



INITIATIEFADVIES

**Voorziening betreffende de gesubsidieerde contractuelen (Gesco's)
in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

19 maart 2015

Aanvraag behandeld door

Groep van sherpa's, uitgebreide RvB

Aanvraag behandeld op

18 september, 7 oktober en 17 november
2014 ; 8 en 29 januari, 5 februari en
13 maart 2015

Advies uitgebracht

19 maart 2015

Vooraf

De voorziening van de « gesubsidieerde contractuele ambtenaren » werd gecreëerd in 1988 om te voldoen aan reële noden, zowel op het vlak van werkgelegenheid als inzake sociaal beleid. Verschillende sectoren (zowel overheidssectoren als de social-profitsector) konden op deze manier worden ondersteund. Deze voorziening (hierna : Gesco's) vertegenwoordigt te Brussel de belangrijkste tewerkstellingsmaatregel in begrotingstermen.

De Gesco-voorziening betekent concreet dat aan de werkgever een toelage wordt gestort onder de vorm van een maandelijkse premie die de volledige of een gedeelte van de loonkost dekt van personen die te werk worden gesteld in instellingen of vzw's. De werkgevers genieten bovendien een nagenoeg volledige vrijstelling van de werkgeversbijdragen inzake sociale zekerheid.

In de gewestelijke beleidsverklaring heeft de Regering het voornemen geuit om de Gesco-voorziening te reorganiseren en deze af te stemmen op het beleid voor de activering van jongeren.

Na de Zesde Staatshervorming beschikt het Gewest voortaan over alle juridische en budgettaire hefboomen van de Gesco-voorziening, met inbegrip van de RSZ-bijdragen. Dat betekent dat de volledige financiële kostprijs van deze voorziening voortaan ten laste valt van de gewestbegroting.

Deze voorziening berust op twee stelsels, het zogenaamde stelsel « programmawet » en het stelsel « plaatselijke besturen ». Het stelsel « programmawet » richt zich tot de gewestelijke overheidsstructuren, de onderwijssector en de vzw's, terwijl het stelsel « plaatselijke besturen » op het niveau van de plaatselijke besturen wordt toegepast.

- Het eerste Gesco-stelsel berust op twee essentiële wetgevingen in het Brussels Hoofdstedelijk gewest : de Programmawet van 30 december 1988 houdende oprichting van een stelsel van gesubsidieerde contractuelen bij sommige overheidsdiensten, en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2002 betreffende het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen. Dit laatste is overgegaan tot de overdracht van deze materie van het federale niveau naar de gewesten in 1989, in het kader van de regionalisatie van de werkgelegenheidsbevoegdheden. In deze context had elk gewest een « trekkingsrecht¹ » verkregen voor zijn voorzieningen van wedertewerking.
- Het tweede Gesco-stelsel, « plaatselijke besturen » genaamd, is gebaseerd op het koninklijk besluit van 28 oktober 1986 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector. Dit koninklijk besluit streefde naar de oprichting van een Gesco-stelsel bij de lokale besturen. Vervolgens werden tal van besluiten ingediend om de criteria te wijzigen inzake de toewijzing van de Gesco's aan de plaatselijke besturen en OCMW's op basis van een puntensysteem. Dit systeem werd bovendien uitgebreid tot de politiezones.

¹ De Staat stortte aan de Gewesten - tot aan de regionalisatie van het trekkingsrecht - een bedrag bepaald door de Regering.

Momenteel worden er 9.074 VTE² aan de hand van deze beide stelsels gefinancierd, waarvan 75% zijn tewerkgesteld in het kader van het stelsel « programmawet ».

De begroting van ACTIRIS voor 2015 voorziet een bedrag van 198.724.000 euro³ voor de tewerkstelling van werkzoekenden via betoelaagde arbeidsposten.

En ook al beschikt **de Raad** tot op heden niet over alle budgettaire vooruitzichten die op middellange en lange termijn vereist zijn, toch laat alles vermoeden dat de budgettaire draagkracht van de huidige voorziening bij een ongewijzigd beleid niet noodzakelijkerwijs verzekerd is.

Advies

I. Algemene beschouwingen

Met de Zesde Staatshervorming, en aangezien het vandaag alle hefboomen in handen heeft, beschikt het Gewest over de mogelijkheid om het Gesco-systeem grondig en op doeltreffende en transparante wijze te hervormen teneinde het aldus verder te laten bestaan.

