider in dienst van het maatwerkbedrijf⁽¹⁸³⁾.

Vroeger moest de beschutte werkplaats eerst goedkeuring verkrijgen van de overheid. Deze drempel is weggenomen om maximaal in te zetten op voldoende werk voor de doelgroep⁽¹⁸⁴⁾. Het Vlaams Parlement benadrukt de belangrijke rol van enclavewerking in de tewerkstelling binnen de sociale economie en bepaalde parlementsleden vragen de regering dit te erkennen als specifieke stap in het doorstroomtraject⁽¹⁸⁵⁾.

44. In enclavewerking gaan doelgroepwerknemers *in house*-opdrachten uitvoeren bij de opdrachtgever. Onder begeleiding worden zij ingeschakeld in een enclave/werkeiland binnen het arbeidsproces van de opdrachtgever. De doelgroepwerknemers in enclave blijven op juridisch vlak werknemer bij de maatwerkbedrijven. De doelstelling van enclavewerking is een verbetering van de doorstroom naar de reguliere economie⁽¹⁸⁶⁾.

De enclavewerking kan een belangrijke stap zijn in de doorstroom, maar in de praktijk vindt er bij langdurige enclaves zelden of nooit een doorstroom plaats naar het reguliere bedrijf. De ratio hiervoor is dat de vroegere beschutte werkplaatsen hun goede werknemers niet zomaar willen laten gaan en dat reguliere bedrijven niet snel deze werknemers in het eigen bedrijf tewerkstellen. Er bestaat dus tegenwerking van doorstroom in de sector zelf⁽¹⁸⁷⁾. Desondanks bewijst het systeem zijn nut. Enclavewerking heeft verschillende voordelen: de personen met een handicap komen in contact met andere mensen en bedrijven; het heeft een positieve invloed op de eventuele doorstroommogelijkheden en het is een veiliger manier van dagbesteding op verplaatsing

(181) Zie randnr. 7.

(182) Art. 32, derde lid Maatwerkdecreet.

(183) Art. 32, tweede lid Maatwerkdecreet.

(184) Ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling. Verslag van de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie, uitgebracht door mevrouw Sonja CLAES, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 2065/3, 10.

(185) Motie van de heer Rob BEENDERS, mevrouw Yasmine KHERBACHE en de heer Bart VAN MALDEREN tot besluit van de in commissie besproken Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019, *Parl.St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 140/5, 2.

(186) Verslag Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019 namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, uitgebracht door mevrouw Sabine VERMEULEN, *Parl. St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 140/4, 8.

(187) Verslag Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019 namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, uitgebracht door mevrouw Sabine VERMEULEN, *Parl. St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 140/4, 13.

dan begeleid werken⁽¹⁸⁸⁾. Het is daarom een terechte vraag hoe de overheid bedrijven kan stimuleren om enclavewerkers aan te nemen.

45. Bedrijven kiezen vaak voor enclaves omwille van de flexibiliteit van het systeem en de interessante kosten-batenanalyse. Bedrijven hebben weinig lasten in verhouding met de lusten die de enclavewerker met zich meebrengt. In de toekomst kunnen bedrijven ook via maatwerkafdelingen doelgroepwerknemers tewerkstellen, maar dit is minder flexibel en legt meer verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf. De minister van Sociale Economie benadrukt dat enclaves een mooi instrument zijn om een deel van de arbeid die nu naar lageloonlanden verhuist in Vlaanderen te houden. Het is bijgevolg een noodzaak bedrijven aan te moedigen om in het systeem van enclave te stappen om zo werkgelegenheid in Vlaanderen voor de allerzwaksten mee te blijven garanderen⁽¹⁸⁹⁾. Deze vorm van tewerkstelling mag niet verglijden naar goedkope tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt, het moeten steeds volwaardige jobs blijven zoals het Maatwerkdecreet ook voorschrijft⁽¹⁹⁰⁾. Het probleem betrof vroeger vooral de begeleiding op de werkvloer in de enclaves. Door het Maatwerkdecreet wordt dit een essentiële voorwaarde om aan enclavewerking te doen⁽¹⁹¹⁾.

