



ADVIES UITGEBRACHT
DOOR DE ECONOMISCHE EN SOCIALE RAAD
VOOR HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
TIJDENS ZIJN ZITTING VAN 20 SEPTEMBER 2007

inzake

**het voorontwerp van ordonnantie betreffende de ondersteuning
van de « Missions Locales pour l'emploi » en de Lokale Werkwinkels**

VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE BETREFFENDE DE ONDERSTEUNING VAN DE « MISSIONS LOCALES POUR L'EMPLOI » EN DE LOKALE WERKWINKELS

Advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. 20 september 2007

Aanhangigmaking

De Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft vanwege de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Economie, Werkgelegenheid, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en het Landbouwbeleid een adviesaanvraag betreffende het bovenvermelde onderwerp ontvangen.

Na onderzoek door zijn Commissie Economie-Werkgelegenheid tijdens de zittingen van 6 en 17 september 2007 formuleert de Economische en Sociale Raad het volgend advies.

Advies

De Raad vindt het positief dat de Regering **een coherent kader wil verlenen** aan de acties van de **Missions Locales** (MLOC) en van de **Lokale Werkwinkels** (LWW), een sector die sinds een vijftiental jaar in het Brusselse landschap van de socio-professionele inschakeling terug te vinden is. Hun rol, hun werking en hun financiering dienen inderdaad te worden verduidelijkt door een wetgevende tekst aan de hand waarvan men hun acties, die onder de *gewestelijke* bevoegdheden vallen, een globaal kader kan verlenen.

Ook al zijn de MLOC en de LWW geen gelijkaardige operatoren :

- de *Gemeenten* zijn vertegenwoordigd in de MLOC, niet in de LWW ;
- *VDAB-opleiding* is vertegenwoordigd in de LWW, terwijl het *IBFFP* niet vertegenwoordigd is in de MLOC ;
- de LWW worden meer gelijkgesteld met de « *huizen van tewerkstelling* », die openstaan voor alle soorten werkzoekenden¹, waar de openbare dienst voor tewerkstelling en opleiding personeel detacheert, dan met « *ambtenaren voor coördinatie en ontwikkeling van de plaatselijke initiatieven voor werkgelegenheid en opleiding* » (oorspronkelijke definitie van de MLOC),

toch waardeert de Raad het dat de Regering terzelfder tijd de rol en de werking van deze twee soorten structuren wil definiëren. Hij stelt echter vast dat bepaalde voorschriften niet op uniforme wijze op de MLOC en de LWW zullen kunnen worden toegepast.

Het voorontwerp van ordonnantie vermeldt terecht dat de organisatie van de MLOC en de LWW niet kan worden losgekoppeld van de andere acties ter bevordering van de werkgelegenheid, met name : de decentralisatie van *Actiris*, de opening van Huizen van Tewerkstelling in de gemeenten, de reorganisatie van de partnerschappen op het niveau van *Actiris*, de samenwerkingsakkoorden tussen de openbare tewerkstellingsoperator in Brussel en alle in Brussel werkzame operatoren, met inbegrip van de PWA.

¹ Samenwerkingsakkoord van 25 september 2000 betreffende de begeleiding bij het inschakelingstraject van de Brusselse werkzoekenden, gesloten tussen de BGDA en de VDAB, protocolakkoord van 13 februari 2004 betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt en samenwerkingsprotocol tussen de BGDA en de VDAB.

Daarom acht de Raad het noodzakelijk dat bij de tenuitvoerlegging van dit voorontwerp van ordonnantie de verbanden tussen de verschillende tewerkstellingsoperatoren worden verduidelijkt, dat de samenwerkingsverbanden tussen alle operatoren operationeel worden en dat elk beleid op coherente wijze kan worden uitgevoerd.

Concreet is het absoluut noodzakelijk om in de marge van dit voorontwerp van ordonnantie **een geactualiseerde inventarislijst**² op te maken van de diverse initiatieven die in het Brussels Gewest ter bevordering van de tewerkstelling en de opleiding bestaan. Zo zou men hun specifieke rol, hun doelgroep en hun *modus operandi* kunnen vaststellen. De Raad acht de opmaak van deze inventaris belangrijk teneinde te slagen in de decentralisatie van de informatie inzake tewerkstelling en opleiding, waarmee elders werd begonnen. Deze inventaris zal wijd moeten worden verspreid.