Het voortbestaan van de voorziening, zoals deze vandaag functioneert, is geen optie. Een gebrek aan flexibiliteit van het systeem en budgettaire beperkingen maken dat een wijziging zich opdringt. Deze wijziging moet zowel toelaten om de diensten en activiteiten, die mogelijk zijn ingevolge de financiering van de Gesco's te optimaliseren als om de tewerkstellingsprogramma's opnieuw te laten aansluiten op de evolutie van het tewerkstellingsbeleid, met name wat betreft de inschakeling van de jongeren op de arbeidsmarkt.

Bewust van het feit dat deze voorziening een belangrijke hefboom vormt van het gewestelijk beleid, stelt **de Raad** met dit advies⁴ een vernieuwende benadering voor van de Gesco-voorziening. Deze nieuwe benadering zal op middellange termijn een optimaal evenwicht moeten nastreven tussen :

- de consolidatie van de arbeidsplaatsen, diensten en acties ontwikkeld met behulp van deze voorziening ;
- de prioriteiten van het werkgelegenheidsbeleid ;
- en de budgettaire eisen.

Een operatie tot herziening van de Gesco-voorziening te Brussel is delicaat en ingewikkelder dan de operaties die zijn gevoerd in de twee andere Gewesten. Immers, de diversiteit van de projecten van de voorziening is zeer groot en betreft een brede waaier van structuren en activiteiten. Daarbij komt dat een belangrijk aandeel van de Gesco's is toebedeeld aan projecten die niet ressorteren onder de

² Deze informatie, gedateerd op 17 september 2014, werd ons bezorgd door ACTIRIS. Volgens de studie van IDEA Consult in 2012, telde de Gesco-voorziening in 2010 8.095 VTE, waaronder 5.952 Gesco « programmawet » en 2.143 Gesco « plaatselijke besturen ».

³ Budget ACTIRIS, Opdracht 7, Tewerkstelling van werkzoekenden d.m.v. betoelaagde arbeidsposten.

⁴ De Raad heeft in het kader van zijn werkzaamheden betreffende de Zesde Staatshervorming een breed en diepgaand denkproces gewijd aan een aantal - geregionaliseerde - voorzieningen, met name wat betreft de overgedragen tewerkstellingsmaatregelen. De bevoegdheden betreffende het systeem van de dienstencheques en de begeleidingsprogramma's voor de herinschakeling van begunstigden van het leefloon en van equivalente sociale steun (art. 60 & 61) hebben het voorwerp van twee initiatiefadviezen uitgemaakt die zijn opgebouwd rond enkele strategische assen die uiting geven aan de wil van de Raad om een doeltreffend, aangepast en vereenvoudigd beleid te voeren.

bevoegdheid van het Gewest maar wel onder deze van de Gemeenschappen en Gemeenschapscommissies. In Vlaanderen zijn het gewest en de gemeenschap samengevoegd, en in Wallonië oefent het Gewest rechtstreeks de gemeenschapsbevoegdheden uit (in toepassing van het Sint-Kwintensakkoord). Het transversaal beleid is bijgevolg moeilijker te voeren in Brussel. Een wijziging van de voorziening zal verschillende jaren vergen, deze zal niet snel kunnen verlopen en noch minder door middel van één enkele operatie. De doorvoering van de hervorming zal geleidelijk moeten gebeuren om aan de operatoren de nodige tijd te laten om zich aan te passen, met eerbied voor de rechten van de betrokken werknemers.

De Raad meent dat rekening zal moeten houden met de volgende imperatieven indien men wil slagen in de aanpassing van de Gesco-voorziening.

1. De bakens zo snel mogelijk uitzetten

Opdat alle betrokkenen zouden weten in welke zin de Gesco-voorziening zal evolueren, en teneinde onzekerheid en frustraties te vermijden over de wijziging van de voorziening, moet men zo snel mogelijk de belangrijkste bakens uitzetten waarbinnen de reorganisatie van de voorziening zal plaatsvinden.

2. Rekening houden met een dubbele doelstelling

Het huidig Gesco-systeem streeft *de facto* een dubbele doelstelling na :

- Enerzijds is er het creëren van arbeidsplaatsen in de diensten van collectief nut. Deze vormen een steun aan het beleid gevoerd door de verschillende institutionele niveaus : Gewest, Gemeenschappen, Gemeenschapscommissies en plaatselijke besturen (gemeenten en OCMW's). In dit verband dient opgemerkt dat deze transversale beleidsvormen tussen de publieke, para-publieke en social-profitactoren ten dienste van het Gewest eisen omvatten in termen van kwalificatie en stabiliteit van de arbeidsplaatsen.
- Anderzijds is er de wedertewerkstelling van de werkzoekenden van het Gewest.

