



Werkdocument

Aanbevelingen voor een doeltreffend doelgroepenbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

26 oktober 2015

Aanvraag behandeld door	Groep van sherpa's, uitgebreide RvB
Aanvraag behandeld op	2, 14, 19 en 26 oktober 2015
Werkdocument goedgekeurd door de uitgebreide Raad van bestuur op	26 oktober 2015

A. Vooraf

De Zesde Staathervorming gaat over tot de overdracht aan de Gewesten van talrijke voorzieningen met betrekking tot de arbeidsmarkt. Hiertoe behoren de beleidsmaatregelen voor de doelgroepen (vermindering RSZ-bijdragen en RVA-activering). Deze vormen een van de belangrijke hefboomen van het gewestelijk tewerkstellingsbeleid. Deze maatregelen voor doelgroepen zijn - na de dienstencheques - immers de belangrijkste begrotingsenveloppe die aan het Gewest wordt overgedragen op het vlak van het tewerkstellingsbeleid, en zij hebben betrekking op een aanzienlijk aantal begunstigden.

Ook al vormt deze overdracht slechts een - weliswaar belangrijk - gedeelte van de hefboomen van het Brussels tewerkstellingsbeleid, toch moet het Gewest deze opportuniteit aangrijpen om een coherent en ontsloten werkgelegenheidsbeleid uit te bouwen. Zo'n beleid moet bijdragen tot het scheppen van kwaliteitsvolle jobs, met name door middel van verschillende tewerkstellingsmaatregelen. Hierbij moeten aan de werknemers kwaliteitsvolle voorzieningen worden aangeboden. Ook moet men tegelijkertijd rekening houden met de verwachtingen en noden van de Brusselse ondernemingen. De overdracht van de begrotingsmiddelen voor deze beleidsmaatregelen voor doelgroepen biedt aan de gewestelijke overheid bovendien de mogelijkheid om het van het federale niveau overgenomen technisch kader aan te passen met het oog op een grotere doeltreffendheid en een vereenvoudiging. De hoofddoelstelling van deze hervorming moet de ontwikkeling zijn van aangepaste instrumenten die tegemoet komen aan de specifieke kenmerken van de Brusselse arbeidsmarkt.

De uitvoering van de Zesde Staatshervorming vormt in dit opzicht een van de eerste gedeelde doelstellingen van de Strategie 2025 door « *bijzondere aandacht te besteden aan de voorzieningen inzake activering en wat betreft verminderde werkgeversbijdragen* » en door « *de analyse te maken van de budgettaire hefboomen en de bestaande voorzieningen, met inbegrip van deze die bestonden vóór de hervorming (bijv. het GECO-beleid)* »¹.

Dit advies van **de Raad** is een eerste bijdrage van de Brusselse sociale gesprekspartners tot de werkzaamheden van de Regering inzake doelgroepen, en is gebaseerd op de elementen waarvan zij in kennis zijn gesteld, zoals de studie van de KUL - HIVA². Deze moet een basis vormen voor de gesprekken van de werkgroep over de doelgroepen die wordt gestuurd door de minister van Tewerkstelling, en loopt geenszins vooruit op de resultaten van deze werkzaamheden.

Met dit advies wenst **de Raad** zich te buigen over de voorzieningen die deel uitmaken van het algemeen stelsel van de doelgroepen dat van toepassing is op het geheel van de werkgevers, met uitzondering van de specifieke sectorale stelsels (kunstenaars, kinderopvangpersoneel, mentors, ...).

Wat meer in het bijzonder de overeenkomsten voor de herinschakeling van begunstigden van het leefloon en van de overeenkomstige sociale steun (art. 60, §7 en 61) en de gesubsidieerde contractuelen betreft, wenst **de Raad** dat de voorstellen, die hij heeft geformuleerd in zijn

¹ As 1, Doelstelling 1 van de Strategie 2025.

² Van Landeghem G., Coomans S., Struyven L, « Tewerkstellingsstimuli voor doelgroepen in het Brussels gewest. Inventarisatie, analyse en aanbevelingen voor een doelgroepenbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », 2015.

initiatiefadviezen van 24 april 2014³ en 19 maart 2015⁴, in de gesprekken met de Regering over het doelgroepenbeleid bedoeld in de Strategie 2025 zouden worden opgenomen.