§ 8. Overgangsmaatregelen

46. De vroegere beschutte en sociale werkplaatsen blijven elk hun erkenning behouden zolang de bevoegde minister dat noodzakelijk acht met het oog op een succesvolle transitie naar een maatwerkbedrijf⁽¹⁹²⁾. Zoals gezegd verkrijgen zij op automatische wijze het label van maatwerkbedrijf en dit vanaf 1 april 2015. Naar de toekomst toe is wel een aantal voorwaarden gesteld voor de vroegere beschutte en sociale werkplaatsen. Zo moeten zij uiterlijk op 1 januari 2018 voldoen aan de subsidievoorwaarden conform artikel 2 van het uitvoeringsbesluit bij het Maatwerkdecreet en uiterlijk op dezelfde datum voldoen aan de vereiste kwaliteitsvoorwaarden⁽¹⁹³⁾. De beschutte en sociale werkplaatsen verkrijgen werkondersteunende maatregelen voor de doelgroepwerknemers die per 31 maart 2015 zijn tewerkgesteld. 10% van de doelgroepwerknemers die werkondersteunende maatregelen krijgen, komt in aanmerking voor de evaluatie door de VDAB⁽¹⁹⁴⁾. Voor de maatwerkbedrijven die een

(188) Commissievergadering van de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, 16 maart 2011, C174-ECO22, 3.

(189) Verslag Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019 namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, uitgebracht door mevrouw Sabine Vermeulen, *Parl. St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 140/4, 22.

(190) Art. 32, tweede lid, 1° Maatwerkdecreet; verslag Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019 namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, uitgebracht door mevrouw Sabine Vermeulen, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 140/4, 27.

(191) Art. 77 en 78 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(192) Art. 110 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(193) Art. 111, § 1 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(194) Art. 111, § 2 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

automatisch label verkregen, wordt bij wijze van overgangsmaatregel een tijdelijke vergoedingsregeling voorzien die variabel van aard is ⁽¹⁹⁵⁾.

V. BEMERKINGEN, WERKPUNTEN EN AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN HET MAATWERKDECREET

47. Het Maatwerkdecreet is een goed initiatief van de overheid om tegemoet te komen aan enkele knelpunten in het kader van de tewerkstelling voor personen met een beperking. Hoewel er onder andere een persoonsvolgend ondersteuningspakket is opgericht, voldoet het Maatwerkdecreet (nog) niet volledig aan de vereisten onder het internationaal recht (VRPH).

§ 1. Individueel luik maatwerk

48. De Vlaamse decreetgever heeft een kader ontwikkeld voor maatwerk bij collectieve inschakeling. Dit betekent dat het Maatwerkdecreet en de bijhorende subsidies pas van toepassing zijn op ondernemingen die minstens vijf voltijdsequivalente doelgroepwerknemers tewerkstellen. Het doel van het Maatwerkdecreet is onder andere de creatie en bevordering van doorstroom. Om een effectieve doorstroom te realiseren is er nood aan specifieke begeleiding in het regulier economisch circuit ⁽¹⁹⁶⁾. Deze specifieke begeleiding bestaat momenteel (nog) niet wat tot rechtsonzekerheid leidt. Het ontbreken van een individueel luik doet tevens de slaagkansen afnemen op doorstroom ⁽¹⁹⁷⁾. Gelet op de specifieke individuele benadering die het VRPH vooropstelt, is het ontbreken van een individueel luik vanuit de principes en grondwaarden van het Verdrag betreurenswaardig ⁽¹⁹⁸⁾.

De Sociaal-Economische Raad Vlaanderen (verder afgekort als SERV) benadrukt de dreiging van een tweesporenbeleid: enerzijds doet het ontbreken van een individueel luik afbreuk aan de mogelijkheid van de doelgroepwerknemer om vrij op de arbeidsmarkt te participeren, anderzijds doet het afbreuk aan het bieden van kansen aan alle werkgevers om personen uit de doelgroep tewerk te stellen. De bevoegde

(195) Art. 112 BVR 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *BS* 3 februari 2015.