Op het niveau van het Brussels gewest werden beide verschillende doelstellingen beschouwd als deel uitmakend van het gewestelijk werkgelegenheidsbeleid.

3. Reorganisatie ondanks de beperkte manoeuvreerruimte aan het begin

De manoeuvreerruimte in het kader van de huidige beschikbare begrotingsmiddelen om de voorziening aan te passen of te heroriënteren is miniem. Het budget is namelijk gebaseerd op de financiële impact van de wettelijke verplichting om de Gesco-toelagen te waarborgen voor de lopende contracten van onbepaalde duur.

De reorganisatie zal een impact hebben op de operatoren en op hun acties. Een hervorming zal zeer gerichte maatregelen vereisen en de politieke wil om te slagen.

4. Verhoging van de doeltreffendheid

De structuren, die beschikken over Gesco-posten, zijn zeer heterogeen (omvang van de structuren, soorten van opdrachten, relaties m.b.t. de inrichtende machten...), en dat heeft gevolgen voor de interne organisatie en het beheer van de projecten.

De Raad is van oordeel dat de volgende pistes zouden moeten worden gevolgd voor een verbetering van de doeltreffendheid van het geheel :

- a) een coördinatie en een verbetering van de samenwerking tussen de verschillende besturen die belast zijn met de opvolging en de evaluatie van de projecten, uit bezorgdheid voor de transparantie en de vereenvoudiging van de procedures ;
- b) een ondersteuning van de structuren om het intern beheer en de informatisering te vergemakkelijken en om de synergiën te bevorderen.

II. Bijzondere beschouwingen

De Raad heeft vijf werven bepaald die hij doorslaggevend acht voor het welslagen van de hervorming van de Gesco-voorziening.

1. Vaststelling van het budget en het kadaster

Wat betreft de geregionaliseerde bevoegdheden, zijn de sociale partners bijzonder bezorgd voor de beheersing van de begrotingsenveloppe, in het bijzonder aangaande de Gesco-voorziening.

Tijdens de laatste tien jaar heeft het Gesco-budget van het gewest een aanzienlijke toename gekend (+79%)⁵. Welnu, het institutioneel akkoord voorziet slechts een gedeeltelijke overdracht van de budgettaire middelen⁶.

Er zijn bijgevolg twee instrumenten vereist om op gepaste wijze te kunnen reageren : een budgettaire projectie op middellange termijn en de opstelling van een kadaster van de Gesco's en de gefinancierde projecten. Beide instrumenten zijn complementair. Het is belangrijk dat men beschikt over een raming van de beschikbare budgettaire middelen op middellange termijn, teneinde de bedragen te kunnen bepalen die beschikbaar zullen zijn voor elk gebied waarop de Gesco-voorziening vandaag aanwezig is.

In principe is het nogal gemakkelijk om op basis van het budget voor 2015 een raming te verrichten van de budgettaire middelen op middellange termijn, bijvoorbeeld voor de komende vijf jaar. Maar « het terrein » is slecht gekend. De eerste evaluatie van de voorziening - die in Brussel gedurende meer dan 20 jaar is toegepast zonder grondige evaluatie - werd in 2013 verricht door IDEA Consult op verzoek van de minister van Tewerkstelling.

⁵ Dit wordt verklaard door vier factoren : de toename van het aantal posten, de indexering, de anciënniteit van de Gesco's en de toename van de bezettingsgraad.

⁶ Er is echter gebleken dat de bedragen die zijn ingeschreven in de begroting van ACTIRIS op korte termijn zullen volstaan voor de financiering van de verbintenissen van het Gewest in 2015.

De huidige Regering heeft het plan opgevat om meer in detail te treden en alle gefinancierde posten te controleren. **De Raad** vindt de evaluatie van de Gesco-posten zoals deze wordt bepleit door de Regering⁷ een goede zaak, en beschouwt deze als onontbeerlijk om te komen tot een doeltreffende hervorming. De sociale partners wensen te worden betrokken bij de sturing van deze evaluatie in het kader van het beheerscomité van ACTIRIS. Zij zullen erop toezien dat deze gebeurt op basis van duidelijke, objectieve en efficiënte criteria die rekening houden met de context waarin de posten in het verleden werden toegekend.

