



# *nationale arbeidsraad*

---

ADVIES Nr. 1.359

-----  
Zitting van dinsdag 5 juni 2001

---

Memorandum van de Europese Commissie betreffende het levenslang leren : Belgische bijdrage

x            x            x

1.850-1.

## **ADVIES Nr. 1.359**

---

Onderwerp : Memorandum van de Europese Commissie over levenslang leren : Belgische bijdrage

---

Mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, heeft bij brief van 14 februari 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het memorandum van de Europese Commissie betreffende het levenslang leren alsook over de zes aangegeven sleutelthema's.

Deze adviesaanvraag past in het kader van het rapport dat iedere lidstaat dient op te stellen over de beleidsomgeving die in het vooruitzicht wordt gesteld om de in het memorandum bepaalde doelstellingen te bereiken.

De commissie Individuele Arbeidsverhoudingen werd met de bespreking van dit punt belast.

Op verslag van deze commissie, heeft de Raad op 5 juni 2001 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x            x            x

## ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

---

### I. AANHANGIGMAKING

Mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, heeft bij brief van 14 februari 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het memorandum van de Europese Commissie over levenslang leren alsook over de zes aangegeven sleutelthema's.

Deze adviesaanvraag past in het kader van het rapport dat iedere lidstaat dient op te stellen over de beleidsomgeving die in het vooruitzicht wordt gesteld om de in het memorandum bepaalde doelstellingen te bereiken.

### II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft zich aandachtig gebogen over het memorandum van de Europese Commissie over levenslang leren.

Hij constateert in de eerste plaats dat op nationaal en Europees niveau de aanzet werd gegeven voor een ruim debat over de hervorming van de onderwijs- en opleidingsstelsels, dat in het najaar van 2001 zal uitmonden in een nieuwe toepassing van de open coördinatiemethode.

Hij neemt ook akte van de initiatieven die de federale, gewestelijke en gemeenschapsregeringen in deze context hebben aangekondigd en met dit advies wil hij ten volle bijdragen aan het debat, d.w.z. :

- denksporen ontwikkelen met betrekking tot de rol van de sociale partners in de geplande hervorming;
- de problemen aanpakken die deze strategie op het gebied van de samenhang kan doen rijzen, zowel op het niveau van de Europese Unie als op nationaal niveau;

- wijzen op een aantal voor hem prioritaire punten van het memorandum van de Europese Commissie.

A. Strategie van de Raad betreffende het beginsel van het door de Commissie aangenomen memorandum

1. Rol van de sociale partners inzake levenslang leren

De Raad wil eerst en vooral wijzen op de rol die de sociale partners volgens hem op alle niveaus moeten spelen bij de hervorming van het beleid inzake levenslang leren.

Deze rol moet volgens de Raad voornamelijk vanuit twee invalshoeken worden bekeken :

- in eerste instantie binnen het raam van de eigen bevoegdheid van de sociale partners op het gebied van levenslang leren van werknemers in de onderneming, waarvoor ze over een ruime autonomie beschikken, in het bijzonder wat de organisatie en de financiering van de sectorale opleidingsstructuren betreft;
- in tweede instantie in het kader van de effectieve deelneming van de sociale partners, zowel op Europees als op nationaal niveau en rekening houdend met de verschillende bevoegdheidsniveaus, aan de vaststelling en de implementatie van het beleid inzake levenslang leren.

a. Eigen bevoegdheid van de sociale partners inzake levenslang leren

De Raad herinnert eraan dat de sociale partners het levenslang leren voor werknemers als een prioriteit beschouwen en dat ze een en ander al sedert vele jaren in akkoorden hebben geformaliseerd.

Naast de opleidingsinspanningen die binnen de ondernemingen worden geleverd en die niet in de sfeer liggen van een gestructureerd proces omdat een en ander verschilt van sector tot sector, van onderneming tot onderneming (opleiding ter plaatse, opleidingen in het kader van nieuwe investeringen binnen de onderneming of wijzigingen in het productieproces, enz.), hebben de sociale partners tal van initiatieven opgezet die wel passen in een echt beleid dat op centraal niveau wordt bepaald en voornamelijk op sectorniveau ten uitvoer wordt gelegd.