B. Algemene beschouwingen

In dit advies wil **de Raad** concrete aanbevelingen formuleren die op korte termijn zouden kunnen worden verwezenlijkt. Hij acht het evenwel noodzakelijk om op middellange en lange termijn een diepgaande studie te wijden aan de intrinsieke doeltreffendheid van de voorzieningen voor doelgroepen en aan de impact ervan op de Brusselse arbeidsmarkt, evenals aan de aanpassing van de operationele mechanismen die als ondersteuning van de doelgroepen fungeren.

De Raad baseert zijn onderzoek op de volgende beschouwingen.

1. Heroriëntering van de doelgroepen

De Raad stelt vast dat het gebruik, dat van de middelen voor de voorzieningen voor doelgroepen wordt gemaakt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, niet bevredigend is wat betreft de afstemming ervan op de noden van de Brusselse arbeidsmarkt. Immers, een te groot gedeelte van de aan het algemeen stelsel van de doelgroepen voorbehouden middelen wordt besteed aan verminderingen van RSZ-bijdragen voor « oudere werknemers ». **De Raad** merkt daarentegen op dat te weinig middelen worden gebruikt voor de tewerkstelling van jonge werknemers⁵. Uit de gewestelijke beleidsverklaring, evenals uit de Strategie 2025 blijkt nochtans dat zij voor de Brusselse overheid een prioritaire groep vormen en dat deze maatregelen een doeltreffende piste zouden moeten vormen om de jongerenwerkloosheid te bestrijden.

De Raad stelt daarom vast dat de huidige situatie niet toelaat om zich te richten op prioritaire groepen in functie van de noden van het Gewest en dat een geleidelijke heroriëntering van de voorzieningen voor doelgroepen noodzakelijk is.

De Raad vraagt in dit verband dat een opvolging zou worden verzekerd teneinde de maatregelen voor de doelgroepen te sturen, doorheen een aantal meetbare variabele gegevens waarmee men geleidelijk de overgedragen maatregelen zou kunnen aanpassen in functie van de toestand op de arbeidsmarkt.

2. Capaciteit tot ondersteuning van de toekomstige beleidsmaatregelen

Het is essentieel dat het toekomstig Brussels doelgroepenbeleid zich inschrijft in een begrotingstraject dat door de gewestelijke overheid op middellange en lange termijn kan worden gedragen. Bij de bepaling van de hefboom van het doelgroepenbeleid moet rekening worden

³ Initiatiefadvies van 24 april 2014 (<http://esr.irisnet.be/adviezen/adviezen-van-de-raad/par-date/2014/a-2014-043-esr/view>) betreffende de regionalisatie van de begeleidingsprogramma's ter herinschakeling van de begunstigden van het leefloon en van de overeenkomstige sociale steun (art. 60, §7 en 61).

⁴ Initiatiefadvies van 19 maart 2015 inzake de voorziening betreffende de gesubsidieerde contractuele ambtenaren (Geco's) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (<http://esr.irisnet.be/adviezen/adviezen-van-de-raad/par-date/2015/a-2015-017-esr/view>).

⁵ Volgens de KUL-HIVA-studie heeft slechts 3% van de maatregelen voor de vermindering van RSZ-bijdragen betrekking op de jonge werknemers te Brussel.

gehouden met de gewestelijke specifieke kenmerken en met de beperkte financiële middelen die eraan verbonden zijn. Een van de middelen om dit te bewerkstelligen zou erin bestaan dat het Gewest streeft naar een vereenvoudiging en een versoepeling van de huidige voorziening.

3. Heroriëntering en overgangsmaatregelen

Ook al vormt een status-quo inzake doelgroepen omwille van budgettaire redenen geen realistische optie, toch pleit **de Raad** op korte termijn voor een aanpassing van het systeem op basis van de bestaande maatregelen. Hij wijst er evenwel op dat een te bruuske hervorming van de voorzieningen in termen van doelgroepen of technieken, die worden aangewend voor de uitbetaling van de steun, sommige activiteitensectoren in gevaar zou kunnen brengen, het vertrouwen van de werkgevers zou kunnen aantasten en - omgekeerd - negatieve effecten zou kunnen uitoefenen op de tewerkstelling van werknemers waarop de stopzetting van de ondersteuning betrekking zou hebben.

De Raad is er daarom voorstander van dat het proces voor een heroriëntering van de voorzieningen voor doelgroepen zou worden uitgewerkt binnen een overgangskader dat de gevolgen ervan op de bestaande werkgelegenheid zou beperken, dit i.p.v. te kiezen voor proces dat zou leiden tot een breuk.

