



ADVIES Nr. 1.884

Zitting van dinsdag 17 december 2013

Risicogroepen – Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van koninklijk besluit van 19 februari 2013 tot uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen

x x x

2.670-1

ADVIES Nr. 1.884

Onderwerp: Risicogroepen – Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van koninklijk besluit van 19 februari 2013 tot uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen

Mevrouw De Coninck, minister van Werk, heeft bij brief van 19 november 2013 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van koninklijk besluit van 19 februari 2013 tot uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

Overeenkomstig artikel 189, eerste lid van de voornoemde wet van 27 december 2006 zijn de werkgevers een inspanning van 0,10 % verschuldigd voor de risicogroepen. Die inspanning wordt berekend op basis van het volledige loon van de werknemers tewerkgesteld op grond van een overeenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Ze wordt geconcretiseerd door middel van een in artikel 190, § 1 van de voornoemde wet van 27 december 2006 bedoelde collectieve arbeidsovereenkomst.

Het begrip "risicogroepen" wordt ook bepaald bij collectieve arbeidsovereenkomst (artikel 189, derde lid van de voornoemde wet van 27 december 2006). Artikel 189, vierde lid van de wet bepaalt evenwel dat de Koning de risicogroepen vaststelt "voor dewelke de werkgevers, die gebonden zijn door een collectieve arbeidsovereenkomst, bedoeld in artikel 190, § 1, een inspanning van ten minste 0,05 % van de loonmassa zoals voorzien in het eerste lid moeten voorbehouden."

Het voornoemde koninklijk besluit van 19 februari 2013 voorziet nu in een inspanning van 0,05 % van de loonmassa voor bepaalde categorieën van risicogroepen die in artikel 1 van het koninklijk besluit zijn vermeld.

De helft van die inspanning moet worden bestemd voor bepaalde categorieën van jongeren die in artikel 2, eerste lid van dat koninklijk besluit zijn vermeld. Voor sectoren in moeilijkheden waar de aanwerving grotendeels is stilgevallen, kunnen ook bepaalde categorieën van werkzoekenden en werknemers van minstens 40 jaar oud in aanmerking worden genomen, onder de in artikel 2, tweede lid vastgestelde voorwaarden.

De voorgestelde wijzigingen leggen enerzijds de klemtoon op de jonge werkzoekenden die nog geen 26 jaar oud zijn (nieuw punt h) in artikel 1, 3° van het voornoemde koninklijk besluit van 19 februari 2013) en de jongeren die een opleiding volgen in een technische of beroepsstudierichting (aanpassing van artikel 1, 5° van datzelfde koninklijk besluit).

Anderzijds bevat het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit nieuwe bepalingen over de wijze waarop de voor de jongeren bestemde inspanningen (de in artikel 2, eerste lid van het koninklijk besluit van 19 februari 2013 bedoelde inspanningen) zouden moeten worden geconcretiseerd. Die nieuwe bepalingen zijn opgenomen in een nieuw artikel 2 bis in het voornoemde koninklijk besluit van 19 februari 2013.

De nieuwe bepalingen die in het ontwerp van koninklijk besluit worden voorgesteld over de wijze waarop de inspanningen van de sectoren voor de jongeren moeten worden geconcretiseerd, impliceren een aanpassing van artikel 189, vierde lid van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen, om de bevoegdheid van de Koning voor dat punt uit te breiden.

De minister van Werk heeft het voorontwerp van wet over die wetswijziging ter informatie aan de Raad bezorgd.

Uit de bespreking van dat punt tijdens de bureauvergadering van 4 december 2013 is gebleken dat de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties geen eenparig standpunt kunnen innemen over het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

De Raad heeft bijgevolg op 17 december 2013 het volgende verdeelde advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ADVIESAANVRAAG

Mevrouw De Coninck, minister van Werk, heeft bij brief van 19 november 2013 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van koninklijk besluit van 19 februari 2013 tot uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

Overeenkomstig artikel 189, eerste lid van de voornoemde wet van 27 december 2006 zijn de werkgevers een inspanning van 0,10 % verschuldigd voor de risicogroepen. Die inspanning wordt berekend op basis van het volledige loon van de werknemers tewerkgesteld op grond van een overeenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Ze wordt geconcretiseerd door middel van een in artikel 190, § 1 van de voornoemde wet van 27 december 2006 bedoelde collectieve arbeidsovereenkomst.

