

ADVIES Nr. 1.900

Zitting van dinsdag 25 maart 2014

Studentenarbeid – Evaluatie

x x x

2.565/1-1

ADVIES Nr. 1.900

Onderwerp: Studentenarbeid – Evaluatie

Op initiatief van het Bureau van de Nationale Arbeidsraad van 3 juli 2013 is de Raad overgegaan tot een evaluatie van de regelgeving inzake studentenarbeid in het kader van de hervormingen die van kracht werden op 1 januari 2012.

De bespreking van dit dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid.

De commissie heeft tijdens haar werkzaamheden een beroep kunnen doen op de deskundige medewerking van vertegenwoordigers van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor werknemers, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg en zijn inspectiediensten en de inspectiediensten van de FOD Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 25 maart 2014 navolgend eenparig advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE

Het Bureau van de Nationale Arbeidsraad van 3 juli 2013 heeft besloten om, uit eigen beweging, de evaluatie van het nieuwe systeem van studentenarbeid in behandeling te nemen.

Vooreerst herinnert de Raad eraan dat de hervormingen op studentenarbeid vanaf 1 januari 2012 van kracht zijn en werden ingevoerd door de wet van 28 juli 2011, houdende maatregelen met het oog op de invoering van een solidariteitsbijdrage op de tewerkstelling van studenten die niet onderworpen zijn aan het stelsel van de sociale zekerheid en het koninklijk besluit van 12 september 2011, tot wijziging van artikel 17bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de RSZ-wet.

De Raad brengt in herinnering dat de hervorming op studentenarbeid werd doorgevoerd met de bedoeling om het stelsel te vereenvoudigen en te harmoniseren. In dit licht zijn de onderliggende doelstellingen van de hervorming meer transparantie, rechtszekerheid en controleerbaarheid bieden.

Vertrekkende vanuit deze principes werden de twee bestaande contingenten met hun specifieke bijdragepercentages (23 dagen tijdens de zomer tegen 7,51 % en 23 dagen buiten de zomer tegen 12,51 %) vervangen door een jaarlijks contingent van 50 dagen met een uniforme solidariteitsbijdragevoet van 8,13 %, waarvan 5,42 % ten laste van de werkgever en 2,71 % ten laste van de student.

Opdat er een betere controle zou zijn en opdat de werkgevers en studenten rechtszekerheid zouden hebben over het nog beschikbare contingent, is voorzien in een stelsel van aangifte van de studentenarbeid via een (Multi) DIMONA per gepresteerde dag.

De consultatie van dit contingent door de student kan gebeuren via de onlinetoepassing student@work waarop studenten hun prestaties kunnen bekijken, hun contingent raadplegen en een attest afdrukken voor de werkgever. Het contingent wordt gevoed vanuit de Dimona-aangifte en daarna verbeterd via de DmfA.

Daarnaast wordt een overeenkomst voor studentenarbeid toegelaten voor een maximumduur van 12 maanden in plaats van 6 maanden.

Vervolgens brengt de Raad in herinnering dat naar aanleiding van de invoering van dit nieuwe systeem, mevrouw M. DE CONINCK, minister van werk, het advies heeft ingewonnen van de Raad over de mogelijkheid om de telling van het aantal dagen studentenarbeid te wijzigen, en de keuze mogelijk te maken van een telling in 100 halve dagen of 50 volle dagen of een combinatie van beiden.

Hierover heeft de Raad zich uitgesproken in het advies nr. 1.836 van 26 februari 2013 waarin hij het engagement heeft opgenomen om een algemene evaluatie te maken van de nieuwe regeling voor studentenarbeid.