(196) BEWEGING.NET, "Maatwerkdecreet moet kansen bieden aan (aller)zwaksten op de arbeidsmarkt, Standpunten 1-2013", www.beweging.net/standpunten/202-standpunten-1-2013/1187-maatwerk-decreet-moet-kansen-bieden-aan-aller-zwaksten-op-de-arbeidsmarkt (geraadpleegd op 27 april 2015); Beweging.net, "Het maatwerkdecreet gewikt en gewogen, Standpunten 1-2014", www.beweging.net/standpunten/209-standpunten-1-2014/1331-het-maatwerkdecreet-gewikt-en-gewogen (geraadpleegd op 27 april 2015); Adv.SERV bij besluit betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling en besluit betreffende de lokale diensteneconomie, Brussel, 12 mei 2014, www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_ADV_20140512_Uitvoeringsbesluiten_LDE_Maatwerk.pdf (geraadpleegd op 15 oktober 2015); Adv.SERV bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 59 en 63-64; O. LENAERTS, "Hervorming van de sociale economie is stap in de goede richting", *Juristenkrant* 11 juni 2014, nr. 291, 12.

(197) Adv.SERV bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 59.

(198) S. KEUNEN, "Maatwerkdecreet: goed begonnen, half gewonnen?", *De Juristenkrant* 10 juni 2015, nr. 311, 12.

ministers (Werk en Sociale Economie) moeten hun verantwoordelijkheid nemen om in overleg met elkaar een individueel luik op poten te zetten. Hoewel het beleidsveld Werk bijsturingen zou doen aan de bestaande maatregelen voor de personen die nog behoefte hebben op ondersteuning wanneer zij doorstromen, is dit momenteel nog niet gebeurd.

49. De huidige invulling is voor de SERV onvoldoende want ze doet afbreuk aan de individuele benadering van de doelgroepwerknemer en aan het rugzakprincipe ⁽¹⁹⁹⁾. De ongelijkheid tussen tewerkstelling van een doelgroepwerknemer in een individueel in vergelijking met een collectief kader vermindert volgens de SERV het draagvlak van de hervorming binnen de reguliere economie en roept vragen op naar garanties op vlak van eerlijke concurrentie tussen de verschillende bedrijven en bedrijfsvormen. De twee luiken zouden één sterk, transparant en sluitend geheel moeten vormen. Zolang dit niet het geval is, zullen veel werkzoekenden uit de doelgroep in de onmogelijkheid verkeren om rechtstreeks in te stromen in het reguliere circuit ⁽²⁰⁰⁾. Dit verhoogt dan weer de druk op de sociale economie en vermindert het draagvlak bij reguliere ondernemingen ⁽²⁰¹⁾. De vermindering van het draagvlak bestaat erin dat veel reguliere bedrijven wel personen met een beperking willen tewerkstellen, maar vaak struikelen over de drempel van vijf voltijdsequivalente doelgroepwerknemers om met ondersteuning aan het werk te gaan.

50. Dat er geen individuele ondersteuning meer mogelijk is na afloop van het doorstroomtraject is betreurenswaardig. De nazorgbegeleiding voorziet nog wel in een ondersteuning van maximaal drie maanden (*supra* hoofdstuk IV, § 6, B), maar een permanente begeleiding is aanbevolen ⁽²⁰²⁾. Het individu en zijn ontplooiingskansen zouden centraal moeten staan in overeenstemming met het VRPH ⁽²⁰³⁾.

51. Het is de bevoegdheid van het beleidsdomein Werk om een kader voor maatwerk bij individuele inschakeling te realiseren. Daarvoor moet de minister volgens de transversale burgerrechtenorganisatie GRIP ⁽²⁰⁴⁾ de maatregelen die bestaan op de reguliere arbeidsmarkt hervormen, zodat personen die een erkenning hebben binnen het maatwerk met dezelfde ondersteuning terecht kunnen als individu in het regulier

(199) Adv.SERV bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 63-64.

(200) Adv.SERV bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 63-64; GRIP VZW, "Maatwerk voor personen met een arbeidshandicap: een stap vooruit?", www.gripvzw.be/werk/94-nieuws/838-maatwerk-voor-personen-met-een-arbeidshandicap-een-stap-vooruit.html (geraadpleegd op 19 oktober 2015).

(201) Adv.SERV bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 63-64.

(202) www.werk.be/beleidsthemas/sociale-economie-en-tewerkstelling/sociale-economie/maatwerk/laatst-geconsulteerd 17 oktober 2015).

(203) O. LENAERTS, "Hervorming van de sociale economie is stap in de goede richting", *Juristenkrant* 11 juni 2014, nr. 291, 12.