Het begrip "risicogroepen" wordt ook bepaald bij collectieve arbeidsovereenkomst (artikel 189, derde lid van de voornoemde wet van 27 december 2006). Artikel 189, vierde lid van de wet bepaalt evenwel dat de Koning de risicogroepen vaststelt "voor dewelke de werkgevers, die gebonden zijn door een collectieve arbeidsovereenkomst, bedoeld in artikel 190, § 1, een inspanning van ten minste 0,05 % van de loonmassa zoals voorzien in het eerste lid moeten voorbehouden."

Het voornoemde koninklijk besluit van 19 februari 2013 voorziet nu in een inspanning van 0,05 % van de loonmassa voor bepaalde categorieën van risicogroepen die in artikel 1 van het koninklijk besluit zijn vermeld.

De helft van die inspanning moet worden bestemd voor bepaalde categorieën van jongeren die in artikel 2, eerste lid van dat koninklijk besluit zijn vermeld. Voor sectoren in moeilijkheden waar de aanwerving grotendeels is stilgevallen, kunnen ook bepaalde categorieën van werkzoekenden en werknemers van minstens 40 jaar oud in aanmerking worden genomen, onder de in artikel 2, tweede lid vastgestelde voorwaarden.

De voorgestelde wijzigingen leggen enerzijds de klemtoon op de jonge werkzoekenden die nog geen 26 jaar oud zijn (nieuw punt h) in artikel 1, 3° van het voornoemde koninklijk besluit van 19 februari 2013) en de jongeren die een opleiding volgen in een technische of beroepsstudierichting (aanpassing van artikel 1, 5° van datzelfde koninklijk besluit).

Anderzijds bevat het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit nieuwe bepalingen over de wijze waarop de voor de jongeren bestemde inspanningen (de in artikel 2, eerste lid van het koninklijk besluit van 19 februari 2013 bedoelde inspanningen) zouden moeten worden geconcretiseerd. Die nieuwe bepalingen zijn opgenomen in een nieuw artikel 2 bis in het voornoemde koninklijk besluit van 19 februari 2013.

Krachtens § 1 van het nieuwe artikel 2 bis moeten die inspanningen voor de jongeren worden geconcretiseerd door middel van partnerschapsovereenkomsten tussen de sectoren, de ondernemingen, de onderwijs- of vormingsinstellingen of de gewestelijke arbeidsbemiddelings- of opleidingsdiensten. Paragraaf 2 van het nieuwe artikel 2 bis stelt de concrete uitvoering van die inspanningen voor de jongeren vast.

De nieuwe bepalingen die in het ontwerp van koninklijk besluit worden voorgesteld over de wijze waarop de inspanningen van de sectoren voor de jongeren moeten worden geconcretiseerd, impliceren een aanpassing van artikel 189, vierde lid van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen, om de bevoegdheid van de Koning voor dat punt uit te breiden.

De minister van Werk heeft het voorontwerp van wet over die wetswijziging ter informatie aan de Raad bezorgd.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties hebben geen eenparig standpunt over het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit kunnen innemen.

A. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, verwijzen ter zake naar hun gemeenschappelijke standpunten, verwoord in adviezen nr. 1.820 van 30 oktober 2012 en nr. 1.867 van 22 oktober 2013 van de Raad.

Zij herbevestigen ten volle hun voorkeur voor de recent aangebrachte oriëntatie op de doelgroep van de risicojongeren.

Ze vragen al sinds de start van de federale regering dat meer aandacht zou gaan naar de strijd tegen de jeugdwerkloosheid. Zeker ook in het licht van:

- de zware besparingsmaatregelen in het stelsel van de inschakelingsuitkeringen voor werkloze jongeren: verlenging van de beroepsinschakelingstijd en beperking in duur van de inschakelingsuitkeringen;
- de sterke stijging van de jeugdwerkloosheid: volgens de geharmoniseerde werkloosheidsgraad is de jeugdwerkloosheid sinds 2011 gestegen van 19.3% tot 24.6% (juli 2013);
- de groeiende groep jongeren die werd getroffen door de fall out van de financiële crisis en inmiddels in de langdurige werkloosheid is beland.