4. Evenwicht van de begrotingsenveloppes

De Raad pleit ervoor dat men het huidig evenwicht in de begrotingsenveloppes zou waarborgen tussen de algemene voorzieningen die betrekking hebben op alle sectoren en de voorzieningen die specifiek betrekking hebben op de overheids- en social-profitsector⁶.

5. Interacties met de twee andere Gewesten

De Raad vestigt de aandacht van de Regering op de onvermijdelijke interacties van de verschillende gewestelijke voorzieningen.

De residentiële mobiliteit van de werknemers dreigt bovendien tot administratieve moeilijkheden te leiden, meer bepaald wat betreft het werkbehoud van de begunstigen van een activeringsmaatregel die hun woonplaats in een ander Gewest zouden vestigen.

De Raad pleit er algemeen voor dat de Brusselse regering het initiatief zou nemen tot een interregionaal overleg waardoor men samenwerkingsakkoorden zou moeten kunnen sluiten, bijvoorbeeld met het oog op de invoering van compensatiesystemen.

C. Bijzondere beschouwingen

De Raad deelt de doelstellingen die door de Brusselse regering in haar algemene beleidsverklaring worden beschreven : het is volgens hem nodig dat het gewestelijk beleid inzake doelgroepen voorrang verleent aan de jongeren, de langdurig werklozen en de laaggeschoolden. Hij wijst er niettemin op dat de oudere werknemers verder moeten worden ondersteund door middel van

⁶ Voornamelijk : beperkingen Doelgroepen en Activa, enerzijds, en GECO, Artikel 60, SINE en Doorstromingsprogramma's, anderzijds.

gerichte maatregelen, dit gelet op het feit dat de toename van de werkloosheid onder oudere werknemers te Brussel zorgwekkend wordt (+ 34% op 10 jaar tijd)⁷.

De Raad herinnert er bovendien aan dat een tewerkstellingsbeleid niet enkel de inschakeling op de arbeidsmarkt moet bevorderen maar eveneens het behoud van de bestaande arbeidsplaatsen.

1. Oudere werknemers

De Raad pleit ervoor dat een duurzaam karakter zou worden verleend aan de maatregelen inzake aanwerving van oudere werknemers en die deze laatsten aan het werk moeten houden. Hij meent evenwel dat deze maatregelen selectiever moeten worden opdat zij doeltreffender zouden zijn, en om onverhoopte voordeeleffecten te vermijden : de KUL-studie⁸ wijst namelijk uit dat een groot gedeelte van de verminderingen van RSZ-bijdragen ten goede komen aan oudere werknemers waarvan de inkomens nogal hoog zijn.

Mits men over meer uitgebreide gegevens over de huidige effecten van de maatregel kan beschikken, meent **de Raad** dat de doelstelling om oudere werknemers aan het werk te houden zou kunnen worden gehaald door een herziening van de in mindering gebrachte bedragen en door een verlaging van het loonplafond dat voor deze maatregelen wordt toegepast.

Wat meer in het bijzonder de steunmaatregelen voor de aanwerving van oudere werknemers betreft, geeft **de Raad** de voorkeur aan de toepassing van de activeringsmaatregelen voor langdurig werkzoekenden die hieronder aan bod komen (zie punt 3).

2. Jonge werknemers

De Raad pleit ervoor dat de maatregelen voor jonge werknemers aan de « Jongerenwaarborg » zouden worden gekoppeld die de jongerenwerkloosheid moet bestrijden en hun inschakeling op de arbeidsmarkt door middel van een eerste beroepservaring als loontrekkende moet bevorderen.

De Raad wijst erop dat er in begrotingstermen maar weinig gebruik wordt gemaakt van de maatregelen voor de jonge Brusselse werknemers en doet opmerken dat deze vaststelling vragen oproept over de voorwaarden verbonden aan de inschrijvingsduur als werkzoekende en de kwalificatie van dit publiek.

De Raad pleit er daarom voor dat de geregionaliseerde maatregelen niet uitsluitend worden afgestemd op de laag- en gemiddeld geschoolde jongeren maar dat in tegendeel het geheel van de jonge werknemers zouden kunnen worden geholpen bij de stappen die ze ondernemen voor hun inschakeling op de arbeidsmarkt, ongeacht hun diploma : het gewest telt immers een aanzienlijk⁹ aantal opgeleide jongeren die moeilijk werk vinden in een verhoogde concurrentiële context met de twee andere Gewesten.