Om zich met kennis van zaken te kunnen uitspreken, heeft de Raad kunnen rekenen op de deskundige medewerking van de vertegenwoordigers van de RSZ, de FOD WASO, de RVA, de RKW en de inspectiediensten van de FOD WASO en de FOD Sociale Zekerheid. De Raad zou deze diensten dan ook willen bedanken voor hun verdienstelijke inspanningen in dit dossier.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad merkt op dat de evaluatie in onderhavig advies gebaseerd is op het eerste volledige jaar na de invoering van de nieuwe regelgeving van studentenarbeid. Gelet hierop, beperkt deze evaluatie zich tot een aantal elementen van de hervorming op studentenarbeid.

Meer bepaald onderzoekt hij wat de evolutie van de hervorming betekent voor studentenarbeid, wat de budgettaire impact is van deze hervorming, de elektronische toepassing "student@work-50days", de Dimona-aangifte en de overschrijving van het contingent, de communicatie en support bij de nieuwe regelgeving en het arbeidsrechtelijk aspect.

De Raad spreekt zich enkel uit over deze bovengenoemde elementen in de mate waarin deze elementen doelstellingen waren van de hervorming, namelijk transparantie, rechtszekerheid en controleerbaarheid.

De Raad heeft de statistische gegevens en evaluatiepunten, verstrekt door de RSZ, de FOD WASO, de RVA, de RKW en de inspectiediensten van de FOD WASO en FOD Sociale Zekerheid, aandachtig onderzocht en is tot navolgende vaststellingen gekomen.

A. Inzake het socialezekerheidsstatuut van studenten

1. Met betrekking tot de evolutie van studentenarbeid

De Raad constateert dat er een contingent van 50 dagen werd ingevoerd met een uniforme solidariteitsbijdragevoet van 8,13 %, waar er vroeger twee blokken werden voorzien, van 23 arbeidsdagen tijdens de maanden juli, augustus en september aan een bijdragevoet van 7,51% en nog eens 23 arbeidsdagen in de overige maanden aan een bijdragevoet van 12,51 %, gedurende de periodes van niet-verplichte aanwezigheid in de onderwijsinstellingen.

De Raad is van oordeel dat de toename van studentenarbeid in 2012 kan gemeten worden volgens diverse parameters namelijk de loonmassa, (+ 17 %), het aantal gewerkte dagen (+ 16 %) en de bijdrage-inkomsten (+ 11 %).

Volgende gegevens, die door de RSZ werden verstrekt, zijn hiervoor relevant:

- Het aantal gewerkte dagen studentenarbeid nam in 2008 toe met 2,9 %, in 2010 met 7,4 %, in 2011 met 5,7 % en in 2012 met 16 %. In het crisisjaar 2009 was er een daling met 4,5 %.
- Bij de toename van 16 % van het aantal gewerkte dagen in 2012, valt op te merken dat, 5 % van de toename in 2012 toe te schrijven is aan een statistische verschuiving namelijk jobstudenten die voor 2012 werden aangegeven als gewone werknemer en dat de overige 11 % toe te schrijven is aan de verhoging van het aantal dagen, het opheffen van het onderscheid tussen de zomer en de andere kwartalen, de toename van de studentenpopulatie en de wijziging in studentengedrag door bijvoorbeeld de spreiding van het studiepakket.
- De populatie van het aantal studenten in 2012 steeg met 3,2 % wat in dezelfde lijn ligt met de vorige jaren.

- Het gemiddeld aantal gewerkte dagen nam in 2012 toe tot 19,8 dagen per jobstudent. Dit is een stijging met 12,4 %. In 2010 en 2011 was er op dit vlak een stijging met 1,7 %.
- Het gros van de studentenpopulatie werkt ongeveer 25 dagen per jaar. Het aantal studenten dat een groter aantal dagen werkt neemt daarna af, waarbij slechts een miniem aantal het volledige contingent van 50 dagen opgebruikt.
- Er kan opgetekend worden dat een belangrijk aandeel, namelijk 65 % van de studentenarbeid, verricht blijft tijdens de zomermaanden, maar dat de volumegroei die werd waargenomen vanaf de hervorming, volledig buiten de zomermaanden valt.
- De toename van studentenarbeid zet zich gelijklopend door in alle sectoren, waarbij de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende sectoren niet wijzigen.