Die vraag kreeg pas laat een antwoord vanuit de federale regering, maar de resultaten op het terrein blijven uit. Deels ook door onvoldoende inspanningen vanuit het bedrijfsleven om gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden. Het is dan ook wenselijk dat vanuit de sectoren bijzondere inspanningen gebeuren om het beleid naar jongeren vanuit de diverse overheden te ondersteunen en dat op basis van samenwerkingsakkoorden met de gewestelijke bemiddelings- en opleidingsdiensten.

Die oriëntatie ligt ook volledig in lijn:

- met het gemeenschappelijke advies nr. 1702 van 7 oktober 2009 van Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en Nationale Arbeidsraad "Maatregelen ter bevordering van de inschakeling van recente schoolverlaters op de arbeidsmarkt", met daarin concreet de vraag dat een globaal, geïntegreerd en coherent beleid zou worden vastgesteld en waarin wordt gesteld: "Daartoe zijn een nauwere samenwerking en een betere coördinatie tussen alle actoren en beleidsniveaus onontbeerlijk, of het nu gaat om de coördinatie tussen het federale en het gewestelijke niveau, of tussen de verschillende gewesten, alsook met de sectoren";

- met het gemeenschappelijke advies nr. 1770 van Nationale Arbeidsraad en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven van 25 mei 2011 "Maatregelen ter bevordering van de inschakeling van recente schoolverlaters op de arbeidsmarkt - Opvolging van advies nr. 1.702 - Alternierend leren", waarin de sociale partners de wens uitdrukken dat de sectoren nieuwe initiatieven zo nauw mogelijk zouden laten inpassen in de voorstellen rond het alternerend leren en mee te werken aan een werkelijke herwaardering van de stelsels van alternerend leren;

- met de doelstellingen van het Europees kaderakkoord van 25 maart 2010 over de inclusieve arbeidsmarkten waarin de sociale partners hun bereidheid bevestigen om een inclusieve arbeidsmarkt te promoten door onder meer het potentieel aan arbeidskracht maximaal te benutten, de werkgelegenheid te verhogen en de kwaliteit van de arbeid te verbeteren, met aandacht voor vorming en ontwikkeling van vaardigheden. Met betrekking tot laatstgenoemd punt hebben de sociale partners zich onder meer voorgenomen om:
 - * te zorgen voor meer en betere leer- en stageovereenkomsten;

 - * samen te werken met onderwijs- en opleidingssystemen om de persoonlijke behoeften beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt, met name door de problemen op het vlak van basiskennis (lezen en rekenen) te bestrijden, beroepsopleiding en beroepsonderwijs te stimuleren en maatregelen uit te werken om de overgang van onderwijs naar arbeidswereld te vergemakkelijken;

- met de Europa 2020 strategie volgens dewelke het percentage voortijdige schoolverlaters lager moet zijn dan 10% en minstens 40% van de jongere generatie een titel of diploma hoger onderwijs moet hebben en de erin vervatte richtsnoeren om het ondernemerschap te bevorderen. Voor België werd in het Nationaal Hervormingsprogramma de doelstelling van minder dan 9,5% schoolverlaters zonder startkwalificatie aangehouden en de doelstelling van de participatiegraad voor hoger onderwijs op 47% gebracht;

- met de aanbeveling van 22 april 2013 van de Europese Raad m.b.t. de invoering van een jongerengarantie, met onder meer volgende richtsnoeren voor de Lidstaten:
 - * partnerschappen tussen werkgevers en relevante spelers op de arbeidsmarkt (diensten voor arbeidsvoorziening, verschillende bestuursniveaus, vakbonden en jongerendiensten) te versterken teneinde de mogelijkheden voor werkgelegenheid, leerplaatsen en stages voor jongeren te stimuleren;