De werkloosheidsgraad bij hoogopgeleide jongeren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is hoog ondanks het aanzienlijk aandeel van bestaande arbeidsplaatsen. En ook al zijn hoogopgeleide

⁷ In 2003 telde men 21.568 oudere werknemers zonder werk (6.144 werkzoekenden ouder dan 50 jaar en 14.340 oudere werklozen die niet op zoek waren naar werk). In 2013 bedroeg dit totaal reeds 28.964 personen (21.271 werkzoekenden en 7.693 werklozen).

⁸ Zie voornoemde HIVA-studie (2015).

⁹ Bron : volgens de cijfers van het Brussels Werkgelegenheidsobservatorium bedroeg de werkloosheidsgraad van de bevolkingsgroep van 15 tot 24 jaar 39,5% in 2004.

jongeren beter werkloosheidsbestendig in vergelijking met laag- en gemiddeld opgeleide jongeren, toch blijft hun inschakeling op de Brusselse arbeidsmarkt beperkt omwille van een aantal factoren die met name met sociaal-ruimtelijke segregatie verband houden.

De Raad pleit ervoor dat de maatregelen tot beperking van de RSZ-bijdragen aan activeringsmaatregelen zouden worden gekoppeld en zouden worden aangevuld met maatregelen inzake beroepsopleiding en begeleiding naar werk die zowel op de jongeren als op de ondernemingen zouden gericht zijn. Zoals aangegeven in de beleidsverklaring van de Regering: *« vereist een ambitieus tewerkstellingsbeleid tevens de organisatie van een begeleiding en van kwaliteitsvolle diensten, die zo kort mogelijk bij de realiteit van elke werkzoekende staan, evenals een dienst die aangepast is aan de noden van de ondernemingen en aan de specifieke kenmerken van de Brusselse arbeidsmarkt ».*

3. Langdurige werkzoekenden

Wat betreft de aanwerving van langdurig werkzoekenden die volgens de KUL-HIVA-studie weinig of zeer weinig van de arbeidsmarkt verwijderd staan (de bij wijze van conclusie van de studie voorgestelde groepen 3 en 4) pleit **de Raad** voor de voortzetting van een activeringsmaatregel gekoppeld aan verminderingen van de RSZ-bijdragen die degressief en beperkt zijn in de tijd. Men zou nog de mogelijkheid en de gepastheid van een modulering volgens de graad van verwijdering van werk moeten onderzoeken. In dat geval zal ACTIRIS deze graad van verwijdering voor elke bedoelde werkzoekende aan een objectivering moeten onderwerpen.

De Raad is van oordeel dat deze maatregel eveneens kan worden aangewend als een voorziening gericht op de aanwerving van oudere werknemers.

Wat betreft de herinschakeling in de handelssector van begunstigen van het leefloon en van de overeenkomstige sociale steun, pleit **de Raad** voor een harmonisering van de maatregelen. Hij geeft hierbij de voorkeur aan het gebruik van de dezelfde activeringsmaatregel als deze die hierboven voor de werkzoekenden wordt overwogen. Hij wenst dat de OCMW eerder de voorkeur geven aan deze maatregel dan aan de terbeschikkingstelling aan private werkgevers (artikel 60, §7¹⁰).

4. Werknemers die het verst van de arbeidsmarkt staan

Wat betreft de langdurig werkzoekenden die het verst van de arbeidsmarkt staan (groepen 1 & 2 van de KUL-HIVA-studie) is **de Raad** van oordeel dat een specifiek onderzoek aan hun herinschakeling moet worden gewijd, in het kader van projecten van sociale economie en doorheen een herziening van de voorzieningen Artikel 60, §7, Doorstromingsprogramma's en SINE-arbeidsovereenkomsten (**de Raad** wil voor de twee laatste voorzieningen met diepgaande beschouwingen starten).

¹⁰ Initiatiefadvies van 24 april 2014 (<http://esr.irisnet.be/adviezen/adviezen-van-de-raad/par-date/2014/a-2014-043-esr/view>) betreffende de regionalisatie van de begeleidingsprogramma's ter herinschakeling van de begunstigen van het leefloon en van de overeenkomstige sociale steun (art. 60 & 61).

D. Voorwaarde tot wetslagen

Teneinde binnen de Brusselse ondernemingen een nieuw evenwicht te bevorderen van de steunmaatregelen voor de werknemers die tot de drie doelgroepen behoren, stelt **de Raad** voor dat de ondernemingen er door het Gewest toe zouden worden aangemoedigd om overlegde maatregelen voor het beheer van de bekwaamheden te nemen die de aanwerving van Brusselaars bevorderen.

*
* *