2. Met betrekking tot de budgettaire impact

De Raad merkt op dat de inkomsten uit de solidariteitsbijdragen al jaren dezelfde evolutie volgen namelijk een stijging met ongeveer 10 %, met uitzondering van het crisisjaar 2009.

	Evolutie van de bijdragen				
	2008	2009	2010	2011	2012
Jaarbijdragen (mio €)	39,6	38,8	43,3	47,3	52,6
Groei	+ 10 %	-2 %	+ 11 %	+ 9%	+ 11 %

Op basis hiervan stelt de Raad vast dat, bij de invoering van de nieuwe regelgeving op studentenarbeid, er door de regering werd vooropgesteld dat de hervorming begrotingsneutraal moest zijn, meer specifiek diende de opbrengst gelijk te zijn aan die van 2011, zonder rekening te houden met een wijzigend gedrag of de eventuele effecten van de nieuwe regeling. In het licht van deze, door de regering vooropgestelde grenzen, constateert hij dat deze doelstelling is bereikt.

Wel leidt hij uit de cijfers van de RSZ af dat de volumegroei die zich volledig buiten het zomerkwartaal situeert, waarbij er voor de hervorming een hogere bijdragevoet van 12,51 % van toepassing was, gecompenseerd wordt door de optrekking van het contingent van 46 naar 50 dagen.

Bovendien constateert hij dat uit de gegevens van de RSZ blijkt, dat de budgettaire impact van de 5 % statistische verschuiving zowel technisch als methodologisch niet berekend kan worden.

3. Met betrekking tot de elektronische toepassing "student@work-50days"

De Raad stelt vast dat er in het kader van transparantie en rechtszekerheid, een elektronische toepassing ter beschikking werd gesteld door de RSZ om aan de student en de werkgever toe te staan het aantal dagen te raadplegen waarop de student nog kan worden tewerkgesteld in het statuut van student.

Het gaat met name om de webtoepassing "student@work-50days", die de student toelaat om het eigen saldo te raadplegen en een attest voor de werkgever af te drukken. De volledige toegang bevat daarnaast een kalenderfunctie en een detailweergave van reeds gewerkte dagen.

De werkgever heeft duidelijkheid over het beschikbare contingent van de student door het attest dat de student hem overhandigt, de onlinetoepassing en de notificatie die hij krijgt indien de student het contingent overschrijdt.

Uit de gegevens van de RSZ hieromtrent kan de Raad vaststellen dat 35 % van de studenten een attest hebben aangemaakt voor de werkgever. Ongeveer 45 % van de werkgevers (andere dan de uitzendsector) vragen een attest aan de student en 2/3^{de} van de werkgevers verifieert dit attest ook daadwerkelijk. In 83 % van de uitzendsector worden er altijd attesten gevraagd van de studenten waarvan in 86 % van deze gevallen, het attest ook daadwerkelijk geverifieerd wordt.

Vervolgens blijkt uit bevraging dat 72 % van de studenten de elektronische toepassing beoordelen als gemakkelijk in gebruik. Bovendien is 76 % van de werkgevers en 82 % van de uitzendsector van mening dat de toepassing van student@work en het attest meer zekerheid bieden.

Tot slot constateert de Raad, behoudens normale toepassingsproblemen eigen aan de opstart van het stelsel, dat de RSZ vaststelt dat er bepaalde toegangsproblemen zijn opgedoken voor de studenten bij het aanmelden op de toepassing door het gebruik van de eID, maar hij stelt vast, uit de evaluatie van de RSZ, dat deze problemen worden opgevolgd en bijgestuurd. Bovendien merkt hij op dat het niet meer mogelijk is om een token te bekomen zonder eID, niettegenstaande aanmelding via een token net een alternatief is voor wie niet over een kaartlezer beschikt. Hij vraagt dat op korte termijn een werkbare oplossing wordt geboden zodat een token kan bekomen worden zonder eID en de aanmelding zonder eID mogelijk blijft.