Dit beleid stoelt op de sectorale opleidingsstructuren, meestal in de vorm van opleidingsfondsen en/of -centra die met bijzondere sociale bijdragen op het loon worden gefinancierd, doorgaans op basis van collectieve arbeidsovereenkomsten, d.i. instrumenten die het resultaat zijn van een consensus tussen de sociale partners van de sector.

In eerste instantie was het beleid toegespitst op de zwakste groepen onder de werknemers of de risicogroepen. Vandaag gaat dit beleid resoluut in de richting van het bevorderen van de opleiding van alle werknemers zodat ze beroepskennis kunnen verwerven of hun kennis kunnen optimaliseren en/of valoriseren, zij het met bijzondere aandacht voor risicogroepen.

De Raad wijst in dit verband op het belang van het centraal akkoord 1999-2000 dat voorziet in de verbintenis van de sociale partners om extra inspanningen te leveren op het vlak van permanente vorming teneinde de door de ondernemingen geleverde globale opleidingsinspanning, over een periode van 6 jaar, op 1,9 % van de loonkosten te brengen, waarbij de specifiek voor de risicogroepen bestemde inspanning wordt gehandhaafd.

Het jongste centraal akkoord 2001-2002 bevestigt de voortzetting van die inspanningen, om tegen eind 2002 een gemiddeld investeringsniveau inzake vorming van 1,6 % van de loonkosten te bereiken.

De sociale partners hebben eveneens van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal prioriteiten ten gerieve van de sectoren opnieuw te definiëren, meer bepaald :

- de situatie van sommige werknemerscategorieën, zoals oudere werknemers, laaggeschoolden en vrouwen;
- de ontwikkeling van bestaande interessante of vernieuwende initiatieven, zoals bijvoorbeeld e-learning, certificatie van opleidingen, of nog inventarisatie van opleidingsbehoeften;
- de problematiek van de knelpuntberoepen.

Evenals in advies nr. 1.344 van 20 april 2001 over het NAP werkgelegenheid 2001, wijst de Raad op het primordiale belang van de sectorale dimensie van dit beleid voor de sociale partners.

De sectoren zijn immers de essentiële schakels voor de tenuitvoerlegging van de krachtlijnen die in het raam van de verschillende centrale akkoorden zijn vastgesteld met betrekking tot de permanente vorming.

Zo blijkt uit de beschikbare informatie omtrent de evaluatie van de opleidingsinspanningen in september 2000, dat ter uitvoering van het centraal akkoord 1999-2000 in de paritaire (sub)comités meer dan 170 collectieve arbeidsovereenkomsten werden gesloten tot verlenging of versterking van de reeds geleverde inspanningen.

Bovendien verschillen de problemen inzake permanente vorming van sector tot sector. Op dat niveau kan dus rekening worden gehouden met de eigen kenmerken van elke bedrijfstak.

De Raad wil hiermee aantonen dat de permanente vorming van werknemers zeker een materie is waarvoor de sociale partners, op alle niveaus, beschikken over de structuren en de mogelijkheden om de Europese gemeenschappelijke doelstellingen op nationaal vlak te kunnen omzetten, op een manier die het best spoort met de verwachtingen van de werknemers, de bijzondere kenmerken van de verschillende sectoren en de behoeften van de ondernemingen.

Net als in advies nr. 1.346 van 26 april 2001 over de prioriteiten die aan het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie moeten worden gegeven, dringt de Raad erop aan dat de sociale partners over de nodige ruimte zouden beschikken om kwesties waarvoor ze rechtstreeks bevoegd zijn, en dus ook het belangrijke thema van de opleiding, te regelen.