Tot slot ziet de Raad erop toe dat dit voorontwerp van ordonnantie noodzakelijkerwijs op de ordonnantie betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt wordt afgestemd. Hij stelt vast dat het mogelijk - en waarschijnlijk eenvoudiger - was geweest om de ambitie van dit voorontwerp van ordonnantie tot de **organieke definitie van de Missions Locales** te beperken (de MLOC zijn de enige social-profit tewerkstellingsoperatoren die niet over een eigen wettelijke definitie beschikken, in tegenstelling tot *ACTIRIS*, de PWA of de OCMW) en om de **operationele modaliteiten** op de voorschriften van de ordonnantie *gemengd beheer* af te schuiven. Dit is niet het opzet van de Regering. Welnu, de voorschriften van het gemengd beheer moeten eenvormig op alle tewerkstellingsoperatoren worden toegepast, en heel in het bijzonder de voorwaarden om tewerkstellingsactiviteiten te mogen uitoefenen (art. 4 van de ordonnantie) en de controle erop (art. 18).

Hoewel de Raad zich achter het voornemen van de Regering schaart, heeft hij het voorontwerp van ordonnantie geanalyseerd en formuleert hij hierna verschillende algemene en bijzondere beschouwingen.

Algemene beschouwingen

1. Algemene en specifieke opdrachten ; doelgroep

Historisch hebben de MLOC zich rondom drie opdrachten ontwikkeld : de begeleiding van de niet-ingeschreven werkzoekenden ('NIWZ'), de coördinatie van de plaatselijke inschakelingoperatoren en de ontwikkeling van nieuwe initiatieven. De acties van de MLOC (en van de LWW) versterken/moderniseren impliceert dat deze rekening houden met de behoeften en de verplichtingen van zowel de werkzoekenden als van de ondernemingen (door met name operationele verbanden met ondernemingen te smeden om inschakelingacties te realiseren).

Door de algemene, specifieke en bijkomstige (facultatieve) opdrachten van de MLOC en de LWW vast te stellen, opent het voorontwerp van ordonnantie de weg naar het afsluiten van echte **partnerschappen** tussen deze operatoren en *ACTIRIS*.

² Hierover bestaan verschillende inventarislijsten of inventarissen, zoals deze van het GSSO : « Ontwikkeling van de lokale dienst aan de werkzoekenden, Analyse van de lokale diensten voor de werkzoekenden in het BHG, ... », het Studierapport van PWC over de « Missions Locales » op vraag van de Minister van Tewerkstelling, evenals de inventaris opgemaakt door de CCFEE en het BNCTO : « Synergieën en links tewerkstelling-opleiding-onderwijs ». Of nog « Tewerkstelling en Opleiding in Brussel » in « Brussel onder de loep » CMDC, december 2005.

Het interventiegebied van de MLOC en de LWW is echter in zodanig ruime termen opgevat dat het specifiek karakter van hun acties (met name op het niveau van de doelgroep), en de complementariteit van hun opdrachten met deze van *ACTIRIS* niet duidelijk zichtbaar zijn. Een blijvende specifieke eigenschap is zeker de *lokale* aanpak. Niettemin is *ook ACTIRIS* de weg van de lokale aanpak ingeslagen, via een decentralisering van hun diensten...

Voor de Raad is het van het allergrootste belang om duidelijk de doelgroep te definiëren, waarmee de MLOC en de LWW zich zullen moeten belasten.

De eigenschappen van de 'historische' doelgroep van de MLOC in termen van opleiding, werkloosheidsduur, « afstand tegenover de tewerkstelling » en psycho-sociale moeilijkheden vereisen een geïntegreerde benadering en aangepaste interventiemodaliteiten. ***Voor de Raad is dit momenteel nog de bestaansreden van het instrument MLOC/LWW.*** Wanneer men hun doelgroep niet zorgvuldig zou definiëren, dan zal men voor een zekere verwarring tussen de diverse lokale tewerkstellingsactoren moeten vrezen (Antennes ACTIRIS, Huizen van Tewerkstelling, PWA, ...).