4. Met betrekking tot het aangiftesysteem en overschrijding contingent

De Raad constateert dat de werkgever na het afsluiten van de studentenovereenkomst, het aantal dagen waarop de student zal tewerkgesteld worden, dient aan te geven via de Dimona. Er wordt automatisch een contingent berekend dat het aantal nog beschikbare dagen weergeeft. Indien een werkgever via de Dimona-aanmelding over het contingent gaat, wordt hij hiervan op de hoogte gebracht. Op basis van de kwartaalaangifte zal vervolgens worden nagegaan of het contingent niet werd overschreden.

Uit de gegevens van de RSZ stelt de Raad vast dat 42 % van het totale aantal aangiften in 2012 de gepreciseerde tewerkstellingsdagen bevatten en 58 % bevatten niet gepreciseerde tewerkstellingsdagen. Vooral de uitzendsector maakt het meeste gebruik van de aangifte met gepreciseerde dagen, terwijl de klassieke werkgevers er eerder voor opteren een aantal dagen vast te leggen binnen een welbepaalde periode.

Vervolgens merkt hij op dat, van de in de Dimona aangegeven dagen, er 91 % effectief worden gepresteerd. Met als gevolg dat 8 % van de aangegeven dagen opnieuw moet worden vrijgegeven door de RSZ na een crosscontrole tussen de Dimona en de DmfA. In het 4^{de} kwartaal 2012 ging na de crosscontrole 1 % van die opnieuw vrijgegeven dagen verloren omdat het jaar om was. In 98 % van de gevallen stemt de Dimona-aangifte overeen met de aangifte DmfA. In 1,8 % van de gevallen werd het contingent aangegeven na crosscontrole met de DmfA-aangifte. Slechts in 0,2 % van de gevallen werd een overschrijding van het contingent vastgesteld na crosscontrole tussen de Dimona en de DmfA.

De Raad is hierbij van oordeel dat het hierboven geschetste verschil van 9 % tussen de aangegeven dagen en de gepresteerde dagen verder moet worden opgevolgd in een normale opvolgingsprocedure in het kader van eGovernment.

Hij dringt er bovendien op aan dat het algemeen principe zou worden gerespecteerd, waarbij er eerst een studentenovereenkomst moet worden afgesloten vooraleer er een aangifte van tewerkstelling kan gebeuren om zo dit verschil naar de toekomst toe te vermijden.

Meer specifiek stelt de Raad vast, met betrekking tot de overschrijding van het contingent bij meerdere werkgevers, dat er 21.188 dagen overschrijding zijn ten opzichte van 8,9 miljoen aantal gepresteerde dagen studentenarbeid in 2012, waarbij er 1.686 werkgevers en 3.143 studenten betrokken zijn. In geval de tewerkstelling plaatsvindt bij dezelfde werkgever, vindt bij 284 werkgevers nog overschrijding plaats. Hierbij zijn 500 studenten betrokken en gaat het om 27.552 dagen overschrijding.

Hierover uit de Raad zijn bezorgdheid, aangezien het systeem voorziet in een automatische verwittiging voor de werkgever bij overschrijding van het contingent en vraagt de RSZ dit verder te onderzoeken en aan te pakken.

Verder merkt de Raad op dat er een specifiek aandachtspunt uit de evaluatie blijkt, namelijk de aanmeldingsproblemen bij de aangifte van buitenlandse studenten. Hierbij stelt hij, uit de gegevens van de RSZ, vast dat er begin juli 2013 hieromtrent een proof of concept werd georganiseerd voor identificatie en authenticatie van buitenlandse studenten. Hij vraagt de RSZ eveneens om deze aandachtspunten verder op te volgen en bij te sturen indien nodig.