Hij wijst er ten slotte op dat dit verzoek volledig in de logica ligt van de jongste Europese richtsnoeren voor de werkgelegenheid 2001, waarin de sociale partners op alle relevante niveaus onder meer wordt verzocht om "waar aangewezen, overeenkomsten in verband met levenslang leren te sluiten, teneinde het aanpassingsvermogen en de innovatie, in het bijzonder op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën, te vergemakkelijken".

b. Deelneming van de sociale partners aan de vaststelling en de implementatie van het beleid inzake levenslang leren

De Raad merkt eerst op dat het beleid inzake levenslang leren een essentieel element is voor het bereiken van gemeenschappelijke doelen die in het kader van verschillende Europese coördinatieprocessen werden vastgesteld en waarvoor, tenminste wat bepaalde punten betreft, de sociale partners rechtstreeks bevoegd zijn.

De Raad beoogt hier in het bijzonder :

- het coördinatieproces inzake het werkgelegenheidsbeleid ;
- het coördinatieproces inzake het beleid ter bestrijding van de armoede ;
- het coördinatieproces inzake het beleid betreffende de pensioenstelsels, waarmee begin 2002 zal worden begonnen.

Hij constateert verder dat het levenslang leren binnenkort het voorwerp zal uitmaken van een nieuwe toepassing van de open coördinatiemethode.

De deelneming van de sociale partners aan de gehele strategie zal dus volgens hem in hoofdzaak afhangen van de vraag in hoeverre ze concreet kunnen meewerken aan de implementatie van de nieuwe open coördinatiemethode, wat de verschillende domeinen ervan betreft.

Hij verwijst hier eveneens naar de tekst van advies nr. 1.346, waarin hij ervoor pleitte dat de sociale partners betrokken zouden worden bij het beleid en de processen waartoe de open coördinatiemethode werd of zal worden uitgebreid, voor de materies waarvoor ze bevoegd zijn.

Volgens de Raad veronderstelt dit nieuwe manieren om de sociale partners te raadplegen, volgens praktische regels die diverse vormen kunnen aannemen naar gelang van het niveau waarop een en ander plaatsvindt :

- Op Europees niveau moeten de Europese sociale partners volgens de Raad volledig kunnen meewerken aan de vaststelling van de inhoud van het gevoerde beleid, in het kader van de verschillende processen waarvoor zij bevoegd zijn.

Rekening houdend met het belang van de nieuwe open coördinatieprocedure bij de uitvoering van de strategie van Lissabon, gaat het hier om een onontbeerlijke voorwaarde voor de daadwerkelijke deelneming van de sociale partners aan de versterking van het huidige Europese sociale model, wat volgens hem de sociale dialoog nieuw leven moet inblazen.

De Raad onderstreept eveneens het grote belang van de betrokkenheid van de nationale sociale partners bij de werkzaamheden op Europees niveau, vooral in de verschillende bevoegde adviescomités.

Hij merkt dienaangaande op dat binnen de Nationale Arbeidsraad tot nog toe een informele procedure wordt gevolgd, in de vorm van regelmatige contacten, eerst met de Belgische vertegenwoordiging bij het Comité voor sociale bescherming en vervolgens ook bij het Comité voor werkgelegenheid, en met het Kabinet van de minister die belast is met de sociale insluiting. Volgens hem moet deze procedure worden uitgebreid tot het volgende coördinatieproces inzake het beleid betreffende het levenslang leren.

- Op nationaal niveau is het volgens de Raad zo dat de bijdrage van de sociale partners aan de strategie van Lissabon en meer bepaald aan het gedeelte over het levenslang leren, noodzakelijkerwijs een passend raadplegingsmechanisme veronderstelt waardoor zij effectief en interactief betrokken kunnen worden bij de opstelling van de verschillende nationale actieplannen.