De Raad merkt op dat in het voorontwerp van ordonnantie het interventiegebied van de MLOC en de LWW niet langer met de traditionele definitie van de socio-professionele inschakeling wordt omschreven : de Regering stelt hiervoor trouwens een nieuwe definitie voor : *sociale begeleiding - arbeidsbemiddeling - opleiding - opvoeding*, inherent aan het inschakelingstraject van de doelgroepen die socio-professionele moeilijkheden ondervinden.

De Raad wenst dat de opdracht inzake observatie en analyse van hun prioritair actiegebied en van het inschakelingstraject van hun doelgroep voor de MLOC en LWW wordt behouden. Concreet vraagt de Raad dat het Observatorium van de Arbeidsmarkt en de Kwalificaties hiertoe met de verenigingen contact zou opnemen.

De Raad stelt vast dat de schakelactiviteiten betreffende de projectontwikkeling omtrent werkgelegenheid met plaatselijke instellingen voor socio-professionele inschakeling, alsook met werkgevers (artikel 6, 1^o en volgende) in het luik « specifieke opdrachten » zijn vervat. Gelet op het belang van deze opdracht en het bijzonder relevant karakter ervan in het Brussels Gewest, vraagt de Raad dat de uitvoeringsbesluiten enerzijds op middellange termijn de middelen zou waarborgen, die nodig zijn om deze opdracht tot een goed einde te brengen, en anderzijds de waarborgen voor de tenuitvoerlegging ervan zouden organiseren.

Volgens de Raad moet de verdeling van de taken tussen de operatoren zodanig worden georganiseerd dat **overlappingsen worden vermeden**. Aldus moet men vermijden dat de specifieke opdracht inzake verkenning van de ondernemingen met zich meebrengt dat meerdere operatoren voor *dezelfde* werkaanbiedingen met hen contact opnemen ; hetzelfde geldt voor de werkzoekenden. De stappen van de verschillende operatoren moeten worden opgenomen in *één enkel* « *klantendossier* », dat in naleving van het beroepsgeheim ter beschikking van alle betrokken operatoren ligt.

Over het algemeen verwijst het ontwerp niet naar de mogelijke samenwerking tussen de MLOC, de LWW en de privé-sector (waaronder met name de professionele en interprofessionele federaties en de uitzendsector). Welnu, dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen in termen van tewerkstelling vruchten afleveren.

2. Werkgelegenheidsverkenning in de ZKO

Het voorontwerp van ordonnantie laat vermoeden dat de verkenning van de werkgelegenheid in de ZKO voortaan onder de bevoegdheid van de MLOC en de LWW zou vallen en dat ACTIRIS er in zekere zin van « ontlast » zou worden. De Raad vraagt zich af of een dergelijke verdeling van de taken relevant is, met name omdat niet alle ZKO hetzelfde « werkgeversprofiel » hebben : sommigen werven laaggeschoold personeel aan, maar anderen werven in tegendeel geschoold - en zelfs hooggeschoold - personeel aan ; welnu, de MLOC hebben ontegenzeggelijk het imago van verenigingen die in de arbeidsbemiddeling van moeilijk te plaatsen werkzoekenden zijn gespecialiseerd.

Wat zal er gebeuren met de werkaanvragen van de lokale ZKO, die op zoek zijn naar hooggeschoold personeel ? Zouden omgekeerd grote ondernemingen (in de reinigungssector bijvoorbeeld), die traditioneel op zoek zijn naar laaggeschoold personeel, geen bevoorrechte partners voor een Mission Locale kunnen zijn, dat hen het gezochte personeel kan leveren ?

Deze redenering pleit voor een « werkverdeling » tussen operatoren die uitgaan van het *profiel* van de werkgevers in plaats van vanuit hun *omvang*.