Maar deze operatie is dan wel belangrijk, toch is deze ontoereikend. Bovenop de evaluatie van de individuele posten moet men tevens beschikken over een kadaster van de lopende projecten, per categorie van activiteit of dienstverlening. Dit kadaster moet alle Gesco-interventies van het Gewest omvatten en mag zich niet beperken tot deze die worden gedekt door de social-profitakkoorden en het sluiten van de sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten⁸. Het kadaster zal bijzondere aandacht moeten besteden aan de opdrachten die voldoen aan de collectieve noden (onderwijs, kinderopvang, bijstand aan personen, ambulatoire zorg, enz.) zoals deze voortvloeien uit de wetgevende teksten en politieke akkoorden.

2. Normalisatie van de Gesco-posten in overeenstemming met de sociale noden

De meeste Gesco-posten voldoen aan sociale, culturele, educatieve en sanitaire noden die essentieel zijn voor de Brusselaars. Dit gebeurt via overheidsdiensten, instellingen en verenigingen die onderworpen zijn aan verschillende reglementeringen en sectorale wetgevingen. **De Raad** onderstreept in dit verband dat de ambtenaren die zijn toegewezen aan projecten van openbaar nut dan wel grotendeels behoren tot de social-profitsector (59,3%) maar dat tal van posten worden uitgeoefend in plaatselijke besturen (gemeenten en OCMW's (26,8%)), de Franse Gemeenschap (4,9%), de Vlaamse Gemeenschap (2,3%) en in de gewestelijke instellingen (6,7%)⁹.

De Staatshervorming biedt aan het Gewest de mogelijkheid om het statuut van alle Gesco-werknemers te normaliseren die aan belangrijke sociale noden voldoen. De Gesco-werknemers van de overheidssector kunnen immers niet in hun functie worden benoemd. Daarbij komt nog dat de toegangsvoorwaarden tot Gesco-posten in de social-profitsector (6 maanden werkzoekend of een dag werkloosheidsvergoeding voor werknemers van 40 jaar en ouder) een rem op de mobiliteit van werknemers vormen. Tenslotte zijn ook tal van Gesco-posten niet opgenomen in het sectoraal beleid dat wordt geregeld door decreten, besluiten en reglementen, en ressorteren deze niet onder sociale akkoorden gesloten in de sectoren van de social-profitsector.

Een normalisatie van de Gesco-posten zou tot doel hebben :

- in de overheidssector, de openstelling van de Gesco-posten voor een mogelijke statutarisering ;

⁷ Gewestelijke beleidsverklaring 2014-2019.

⁸ De studie van IDEA Consult heeft een analyse gemaakt van de soorten van activiteiten van de Gesco's op basis van de CAO waaronder de vzw's ressorteren.

⁹ Deze gegevens werden berekend op basis van de studie die door IDEA Consult werd uitgevoerd in 2012 (op basis van cijfers van 2010).

- in de private social-profitsector om de toegangsvoorwaarden tot Gesco-posten op te heffen en om deze op te nemen in het sectoraal beleid.

Om de tewerkstelling van de Brusselaars te bevorderen, stelt **de Raad** voor dat de voorwaarden voor inschrijving als werkzoekende en rekrutering door ACTIRIS¹⁰ ondanks deze normalisatie van toepassing zouden blijven bij aanwerving, ook voor de Gesco's Plaatselijke Besturen.

De analyse van het kadaster zal toelaten te bepalen welke posten worden bekleed in sectoren die zijn geregeld door decreten, besluiten en reglementeringen van het Gewest en van de gemeenschapsentiteiten. De middelen, die hen vandaag worden toegekend, zullen - per gereguleerde sector - kunnen worden bepaald met het oog op het overleg dat moet worden gevoerd met de gewestelijke en gemeenschapsministers die bevoegd zijn voor deze sectoren. Dit overleg zal betrekking hebben op de modaliteiten van normalisatie.

Om de verwezenlijking van deze normalisatie te verzekeren, stelt **de Raad** voor dat er kaderakkoorden en overeenkomsten zouden worden opgesteld tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappen. Doel is het behoud van de opdrachten vervuld door de genormaliseerde Gesco's, in de begunstigde structuren, terwijl men binnen de grenzen van het budget « normalisatie » blijft dat is toegekend aan de sector en rekening houdt met de mogelijkheden van toekomstige evoluties.

Een identificatie van het verband tussen de Gesco's « Programmawet » en de verschillende VZW's en instellingen (onderwijs- en ziekenhuisinstellingen, musea, enz.) zal de segmenten moeten verduidelijken van het gewestelijk en gemeenschapsbeleid die gebruik maken van de Gesco-maatregel.