Hij herinnert er dienaangaande aan dat in het kader van de opstelling van het NAP werkgelegenheid 2001 een originele procedure werd opgezet, in nauwe samenwerking met de minister van Werkgelegenheid, om zo goed mogelijk te kunnen inspelen op de specifieke kenmerken van het coördinatieproces inzake het werkgelegenheidsbeleid, met name wat betreft de termijnen, uitgaande van twee grote fases :



- \* een eerste voorafgaande en informele fase waarin de sociale partners de gelegenheid kregen een eerste onderzoek te wijden aan de gecoördineerde versie van de verschillende pijlers van het NAP en waarbij de ontwerp teksten werden toegezonden naarmate ze door het kabinet van de minister van Werkgelegenheid werden opgesteld;
- \* een tweede fase ter afronding van de voorafgaande raadplegingsprocedure en bestaande in een formele adviesaanvraag over het definitieve ontwerp van NAP zoals het gewijzigd werd om er de bijdrage van de sociale partners in op te nemen.

In het kader van advies nr. 1.344 van 20 april 2001 over het NAP werkgelegenheid 2001, heeft de Raad zijn tevredenheid uitgesproken over de toepassing van die nieuwe procedure.

Ter wille van de samenhang van de verschillende beleidsvormen drukt hij dan ook de wens uit dat deze procedure wordt toegepast op alle nationale actieplannen die in het kader van de uitvoering van de strategie van Lissabon worden opgesteld, met inbegrip van het NAP levenslang leren, en rekening houdend met de verschillende overheden van het federale België en hun respectieve bevoegdheden.

## 2. Samenhang met de communautaire strategie

De Raad wijst andermaal op de vereiste samenhang in het kader van de implementatie van de communautaire strategie, zowel op Europees als op nationaal niveau.

### a. Op Europees niveau

De Raad heeft er in het verleden reeds meermaals op gewezen dat dringend een bijzondere inspanning moet worden geleverd om het Europese sociale beleid leesbaarder en begrijpelijker te maken.

Deze onduidelijkheid is volgens hem te wijten aan de groeiende complexiteit van het Europese beleid, die wordt gekenmerkt door de veralgemening van nieuwe instrumenten en, in het kader van de strategie van Lissabon, door het naast elkaar bestaan van talrijke actieplannen, processen en indicatoren waarvan de samenhang niet altijd duidelijk bepaald is.

Het beleid inzake levenslang leren ontsnapt volgens hem niet aan die complexiteit.

In het kader van het proces van Luxemburg is dit beleid een belangrijk strategisch element om de doelstellingen van de Europese Unie inzake het scheppen van banen en de kwaliteit van de arbeid te bereiken en zoveel mogelijk voordeel te halen uit de mogelijkheden van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (NICT).

Ten opzichte van de coördinatie van de bestrijding van de armoede vervult dit beleid een sleutelrol inzake sociale insluiting, in het bijzonder via een zo breed mogelijke toegang tot de NICT en meer in het algemeen tot de basisvaardigheden die in een kennismaatschappij vereist worden.

Ten slotte is dit beleid een wezenlijk element om de werkgelegenheidsgraad bij werknemers boven de 45 jaar te verhogen - welk doel nauw samenhangt met de kwestie van de betaalbaarheid van de pensioenstelsels - en vormt het een belangrijke krachtlijn van de strategie van de actieprogramma's e-Europe en e-Learning.

De Raad vindt het in die context belangrijk dat de uitbreiding van de open coördinatiemethode tot deze beleidsvormen niet uitmondt in een grotere ondoorgrondelijkheid van de communautaire strategie; dit veronderstelt dat de concrete opbouw en samenhang van de acties in het kader van de verschillende processen absoluut moeten worden verduidelijkt.

Deze uitbreiding mag volgens hem evenmin afbreuk doen aan de bevoegdheden van het Comité voor werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming op het stuk van onderwijs en vorming, om ervoor te zorgen dat de draagwijdte van hun actie niet in aanzienlijke mate wordt verzwakt.

In het licht van deze beschouwingen meent hij dat de Raad van ministers van Onderwijs in het kader van het komende coördinatieproces in hoofdzaak tot taak moet hebben de acties binnen het raam van de verschillende processen te coördineren en ze zelfs in een alomvattende strategie op te nemen om de samenhang en de complementariteit ervan te waarborgen.

b. Op nationaal niveau

De Raad onderstreept voorts dat er vooral voor gezorgd moet worden dat ook het Belgische beleid ter uitvoering van de Europese strategie samenhang en transparantie vertoont.