In elk geval zal de opdracht inzake verkenning van de 'ZKO'-werkaanbiedingen :

- moeten worden geanalyseerd als een *aanvullende* opdracht van de MLOC/LWW ;
- worden uitgevoerd *zonder inachtneming van het doelpubliek* dat aan deze aanbiedingen kan voldoen ;
- diensengevolge niet worden geëvalueerd in termen van het aantal tewerkstellingen in de kwetsbare doelgroep ;
- worden uitgevoerd onder coördinatie van *Actiris* ;
- de terbeschikkingstelling van bijkomend gespecialiseerd personeel vereisen.

3. Rol van Actiris ; methodologie en partnerschap met Actiris

Het voorontwerp van ordonnantie definieert de nieuwe partnerschapsprocedures tussen de MLOC/LWW en ACTIRIS en stelt een aantal problemen inzake de afstemming op de ordonnantie betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt aan de orde. De Raad vestigt met name de aandacht op het feit dat er geen « lastenboek » of « partnerschapsprogramma » meer zouden zijn, die een *tussenliggend* reglementair kader tussen de ordonnantie en de individuele overeenkomsten instellen (gezien de actieplannen 'geval per geval' moeten worden opgesteld).

De Raad meent dat het relevanter zou zijn dat het algemeen kader van de methodologie, die de verenigingen zowel in hun algemene opdrachten als in hun specifieke opdrachten moeten volgen, het voorwerp zou zijn van een gemeenschappelijk lastenboek voor alle MLOC/LWW-operatoren, op basis waarvan deze hun methodes, instrumenten en middelen zouden kunnen definiëren die ze moeten aanwenden om de gewenste resultaten te behalen.

Bovendien waakt de Raad over het behoud van de door de ordonnantie gemengd beheer gedefinieerde *exclusieve* opdrachten van *ACTIRIS* op het vlak van de inschrijving en de overdracht van de gegevens van de sociale zekerheid.

Bovendien is het van belang dat *Actiris* een proactieve rol ten behoeve van de MLOC en de LWW vertolkt door met name de uitwisseling van de « goede praktijken » te vereenvoudigen.

4. Verband met de opleiding

De Raad herinnert eraan dat de MLOC terug te vinden zijn bij de operatoren voor socio-professionele inschakeling, als dusdanig erkend door het Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 27 april 1995 betreffende de erkenning van organismen voor socio-professionele inschakeling en de subsidiëring van hun beroepsopleidingsactiviteiten. In het kader van partnerschapsovereenkomsten met het « Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle » voeren de MLOC inderdaad bepaalde acties in verband met de beroepsopleiding : overleg tussen de lokale opleidingsoperatoren, coördinatie van de mogelijkheden inzake opleiding of initiatie en inzake beroepskeuze van de lokale doelgroep.

De Raad is van oordeel dat deze band van de MLOC met de *Franstalige* beroepsopleiding in de ordonnantie moet worden beoogd, en dit des te meer daar de band met de *Nederlandstalige* opleidingsregulator (VDAB) in het tekstonwerp betreffende specifiek de LWW wordt beoogd.

5. Erkenning van de verenigingen en coherentie van de voorzieningen

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van ordonnantie in zijn erkenningsmechanisme de mogelijkheid openlaat om nieuwe MLOC/LWW te creëren. De memorie van toelichting rept met geen woord over de intenties van de Regering voor wat het ideaal aantal MLOC/LWW betreft, dat het grondgebied van het Gewest kan dekken. Het is raadzaam dat de eventuele oprichting van nieuwe verenigingen niet aan zuiver « mechanische » criteria zou beantwoorden, maar zou worden geanalyseerd ten aanzien van de opportuniteit ervan in het licht van de opmeting van de specifieke behoeften, waaraan de verenigingen zouden moeten voldoen. Het zal er geval per geval op aankomen om de erkenningsaanvragen te analyseren in coherentie met de acties van alle andere tewerkstellingsoperatoren van het Gewest.

* *

*

Bijzondere beschouwingen

Artikel 2 3°

De Raad herinnert eraan dat de definitie van een betrekking « die door de sociale zekerheid wordt gedekt » een bevoegdheid van de federale staat is.