(204) GRIP staat voor Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een Handicap.

economisch circuit⁽²⁰⁵⁾. De bevoegde minister van Werk heeft de uitwerking uitgesteld tot na het verkrijgen van de middelen uit de zesde staatshervorming⁽²⁰⁶⁾.

Er moet nu werk worden gemaakt van de uitwerking van dit individueel luik zodat ondersteuning op de werkvloer een evidentie is voor de verschillende werknemers conform het rugzakprincipe. Om de cirkel inzake maatwerk volledig rond te maken, moet de Vlaamse regering een decreet inzake individueel maatwerk uitwerken⁽²⁰⁷⁾. Op die manier wordt de gedachte van een inclusieve arbeidsmarkt, zoals voorgeschreven door het VRPH, verder vormgegeven en blijven alternatieve tewerkstellingsvormen ook de uitzondering (*supra* randnr. 3 t.e.m. 5). De bevoegde minister van Werk denkt momenteel na over een kader individueel maatwerk⁽²⁰⁸⁾. Hierbij moet synergie ontstaan tussen de beleidsdomeinen Werk en Sociale Economie, zodat het collectieve en het individuele luik op elkaar worden afgestemd.

§ 2. Doorstroom

52. Dat de doorstroom een prominente plaats inneemt in het Maatwerkdecreet is een positieve evolutie. Meer dan vroeger zal gericht worden gewerkt naar de doorstroom van doelgroepwerknemers richting reguliere arbeidsmarkt. Het is hierbij essentieel dat de doorstroom moet passen binnen het individueel loopbaanproject van de werknemer. De doorstroomgedachte mag geen verplichting zijn voor de doelgroepwerknemer, maar enkel en alleen een doel wanneer dit helpt een duurzame loopbaan te realiseren. Zoals gezegd, vormt het ontbreken van een individueel kader voor maatwerk in het reguliere economische circuit een serieuze drempel om te komen tot een duurzame doorstroom vanuit de sociale economie⁽²⁰⁹⁾.

53. Net als binnen het Decreet Persoonsvolgende Financiering wordt een aantal aspecten afhankelijk gemaakt van de beschikbare middelen binnen het begrotingskrediet⁽²¹⁰⁾. Zo worden de doorstroomtrajecten afhankelijk gemaakt van de jaarlijkse begrotingsmiddelen. Het al dan niet doorstromen van een doelgroepwerknemer hangt dus niet (louter) af van de individuele werknemer, maar wordt mede bepaald door de

(205) GRIP VZW, "Maatwerkdecreet in het domein arbeid: wat zal er wijzigen?", www.gripvzw.be/werk/94-nieuws/869-maatwerkdecreet-wat-zal-er-wijzigen.html (geraadpleegd op 27 april 2015).

(206) Commissievergadering van de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie van 2 mei 2013, nr. C192-ECO 25 (2012-2013), 30.

(207) Vraag om uitleg over de doorstroom van sociale naar reguliere economie (Vr. nr. 760 S. CLAES), behandeld in de Commissie Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, 22 januari 2015.

(208) Vr. en Antw. VI.Parl. 2014-15, 5 maart 2015 (Vr. nr. 412 M. VAN VOLCEM).

(209) BEWEGING.NET, "Maatwerkdecreet moet kansen bieden aan (aller)zwaksten op de arbeidsmarkt, Standpunten 1-2013", www.beweging.net/standpunten/202-standpunten-1-2013/1187-maatwerkdecreet-moet-kansen-bieden-aan-aller-zwaksten-op-de-arbeidsmarkt (geraadpleegd op 27 april 2015); BEWEGING.NET, "Het maatwerkdecreet gewikt en gewogen, Standpunten 1-2014", www.beweging.net/standpunten/209-standpunten-1-2014/1331-het-maatwerkdecreet-gewikt-en-gewogen (geraadpleegd op 27 april 2015); NETWERK TEGEN ARMOEDE, "Advies Maatwerkdecreet 9 juli 2013", www.netwerktegenarmoede.be/documents/130709_Advies-Maatwerkdecreet.pdf; S. KEUNEN, "Maatwerkdecreet: goed begonnen, half gewonnen?", *De Juristenkrant* 10 juni 2015, nr. 311, 12.