Tot slot is de Raad van oordeel dat het controlesysteem een stap in de goede richting is. Hij stelt echter vast dat er zich een aantal problemen hebben voorgedaan die verbonden zijn aan de invoering van de nieuwe regeling. Hierbij constateert hij dat enkele van deze problemen werden aangepakt door de RSZ, maar dat er andere zijn die nog verder opgevolgd dienen te worden.

De Raad herinnert eraan dat de nieuwe regelgeving werd geëvalueerd op basis van de gegevens van het eerste jaar inwerkingtreding. Hij heeft hierbij vastgesteld dat de implementatie van de nieuwe regels zowel voor de studenten als de werkgevers de nodige aanpassingstijd en moeite vragen. Hierbij is ook een doorgedreven mobilisatie van de werkgever en de student, door de verschillende organisaties en administratieve diensten, noodzakelijk om tot een vlotte invoering van de nieuwe regelgeving te komen. Gelet hierop meent de Raad dat stabiliteit belangrijk is, opdat alle betrokkenen de regels correct zouden kunnen implementeren, en denkt hij dat nieuwe wijzigingen in die zin best aan een aanwijsbare problematiek dienen te beantwoorden. De Raad moedigt een verdere optimalisatie van de huidige DIMONA-aangifte aan, waardoor de vooropgestelde principes gerespecteerd zullen worden.

5. Met betrekking tot communicatie en support

De Raad stelt vast dat de bedoeling van het communicatieplan er vooreerst in bestaat om de studenten en werkgevers te informeren over de nieuwe regels en de toepassing van student@work, ten tweede een klantgerichte support te bieden en tot slot op het vlak van sociale media een rol te spelen.

Hij constateert vooreerst dat de RSZ een bijzondere communicatiecampagne heeft opgezet, voor het behalen van deze doelstellingen en verschillende middelen heeft ingezet zoals de website, PR-acties, sociale media en TV- en bioscoopcampagne. Specifiek naar informatie voor de werkgever toe werden de klassieke communicatiekanalen ingezet namelijk Portaal Sociale Zekerheid, informatie via ESS/dienstverrichters, vaktijdschriften en ook de TV Campagne.

Vervolgens stelt hij ook vast dat de werkgevers- en werknemersorganisaties maximaal hebben ingezet op een goede communicatie van de nieuwe regelgeving met de bedoeling om de invoering van het nieuwe systeem vlot te laten verlopen.

Bijgevolg blijkt uit een enquête, afgenomen door de RSZ bij een aantal werkgevers en studenten, dat de werkgevers over het algemeen tevreden zijn over de communicatie en dat de opvallende rol van de sociale media in de campagne kan worden opgemerkt. Op het vlak van studententevredenheid is 63 % van de studenten van oordeel dat ze voldoende informatie verkregen hebben over de nieuwe regelgeving van studentenarbeid.

Met betrekking tot de tevredenheid van de studenten en de werkgevers over de duidelijkheid van de regelgeving constateert de Raad, op basis van deze enquête, dat 87 % van de ondervraagde studenten en 97 % van de werkgevers de nieuwe regels over het algemeen begrijpelijk vinden. Ook het overgrote deel van de ondervraagden in de uitzendsector is deze mening toegedaan. Bijkomend merkt hij op, uit de enquête, dat 66 % van de klassieke werkgevers aangeeft dat de nieuwe regelgeving niet heeft geleid tot gedragsverandering.

De Raad constateert dat er werd voorzien in ondersteuning door het contactcenter van de RSZ. Indien een student het bijvoorbeeld niet eens is met de stand van zijn contingent, kan hij contact opnemen met dit contactcenter. Bij dergelijke klachten zal de RSZ vooreerst de werkgever contacteren om hem te vragen de gegevens te verbeteren via een nieuwe Dimona. Indien hieraan geen gevolg wordt gegeven zal het contingent door de RSZ worden rechtgezet. Uit de statistieken blijkt dat de behandelingduur van een klacht met betrekking tot een foutief contingent gemiddeld 6 werkdagen in beslag neemt.