Artikel 2 7°

De Raad wijst erop dat de hier gebruikte definitie van de « ZKO » niet dezelfde is als deze die van kracht is in andere domeinen, zoals dat van de wetgeving betreffende de economische expansie, waar de ZKO of micro-onderneming deze is waarvan het personeelsbestand niet meer dan 10 personen bedraagt.

Artikel 2 12°

Volgens artikel 15 van de ordonnantie betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt is het Overlegplatform voor de Werkgelegenheid « bij de ESRBHG » ingesteld. Het gaat met andere woorden over een deskundigheidsinstantie, waarvan de Raad het secretariaat waarneemt, en niet om één van zijn beslissingsinstanties. Het Contract voor Economie en Tewerkstelling heeft er akte van genomen dat de partijen zich ertoe hebben verbonden om de economische en sociale dialoog opnieuw op de Raad te concentreren. Het is dus raadzaam om de juiste definitie van de ESRBHG weer in te voeren.

Artikel 6 § 1 1°

Het is de taak van de MLOC en de LWW om de personen, die zich tot hen richten in het kader van een project om zich als zelfstandige te vestigen, door te verwijzen naar operatoren die in de oprichting van ondernemingen zijn gespecialiseerd.

Artikel 6 § 1 3°

Vóór het woord « verkennen » de woorden « rechtstreeks en onrechtstreeks » toevoegen.

Artikel 6 § 2 5°

Het begrip « beroepservaring » zou moeten worden verduidelijkt.

In de Nederlandse versie dient "*overheden die beroeps- en opleidingservaringen op de werkvloer aanbieden*" te vermelden.

Artikel 7 § 1 Erkenning

De Raad spreekt zich uit voor het stelsel van het dubbel advies (dat van Actiris in eerste instantie, vervolgens zijn eigen advies (en niet dat van het Overlegplatform voor de Werkgelegenheid [zie hierboven, punt 2 12°]).

Artikel 7 § 1 5° C Samenstelling van de Raad van Bestuur

De representatieve middenstandsorganisaties en het ACV bevelen aan om ter zake niets op starre wijze op te leggen, maar om in de samenstelling van de Raden van Bestuur een diversiteit van de lokale tewerkstellingsactoren aan de dag te leggen, met hierin minstens één lid van de representatieve werkgeversorganisaties en één lid van de representatieve werknemersorganisaties.

De representatieve middenstandsorganisaties zijn bovendien van oordeel dat, gelet op de specifieke verkenningsopdracht van de ZKO, die men de MLOC/LWW heeft toegewezen, een vertegenwoordiging van de middenstandsorganisaties telkens mogelijk zou moeten zijn.

De representatieve werkgeversorganisatie en het ABVV zijn er natuurlijk vóór dat de sociale partners aan de omkadering van de acties van de MLOC/LWW deelnemen. Volgens hen is het echter moeilijk denkbaar dat ze *in elke Raad van Bestuur* kunnen zetelen. Ze bevelen bijgevolg de overkoepelende instanties aan, zoals het Overlegplatform voor de Werkgelegenheid of het samenwerkingscomité beoogd in artikel 15 van het voorontwerp, dat voor de vertegenwoordigers van de sociale partners zou kunnen openstaan.

De Brusselse Confederatie van Social-Profit Ondernemingen is van plan om de Regering te wijzen op de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van artikel 7 § 1 5°.

Artikel 7 § 1 6° Actieplan aangaande de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen

Om hen in staat te stellen om zich de methode « eigen te maken », moeten de verenigingen noodzakelijkerwijs worden betrokken bij de opmaak van de evaluatieroosters en bij de vaststelling van resultaats- en prestatie-indicatoren.

Artikel 7 § 1 4°

Men dient « toelating » te vervangen door « erkenning ».

Artikel 7 § 1 6° en Artikel 9 § 1 6°

Voor de Raad is de vereiste van een activiteitenverslag onvoldoende. Het doel en de inhoud van dit verslag zouden op zijn minst moeten worden verduidelijkt, zo niet de uiteenzetting van het evaluatiebeginsel. De Raad stelt voor om zich in dit opzicht te beroepen op de eisen, die in het kader van de ordonnantie « gemengd beheer » werden vastgesteld.