(210) Zie S. KEUNEN, "Nieuw decreet moet personen met een handicap regie over eigen leven geven", *De Juristenkrant* 25 maart 2015, nr. 306, 4-5.

aan- of afwezigheid van beschikbare middelen ⁽²¹¹⁾. Wanneer een doorstroomtraject is opgestart wordt binnen de perken van het jaarlijks goedgekeurde begrotingskrediet aan het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling een tijdelijke vergoeding toegekend om de kosten te delgen ingevolge de niet-aanwezigheid van de doelgroepwerknemer ⁽²¹²⁾. Er bestaat bijgevolg geen zekerheid dat de misgelopen inkomsten vergoed worden door de Vlaamse regering. Het is de overheid aan te bevelen duidelijkheid te brengen omtrent het budgettair kader zodat maatwerkbedrijven en -afdelingen financiële continuïteit kennen.

54. Een andere bedenking met betrekking tot doorstroom is de beoordeling door de VDAB. De kans op doorstroom van de doelgroepwerknemer wordt onder andere beoordeeld rekening houdende met de continuïteit van de werking van het maatwerkbedrijf of de maatwerkafdeling. Welk belang primeert er in die redenering: dat van de individuele persoon of dat van de continuïteit ⁽²¹³⁾? Hierin brengt de memorie van toelichting duidelijkheid. De beoordeling kan enkel een impact hebben op de timing en de modaliteiten van het traject, maar mag geen afbreuk doen aan de doorstroomrijpheid ⁽²¹⁴⁾. Met het bewaken van de continuïteit blijft een geleidelijke fasering in de opstart van doorstroomtrajecten mogelijk, dit om bijvoorbeeld door het vertrek van sterkere doelgroepwerknemers de productie of dienstverlening niet in het gedrang te laten komen zodat de tewerkstelling van zwakkeren kan gegarandeerd blijven ⁽²¹⁵⁾. Het VRPH vereist evenwel een doorstroom van doelgroepwerknemers (in de mate van het mogelijke) zodat zij op gelijke voet met anderen kunnen deelnemen in het reguliere arbeidscircuit.

§ 3. Capaciteit VDAB

55. Het Maatwerkdecreet kijkt voor de ondersteuning naar de afstand van het individu tot de arbeidsmarkt. Deze afstand wordt bepaald rekening houdende met de individuele kenmerken, de individuele situatie en de aard en organisatie van de job. Voor elke werknemer die onder het decreet valt, zal de afstand tot de arbeidsmarkt moeten worden bepaald om het werkondersteuningspakket samen te stellen. Dit niet enkel voor de nieuwe, maar ook voor de 'zittende' werknemers binnen de vroegere sociale en beschutte werkplaatsen.

Vooreerst willen we benadrukken dat de individuele benadering van personen met een handicap door een op maat afgestemd werkondersteuningspakket een positieve evolutie is. De ondersteuning die de overheid biedt, gaat niet meer naar forfaitaire subsidies voor ondernemingen, maar wordt berekend op basis van de afstand die een individuele werknemer heeft tot de arbeidsmarkt. Het VRPH schrijft voor dat

(211) Art. 23, eerste lid Maatwerkdecreet.

(212) Art. 27 Maatwerkdecreet.

(213) Ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling. Verslag van de Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie, uitgebracht door mevrouw Sonja CLAES, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 2065/3, 17-18.

(214) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 2065/1, 18.

(215) MvT bij ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 2065/1, 18.

verdragspartijen de kans op werk en carrièremogelijkheden voor personen met een handicap op de arbeidsmarkt moeten bevorderen, door hen te ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk, dan wel bij de terugkeer naar werk⁽²¹⁶⁾. De overheid tracht met de module begeleiding op de werkvloer en de terugkeergarantie hieraan tegemoet te komen.

Een bemerking die hierbij gemaakt wordt, is de vraag of de VDAB voldoende capaciteit bezit om voor iedere individuele werknemer de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen⁽²¹⁷⁾. Daarnaast moet de VDAB de doorstroomstages evalueren en bijgevolg de beslissing nemen of de werknemer effectief kan doorstromen of nog kan terugkeren naar het maatwerkbedrijf. Wanneer een maatwerkbedrijf een personeelslid wil aanwerven, ontvangt de VDAB de vacature voor de doelgroepwerknemer. De VDAB kan niet meteen mensen voorstellen, aangezien deze eerst moeten worden gescreend. Dit zou volgens parlementslid Sonja Claes drie maanden duren. Welke impact heeft dat op de maatwerkbedrijven en -afdelingen⁽²¹⁸⁾? Het is hierbij essentieel dat de continuïteit van de bedrijfsvoering voor hen wordt gewaarborgd. Dit werd eveneens erkend door de bevoegde minister van Sociale Economie⁽²¹⁹⁾.