 - * erop toe te zien dat de sociale partners op alle niveaus actief betrokken zijn bij het uitstippelen en uitvoeren van specifiek op jongeren gericht beleid; synergieën te bevorderen in het kader van hun initiatieven voor de uitwerking van programma's en stagereregelingen;

- met het advies nr. 1820 van de Nationale Arbeidsraad van 30 oktober 2012 over het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de risicogroepen, ter uitvoering van artikel 189, vierde lid van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), waarin de werknemersorganisaties uitdrukkelijk hebben gepleit voor prioriteit voor de jongeren: "Gezien de dramatische impact van de financieel-economische crisis op de jongeren en in het bijzonder de laaggekwalificeerde jongeren ondersteunen de werknemersorganisaties ten volle de klemtoon die wordt gelegd op de jongeren. Op deze wijze kunnen de sociale partners ook een bijdrage leveren aan het Europese beleid inzake de jongerengarantie ("youth guarantee")";

- met het recente kaderakkoord van juni 2013 onder de Europese sociale partners over acties tegen de jeugdwerkloosheid, met daarin een krachtige oproep aan de nationale sociale partners, overheden en andere belanghebbenden samen te werken om concrete vooruitgang te bereiken op het vlak van de jeugdwerkgelegenheid.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, stellen vast dat de regering voorstelt om de doelgroep uit te breiden tot alle jongeren in opleiding, met uitzondering van bachelor- en masteropleidingen. Zij menen te begrijpen dat slechts de bedoeling aanwezig was om de doelgroep van de jongeren in het voltijds technisch en beroepsonderwijs uit te breiden tot andere onderwijsrichtingen. Zij merken op dat de formulering in het ontwerp-KB evenwel veel verder gaat, waardoor dus alle opleidingen voor jongeren buiten het onderwijs in aanmerking gaan komen, ongeacht het scholingsniveau van de jongeren of het risico op (langdurige) werkloosheid van de betrokken jongeren. Zij stellen daarom voor, zoals initieel beoogd, de doelgroep enkel uit te breiden tot jongeren in het voltijds onderwijs, met uitsluiting van de bachelor- en masteropleidingen.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, stellen tot hun verbazing vast dat voornamelijk geen concrete vraag voorligt van de werkgeversorganisaties om te voorzien in uitzonderingen voor sectoren die reeds tijdig (tegen 1 november 2013) een cao m.b.t. de 0.10%-verplichting voor risicogroepen hebben neergelegd, met ook reeds engagementen naar 2014. In zoverre een dergelijke vraag alsnog wordt geformuleerd zijn zij bereid in te stemmen met een overgangsregeling om niet tot heronderhandeling te moeten overgaan:

- op voorwaarde dat wordt rekening gehouden met het bovenvermelde voorstel om de uitbreiding te beperken tot jongeren in het voltijdse onderwijs, ander dan bachelor- en masteropleidingen;
- op voorwaarde dat de afgesloten akkoorden voor 2014 voldoen aan de 0.10%-verplichting (d.w.z. neergelegd voor 1.11.2013 en in orde met de vigerende verplichtingen).

B. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, brengen een negatief advies uit over het aan de Raad voor advies neergelegde ontwerp van koninklijk besluit. De beslissing van de regering om sectoren te verplichten de inspanningen gericht op jongeren te moeten concretiseren door het sluiten van één of meerdere partnerschapsovereenkomsten met onderwijs- of vormingsinstellingen, gewestelijke arbeidsbemiddelings- of opleidingsdiensten, doorkruist opnieuw het sectoraal overleg. Hoewel deze verplichting ingevoerd wordt vanaf 1 januari 2014, gaat dit voorbij aan de realiteit van de sectoren, die tweeverjarige sectorale cao's onderhandelen.

Sedert 1989 nemen de sociale partners in hun interprofessionele akkoorden het engagement op om extra inspanningen te leveren ten voordele van de personen die behoren tot risicogroepen. In dit systeem worden sectoren en/of bedrijven aangemoedigd om een collectieve arbeidsovereenkomst te sluiten die initiatieven vastlegt ten voordele van de risicogroepen die zij zelf bepalen.