Artikels 8 en 11 Gebiedsomschrijving

Men zou algemene criteria voor de bepaling van deze gebiedsomschrijving moeten vaststellen, die het bestaan - en de erkenning - van een vereniging MLOC of LWW rechtvaardigen. De Raad herhaalt dat er op het vlak van socio-professionele inschakeling prioritaire interventiegebieden bestaan, gelet op de aanwezigheidsgraad van het doelpubliek op dit grondgebied.

Artikel 13 § 2

De Raad meent dat ingeval van een functiestoornis van een gesubsidieerde structuur de subsidiërende macht zo spoedig mogelijk moet tussenkomen, zodat de situatie kan worden vermeden waarbij de erkenning wordt ingetrokken, evenals de gevolgen hiervan die nadelig zijn voor het algemeen belang.

Artikel 15 Samenwerkingscomité

De Raad meent dat deze formule wellicht wat te zwak is om een stevig partnerschap te vestigen. Het Comité moet *ook* naar de toekomst en naar de tenuitvoerlegging van projecten en samenwerkingsverbanden worden gericht.

Artikel 16 Subsidies

De Raad ziet de tenuitvoerlegging van een basissubsidie als een belangrijke vooruitgang. De verdeling forfait/variabel aandeel in functie van de activiteit is a priori zeer positief. Er wordt echter geen enkele aanwijzing gegeven over de wijze waarop het forfaitair subsidiebedrag voor de jaarwerking moet worden berekend. Anderzijds worden nergens mogelijke *investeringsuitgaven* vermeld.

Bovendien wijst de Raad de Regering erop dat de toepassing van de sociale wetgeving, met inbegrip van de sociale sectorakkoorden, met subsidies moet worden gedekt.

In verband met de verdeling 75/25 van de basis- en variabele subsidies stelt de Raad voor om de volgende fasering aan te nemen :

- 2 jaar voortzetting van de financiering volgens de huidige beginselen ;
- 3 jaar financiering op basis van een sleutel 75/25 ;
- vervolgens evaluatie van deze sleutel en machtiging van de Regering om deze zonodig te handhaven of te wijzigen.

De Raad stelt vast dat het gebruik van een deels variabele subsidiëring een voorziening zal vereisen, die een soepele aanpassing van de personeelsbehoeften toelaat. Hij wijst de Regering erop dat ze aan deze behoefte moet voldoen rekening houdend met enerzijds de door de bestaande collectieve overeenkomsten vastgestelde verplichtingen en anderzijds met de noodzaak om op geschoold en ervaren personeel te kunnen steunen.

In zijn huidige opmaak laat het voorontwerp van ordonnantie veronderstellen dat de MLOC/LWW niet meer op zoek zullen kunnen gaan naar bijkomende middelen om hun activiteiten of bepaalde specifieke projecten te ontwikkelen. Een verduidelijking hieromtrent is noodzakelijk.

Elke invraagstelling van het beginsel van de poly-subsidiëring van de MLOC/LWW kan ervoor zorgen dat deze geen enkel nieuw initiatief meer kunnen nemen. Wanneer deze voorziening zou worden toegepast, dan zouden alle bijkomende middelen die ze van openbare of private Fondsen (MARIBEL, ESF, Koning Boudewijnstichting, sectorale fondsen, ...) hebben verkregen om hun tewerkstellingsactiviteiten te ontwikkelen, automatisch aan ACTIRIS moeten worden terugbetaald.

Maar dit neemt niet weg dat dubbele financieringen en overfinancieringen van eenzelfde activiteit moeten worden uitgesloten.

Tot slot wenst de Raad dat de criteria voor de toewijzing van subsidies verder zouden worden verduidelijkt. Hij dringt erop aan dat deze criteria zich niet tot zuiver kwantitatieve gegevens (aantal werkzoekenden, enz.) zouden beperken, maar ook rekening zouden houden met namelijk de *bijzonderheden* van het publiek (afstand tegenover de tewerkstelling, kwetsbaarheid), met het *aantal* aan het doelpubliek aangepaste werkaanbiedingen, enz.

*
* *