§ 4. *Cherry picking*

56. Tot slot moet het fenomeen van *cherry picking* vermeden worden. Volgens de koepelorganisatie Beweging.net is er onvoldoende garantie dat alle personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt werk en ondersteuning vinden binnen het nieuwe decreet. Zij vreest dat bedrijven ervoor zullen opteren om enkel sterke doelgroepwerknemers aan te trekken, zeker omdat maatwerkbedrijven zich steeds meer en meer in een competitieve omgeving bevinden. De organisatie vraagt aandacht voor dit fenomeen van *cherry picking* en ziet de oplossing in het aantrekkelijker maken van zwakkere doelgroepwerknemers of in het bepalen van minima die de allerzwaksten garantie moeten geven op tewerkstelling in hun eigen regio⁽²²⁰⁾. De aandacht voor de zwakkere doelgroepwerknemers was er ook in het parlement⁽²²¹⁾. De vraag werd dan ook gesteld of en welke maatregelen werden ingebouwd om te garanderen dat de uitvoering van het Maatwerkdecreet niet ten kosten zou gaan van de doelgroepwerknemers met het hoogste rendementsverlies. De minister van Sociale Economie

(216) Art. 27 (1), e VRPH.

(217) BEWEGING.NET, "Het maatwerkdecreet gewikt en gewogen, Standpunten 1-2014", www.beweging.net/standpunten/209-standpunten-1-2014/1331-het-maatwerkdecreet-gewikt-en-gewogen (ge- raadpleegd op 8 juni 2015).

(218) Actuele vraag van Sonja CLAES aan Liesbeth HOMANS, viceminister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, over de resterende knelpunten voor de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet op 1 april 2015, plenaire vergadering, VI.Parl. 2014-15, nr. 30, 12-13.

(219) Actuele vraag van Sonja CLAES aan Liesbeth HOMANS, viceminister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, over de resterende knelpunten voor de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet op 1 april 2015, plenaire vergadering, VI.Parl. 2014-15, nr. 30, 13-14.

(220) BEWEGING.NET, "Het maatwerkdecreet gewikt en gewogen, Standpunten 1-2014", www.beweging.net/standpunten/209-standpunten-1-2014/1331-het-maatwerkdecreet-gewikt-en-gewogen (ge- raadpleegd op 27 april 2015)

(221) *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2014-15, 5 december 2014 (Vr. nr. 235 M. Taelman).

antwoordde hierop dat de grote vernieuwing binnen het Maatwerkdecreet een meer doelmatige inzet is van subsidies in functie van de noden van iedere individuele doelgroepwerknemer. Personen met een hogere ondersteuningsnood zullen een hoger ondersteuningspakket ontvangen. Het werkondersteuningspakket is gebaseerd op de werkelijke kosten. Wanneer men voor een sterke doelgroepwerknemer kiest, zal het verlies aan subsidies steeds gelijkstaan met een werkelijke kostenvermindering bij de werkplaats omdat het rendement van de doelgroepwerknemer stijgt en de begeleidingsnorm daalt ⁽²²²⁾.

Maatwerkbedrijven of -afdelingen staan niet te springen om hun sterkere doelgroepwerknemers te laten doorstromen. De overheid had ervoor kunnen opteren een extra *incentive* te geven aan deze bedrijven bij doorstroom van een doelgroepwerknemer naar het regulier economisch circuit.

§ 5. Het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt'

57. Het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt' is een essentieel begrip in de hervorming van de sociale economie. Het begrip is van belang voor de vaststelling van de begeleidingsmaatregelen en de daarbij behorende subsidies. Het begrip is vrij abstract en vertrekt te sterk vanuit één kant van de arbeidsmarkt. Het begrip is hoofdzakelijk vanuit de instroomgedachte (werknemer) bekeken. Vandaar stelt o.a. Fons Leroy voor om het begrip 'passend werk' te hanteren. Bij passend werkt gaat het steeds over een meerzijdige, evolutieve benadering die meer een positieve kijk heeft op mensen en organisaties die gestoeld zijn op competentie en mogelijkheden. Dit terwijl het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt' eerder vanuit een negatieve benadering start.