Hierdoor is in verschillende sectoren een eigen dynamiek op gang gebracht waarbij de sociale partners tweejaarlijkse afspraken maken over initiatieven ter ondersteuning van risicogroepen. Aangezien de sectoren de nodige terreinkennis hebben, is deze aanpak zeer bevredigend voor de bedrijven binnen de sector. Er wordt immers direct ingespeeld op de specifieke kwalificatievereisten en de knelpuntberoepen in de sectoren. Ook voor de personen die worden opgeleid werkt de sectorale aanpak zeer bevredigend. Er worden enkel opleidingsprojecten opgezet als er een realistische verwachting is dat naar werk in de sector kan worden toegeleid. Hierdoor worden de beperkte sectorale middelen op een zeer efficiënte manier beheerd en aangewend. De ervaring in de sectoren leert dat bepaalde opleidingsgroepen (gemiddeld 12 personen) regelmatig moeten worden afgelast wegens een tekort aan inschrijvingen (4 à 5 personen). Dit is vooral het geval wanneer de opleiding zich richt tot moeilijk bereikbare doelgroepen.

In 2013 werd de sectorale autonomie sterk beknot door de invoering van een reeks verplichte risicogroepen waarvoor de sectoren inspanningen moeten leveren. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, hebben over dit initiatief een negatief advies uitgebracht. Zij zijn van oordeel dat het verplicht aanwenden van de sectorale middelen om deze in te zetten op een moeilijk bereikbare en bovendien zeer beperkte groep contraproductief werkt en zelfs tot een verspilling van sectorale middelen leidt.

De verscheidenheid van de sectoren is te groot om uniforme maatregelen op te leggen. Zo zullen sectoren die vooral nood hebben aan jobs met hoge kwalificatievereisten andere risicogroepen identificeren dan de sectoren waar men nood heeft aan werknemers met lagere kwalificatievereisten.

In die optiek vinden de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen het dan ook bemoedigend dat de Minister met het uitbreiden van de categorie 'jongeren' (met de jongeren die een opleiding volgen in een technische of beroepsstudierichting enerzijds en de jonge werkzoekenden die nog geen 26 jaar oud zijn anderzijds) schoorvoetend op haar stappen terugkeert.

De beslissing van de regering om sectoren te verplichten de inspanningen gericht op jongeren te concretiseren door het sluiten van één of meerdere partnerschapsovereenkomsten met onderwijs- of vormingsinstellingen, gewestelijke arbeidsbemiddelings- of opleidingsdiensten, is echter enkel werkbaar voor sectoren waar een fonds bevoegd is om de inspanningen ten aanzien van risicogroepen te concretiseren. Deze beslissing gaat opnieuw voorbij aan de diversiteit van sectoren. De problematiek van de jongerenwerkloosheid is bovendien een maatschappelijk probleem, waarbij momenteel enkel de werkgevers worden geresponsabiliseerd. De aanpak tegen jeugdwerkloosheid moet veel vroeger gebeuren. Werkgevers bevinden zich immers veelal op het einde van de rit, waarbij de jongeren vaak al ongekwalificeerd, laag of fout gekwalificeerd uit het onderwijs zijn gestroomd. De overheid moet anticiperen en nog meer inzetten op het tegengaan van de ongekwalificeerde, lage of fout gekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, vragen een herziening van deze beslissing. Indien samenwerkingen tussen sectoren en onderwijs- of opleidingsinstellingen of gewestelijke bemiddelings- of opleidingsdiensten nuttig en/of noodzakelijk zijn, zullen de sectoren zelf beslissen tot de uitwerking ervan. Een dynamiek die vandaag trouwens reeds op te merken valt. Een a priori verplichting voor ieder project zal echter enkel een extra rem vormen voor die sectoren die ook zonder dergelijke samenwerking een goed project wensen in te dienen. Een dergelijke a priori verplichting is met andere woorden een overbodig formalisme dat interessante opportuniteiten ondergraaft en het reeds strakke keurslijf inzake risicogroepen extra aanhaalt.