Tot slot stelt de Raad vast dat de gewijzigde regelgeving en de eraan gekoppelde mediacampagne hebben geleid tot meer vragen over studentenarbeid bij alle betrokkenen.

B. Inzake het arbeidsrechtelijk statuut van studenten

De Raad stelt vast, uit de evaluatie van de FOD WASO, dat de toepassing van het studentenstatuut niet altijd even duidelijk is.

Aan de basis van de toepassing- en interpretatieproblemen ligt vooreerst de arbeidsovereenkomstenwet die geen definitie bevat van het begrip student en het koninklijk besluit van 14 juli 1995 dat bepaalde categorieën van studenten uit het toepassingsgebied van titel VII van de arbeidsovereenkomstenwet, dat over de overeenkomst voor tewerkstelling van studenten gaat, uitsluit.

De 3 categorieën die uit het toepassingsgebied worden gesloten zijn de studenten die minstens sedert 12 maanden werken, de studenten die ingeschreven zijn in een avondschool of die onderwijs volgen met een beperkt leerplan en de studenten die bij wijze van stage onbezoldigde arbeid verrichten die deel uitmaakt van hun studieprogramma.

Bovendien leidt ook de koppeling tussen de arbeidsrechtelijke invulling van het begrip "student" en de bepaling met betrekking tot de toepassing van de solidariteitsbijdrage vervat in art. 17bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de RSZ-wet, tot toepassing- en interpretatieproblemen.

Één van de toepassing- en interpretatieproblemen die de Raad met name zorgen baart, treft de schoolverlaters met de eruit voortvloeiende rechtsonzekerheid.

Daarnaast stelt de Raad ook vast dat door de Bologna hervorming, waarbij er in het onderwijs een systeem werd ingevoerd waarin de omvang van de opleiding niet meer wordt uitgedrukt in lessen of studiejaar, maar in studiepunten en modules, er een wijzigende maatschappelijke evolutie is opgetreden onder de studenten bijvoorbeeld op het vlak van studiespreiding.

Bovendien maakt de Raad de bijkomende bemerking, namelijk dat het voor bepaalde jongeren die alternerend leren en werken niet mogelijk is om studentenarbeid te presteren als gevolg van de uitsluitingen voorzien in het koninklijk besluit van 14 juli 1995 en de interpretatie van de FOD WASO hieromtrent die omvat dat deze jongeren reeds een werknemersstatuut hebben.

In het kader van de besprekingen bij het advies nr. 1.770 van 25 mei 2011 betreffende alternerend leren in opvolging van advies nr. 1.702, is hij van oordeel dat het mogelijk moet zijn voor een jongere die alternerend leert en werkt om studentenarbeid te verrichten bij een andere werkgever.

Tot slot is de Raad van oordeel dat bovengenoemde onduidelikheden, naar de toekomst toe, verder onderzoek vereisen om zo te komen tot een eenvormig en duidelijk studentenstatuut.

C. Algemeen besluit

De Raad merkt op dat deze evaluatie slaat op een eerste periode van nieuwe reglementering, die een aantal aspecten ingrijpend heeft gewijzigd waardoor er bepaalde toepassingsproblemen ontstaan. Niettemin stelt hij vast dat de RSZ inspanningen heeft geleverd om in de eerste fase naar oplossingen te zoeken.

Evenwel om de door de Raad vooropgestelde doelstellingen van controleerbaarheid, rechtszekerheid en transparantie te behalen, neemt hij zich voor om samen met de RSZ en de FOD WASO de resterende problemen op het vlak van de socialezekerheidsaangifte, als op het vlak van studentenstatuut, op te volgen en verder te onderzoeken teneinde oplossingen te vinden in het kader van deze doelstellingen.