VI. CONCLUSIE

58. De maatschappij speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van personen met een handicap of zoals George Herbert Mead zei: "*Society is unity in diversity.*" ⁽²²³⁾ Dat het recht op arbeid een fundamenteel recht is, is niet voor discussie vatbaar. Het recht is essentieel om andere mensenrechten te realiseren en onlosmakelijk verbonden met de menselijke waardigheid. Personen met een handicap ondervinden nog steeds moeilijkheden om hun recht op arbeid te effectueren. Met de inwerkingtreding van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap is het recht op arbeid voor personen met een handicap verankerd in een internationaal verbindend instrument. Het uitgangspunt van het Verdrag is de creatie van een inclusieve arbeidsmarkt, waarbij alternatieve tewerkstellingsinitiatieven (zoals de maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen) de uitzondering op de regel zijn.

Aan de voorwaarden om in tewerkstelling te voorzien in zogenaamde '*sheltered workplaces*' tracht de Vlaamse overheid tegemoet te komen met de inwerkintreding van het Maatwerkdecreet. Het Maatwerkdecreet voegt de vroegere regelgeving rond beschutte en sociale werkplaatsen samen. Vanaf 1 april 2015 wordt enkel nog gespro-

(222) Vr. en Antw. VI.Parl. 2014-15, 5 december 2014 (Vr. nr. 235 M. TAELEMAN).

(223) A.J. RECK (ed.), *Selected Writings. George Herbert Mead*, Chicago/Londen, University of Chicago Press, 1964, 488 p.

ken van maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen. De doelgroep van het decreet betreft personen die (nog) niet geschikt zijn voor reguliere tewerkstelling. Het decreet voorziet in een uitgebreid doorstroomtraject dat bestaat uit vier opeenvolgende fasen. Het betreft een doorstroomtraject dat de doelgroepwerknemer de mogelijkheid geeft op duurzame wijze te worden tewerkgesteld in het regulier economisch circuit. Het decreet is een substantiële stap in de goede richting ter uitvoering van het Verdrag en dit om twee redenen. Vooreerst voorziet het in de oprichting van maatwerkafdelingen. Daarnaast wordt (eindelijk) effectief ingezet op de doorstroommogelijkheden van de doelgroepwerknemer.

59. Toch heeft het Maatwerkdecreet een aantal knelpunten. Een bijzondere aandacht is nodig voor de realisatie van een duurzame doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De huidige beperking tot een collectief kader is niet conform de inclusieve arbeidsmarktgedachte van het VRPH. Vanuit de gedachtegang van het Verdrag verdient het aanbeveling een individueel luik maatwerk aan te nemen en also het recht op arbeid te effectueren. Indien geen decreet individueel maatwerk wordt gecreëerd, kan de alternatieve vorm van tewerkstelling in maatwerkbedrijven en -afdelingen niet langer als een uitzondering worden beschouwd. De idee van *lifetime employment* moet worden vervangen door *lifetime development*. De overheid moet in ondersteunende maatregelen voorzien op individuele basis in het regulier economisch circuit. Zolang dit niet het geval is, zal de arbeidsmarktsituatie in het regulier economisch circuit voor personen met een handicap precair blijven.

Hiermee verbonden moet effectief worden ingezet op de doorstroomdoelstelling vervat in het decreet. De afhankelijkheid van het doorstroomtraject van de continuïteit van bedrijfsvoering is begrijpelijk, de afhankelijkheid van dat traject van de budgettaire ruimte is dat niet⁽²²⁴⁾. Dat het uitgangspunt steeds de individuele werknemer is, wordt tenietgedaan door de koppeling van het doorstroomtraject aan het begrotingskrediet. Een beperkt budget is onder internationaal recht geen rechtvaardiging om het recht op (inclusieve) arbeid onvoldoende te verwezenlijken. Rest evenwel nog steeds de vraag of het idealistisch standpunt 'regulier werk moet primeren' effectief gerealiseerd kan worden. De tewerkstelling in de sociale economie zal in de toekomst nog steeds een 'noodzakelijk kwaad' blijven.

(224) S. KEUNEN, "Maatwerkdecreet: goed begonnen, half gewonnen?", *De Juristenkrant* 10 juni 2015, nr. 311, 12.