In concreto veronderstelt dit een beleid dat past in een alomvattende strategie, bijvoorbeeld in het kader van het NAP levenslang leren, waarbij enerzijds de diverse initiatieven van de federale overheid, de gefedereerde entiteiten en de sociale partners op alle niveaus in een samenhangende en complementaire aanpak worden opgenomen en anderzijds een coördinatie tot stand wordt gebracht met de onderwijs- en vormingsmaatregelen in de andere NAP's, zoals het NAP werkgelegenheid en het NAP sociale insluiting.

In een dergelijk scenario zal de federale bijdrage aan het NAP in hoofdzaak bestaan in het opnemen van de bijdragen van de verschillende betrokken actoren.

B. Prioriteiten van de Raad betreffende het memorandum dat de Europese Commissie heeft aangenomen

De Raad wil zich na de bespreking van de te volgen strategie buigen over enkele punten van het memorandum die in het bijzonder zijn aandacht bezighouden.

1. Evaluatie en follow-up van het vormingsbeleid

De kwestie van de evaluatie en de follow-up van het beleid inzake levenslang leren is voor de Raad een sleutelement in de werkzaamheden die moeten leiden tot de implementatie van de nieuwe open coördinatiemethode.

De vaststelling van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die sporen met de begrippen "opleiding" en "onderwijs" s.l., is immers een basisvoorwaarde voor elk Europees beleid om een echte invloed te kunnen uitoefenen op het bevorderen van de opleiding en het bijsturen van de onderwijs- en opleidingsstelsels zodat ze beter inspelen op de vaardigheden die in een kennismaatschappij vereist worden.

Hij neemt dienaangaande akte van de huidige werkzaamheden op Europees niveau en wijst erop dat hij op dit ogenblik, ter uitvoering van het jongste centraal akkoord 2001-2002, een onderzoek wijdt aan de vaststelling van een instrument om de inspanningen van de ondernemingen en de sectoren precies en op objectieve wijze te evalueren.

In het centraal akkoord is het volgende bepaald : "Deze vormingsinspanningen van de bedrijven en de sectoren moeten precies kunnen worden ingeschat en de opvolging moet op meer objectieve wijze verlopen. Daartoe zal binnen de Nationale Arbeidsraad onderzocht worden hoe dit kan gebeuren bv. via de sociale balans en de meting van de sectorale vormingsinspanningen. Deze werkzaamheden moeten tegen 1 juli 2001 afgerond zijn."

## 2. Recht op vorming

De Raad onderstreept het grote belang dat hij hecht aan de erkenning van een individueel recht om levenslang vaardigheden te verwerven en op peil te houden.

De erkenning van een dergelijk recht past in de context van de beleidslijn die sinds het centraal akkoord 1999-2000 door de sociale partners werd vastgesteld en werd doorgetrokken in het akkoord voor 2001-2002, en die tot doel heeft om in het gemeenschappelijke belang van de werknemers en de ondernemingen, het verwerven, optimaliseren en/of valoriseren van de vaardigheden te bevorderen door meer gebruik te maken van de permanente vorming.

De Raad wijst dienaangaande op het belang dat hij in het licht van de voornoemde centrale akkoorden hecht :

- aan het non-discriminatiekarakter van het recht op vorming, d.w.z. dat het toegankelijk is voor alle werknemers zonder enig onderscheid;
- aan het doel dat aan de uitoefening ervan ten grondslag moet liggen, nl. het verlenen van toegang tot de opleidingen die de werknemer in staat stellen de geschiktste en meest passende vaardigheden te verwerven, voor zichzelf en/of in het belang van de onderneming die hem tewerkstelt;
- aan de volledige toegang van vrouwen tot dit nieuwe recht om enerzijds tegemoet te komen aan de horizontale dimensie van het beginsel van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en anderzijds de tijdens de Europese Raad van Lissabon bepaalde doelstellingen inzake de verhoging van de werkgelegenheidsgraad in het algemeen en van de vrouwen in het bijzonder, te bereiken;