Maar het zou eveneens nuttig zijn om het geheel van de budgettaire middelen en financieringsbronnen te bepalen die door de verschillende beleidsniveaus ter beschikking worden gesteld van deze sectoren, teneinde gebruik te kunnen maken van een eventuele complementariteit of om rationalisering door te voeren.

Met het oog op de verduidelijking van de doelstellingen en modaliteiten van de normalisering samen met de ministers die bevoegd zijn voor de betrokken sectoren, stelt **de Raad** de samenroeping van een uitgebreid BESOC voor.

3. Globale hervorming van het activeringsbeleid

Volgens **de Raad** zou het budget betreffende de Gesco-posten, die - na raadpleging van de ministers die bevoegd zijn voor de betrokken sectoren - niet kunnen worden genormaliseerd, geleidelijk kunnen worden omgezet in een overgangmaatregel naar werk, afgestemd op prioritaire doelgroepen zoals de jongeren. Men moet de reconversie van deze Gesco-projecten overwegen in

¹⁰ Pro memorie : artikel 34 van het besluit van de BHR van 28 november 2002 betreffende het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen (ACTIRIS) draagt de kandidaten voor die als GECO kunnen worden tewerkgesteld, rekening houdende met de situatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

ACTIRIS geeft hierbij voorrang aan :

1° werkzoekenden die wonen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ;

2° niet-werkende werkzoekenden die het langst zonder onderbreking bij de BGDA ingeschreven zijn. Voor de toepassing van huidig artikel wordt een tewerkstellingsduur van minder dan drie maanden gelijkgesteld met een periode van inschrijving als werkzoekende.

het vooruitzicht van een herziening en een globale vereenvoudiging van de talrijke activeringsmaatregelen inzake werkgelegenheid die voortaan onder de gewestelijke bevoegdheden ressorteren (ACTIVA, SINE, DSP, FPI, art. 60, ...). Deze geleidelijke reconversie van de uitdovende posten zal niet mogen worden doorgevoerd ten koste van de werknemers die deze vandaag bezetten.

De impact op het aldus vrijgemaakte budget voor alle werkgevers zal groter zijn indien het wordt gecombineerd met de instrumenten ter ondersteuning van de werkzoekenden, zoals de FPI, de DSP, de stages, de opvolging van opleidingen, de inschakeling in de sociale economie en in de handelssector - met name in de KMO en ZKO - en social-profitsector¹¹. Dit zal zorgen voor een versterking van de coherentie van het activeringsbeleid voor doelgroepen die worden beschouwd als moeilijk in te schakelen op de Brusselse arbeidsmarkt.

De Raad legt de nadruk op de kwaliteit van de betrokken arbeidsplaatsen en op de noodzaak om vervangingseffecten te vermijden. Hij is van oordeel dat de activeringsmaatregelen desgevallend gepaard moeten gaan met complementaire opleidings- en begeleidingsmaatregelen tijdens de betoelaagde periode, evenals met aanwervingsmaatregelen aan het einde van de overgang.

4. Wijziging van het reglementair kader

De wijzigingen aan de Gesco-voorziening, die in dit advies worden voorgesteld, zullen slechts operationeel kunnen zijn nadat een wettelijk kader *ad hoc* is aangenomen, dat de nieuwe voorwaarden zal bepalen voor de toekenning van de Gesco-toelagen.

5. Beheer van de overgangsfase

Om de voorwaarden tot wetslagen van een reorganisatie van deze voorziening te verzekeren, zal de overgangperiode moeten worden beheerd met oog voor de doelstellingen en stappen die in de hierboven aangehaalde werven worden aangegeven. De communicatie over de aanbevolen wijzigingen moet duidelijk zijn, opdat de betrokken werkgevers en werknemers zouden worden ingelicht over de evolutie en wijzigingen van de voorziening, dit zodat zij de vereiste aanpassingsmaatregelen zouden kunnen treffen. **De Raad** is daarom van oordeel dat dient te worden toegezien op een regelmatig, duurzaam en breed overleg met alle betrokken partijen, de tewerkstellings- en opleidingsoperatoren, evenals de sociale partners.

*
* *

¹¹ Zie het regeerakkoord in dit verband :

- Het budget dat vereist is voor deze maatregel om duurzame en kwalitatieve tewerkstelling te bevorderen, zal inzonderheid komen van een rationalisering van de geregionaliseerde toelagen en van de « reset » van de bestaande tewerkstellingsprogramma's van het Gewest (blz. 9) ;
- De begroting die aan GECO's wordt besteed, wordt daarom voortaan in overeenstemming gebracht met de middelen van de Jongerenwaarborg en de activering van werkzoekenden (overgeheveld) (blz. 11).