- aan het betaald educatief verlof en een doeltreffende financiering ervan, met name in termen van begrotingsdotatie en termijn voor de terugbetaling aan de ondernemingen. Wat dit punt betreft herinnert hij eraan dat de sociale partners in het jongste centraal akkoord de verbintenis hebben aangegaan een advies uit te brengen over de aanpassingen die in het bestaande systeem aangebracht moeten worden alsook over de vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen en de optimalisering van de lijst van erkende vormingscursussen.

### 3. Financiering van de vorming

De Raad onderstreept de grote rol van de structuurfondsen en in het bijzonder het Europees Sociaal Fonds (ESF) ten opzichte van de ondernemingen en de werknemers, in het kader van de ontwikkeling van opleidingsprogramma's.

Daarbij moet ook meer bepaald vermeden worden dat promotoren worden afgeschrikt door te zware administratieve procedures. In het bijzonder wijst hij erop dat de voorwaarden die Europa stelt inzake registratie, rapportering en bewijsvoering inzake reële kosten, belemmerend dreigen te werken voor een optimale benutting van de ESF-middelen, voornamelijk ten opzichte van KMO's.

De Raad dringt er dan ook op aan dat de regels inzake de financiering van de Europese programma's voor opleidingssteun snel transparanter worden en dat de diverse obstakels die de toegang van de ondernemingen tot de verschillende structuurfondsen beperken, uit de weg worden geruimd.

Hij verzoekt voorts met aandrang dat de Belgische regering alle vereiste inspanningen levert opdat op zeer korte termijn en op zijn laatst onder het Belgische voorzitterschap, elke dubbelzinnigheid wordt weggewerkt omtrent het privé-karakter van de opleidingssteun en de overeenstemming ervan met het communautaire recht.

De Raad kan immers niet instemmen met het standpunt van het directoraat-generaal voor de concurrentie van de Europese Commissie dat sectorale opleidingssteun als staatssteun dient te worden beschouwd zodra de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid zorgt voor de inning van de bijdragen en de sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend worden verklaard door een koninklijk besluit.

De reden hiervoor is onder andere dat in een dergelijk geval de praktische gevolgen die aan deze kwalificatie verbonden zijn (meldingsplicht, bepalingen inzake steunintensiteit, loodzware administratie) zullen leiden tot een inkrimping van de opleidingsinspanningen van de sectoren en dus tot een aanzienlijke vermindering van de kansen van de werknemers om opleidingen te kunnen genieten.

De Raad dringt er ten slotte op aan dat op alle niveaus wordt gestreefd naar een betere aanwending van de financiële middelen die aan vorming worden besteed, in het bijzonder door een betere afstemming van vraag en aanbod inzake opleidingen, zowel van de ondernemingen als van de werknemers.

#### 4. Certificatie van de opleidingen

De Raad onderschrijft de diverse initiatieven die thans op Europees niveau worden opgezet met het oog op de bevordering van de mobiliteit van de personen in opleiding en de werknemers, door het scheppen van een Europese onderwijsruimte.

Hij vindt het onontbeerlijk dat de sociale partners op het niveau van de bevoegde gefedereerde entiteiten volledig bij dit proces betrokken worden, maar wil ook dat daarnaast ruimte wordt gelaten aan de sociale partners op sectorniveau, in het bijzonder ten opzichte van het huidige beleid inzake certificatie van opleidingen ter uitvoering van het jongste centraal akkoord 2001-2002, of nog de valorisatie van de ervaring die tijdens de uitoefening van een beroep werd opgedaan.

De gevolgen van een dergelijk beleid wat de arbeidsvoorwaarden betreft, vallen immers specifiek onder het sociaal overleg op centraal niveau en vereisen derhalve een passend terrein voor een overlegde actie van de sociale partners.

DE SECRETARIS,

DE VOORZITTER,

J. GLORIEUS

P. WINDEY