

ADVIES Nr. 1.548

Zitting van donderdag 9 maart 2006

Ontwerp van koninklijk besluit tot bevordering van de arbeidsmogelijkheden, kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden of de organisatie van de arbeid van oudere werknemers in het kader van het Ervaringsfonds

x x x

2.169-1

ADVIES Nr. 1.548

Onderwerp : Ontwerp van koninklijk besluit tot bevordering van de arbeidsmogelijkheden, kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden of de organisatie van de arbeid van oudere werknemers in het kader van het Ervaringsfonds

De heer P. VANVELTHOVEN, minister van Werk, heeft bij brief van 22 december 2005 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van koninklijk besluit tot bevordering van de arbeidsmogelijkheden, kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden of de organisatie van de arbeid van oudere werknemers in het kader van het Ervaringsfonds.

Het Fonds ter bevordering van de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers. Het Fonds heeft in wezen tot doel de arbeidsomgeving om te vormen en aan te passen zodat oudere werknemers langer gemotiveerd aan de slag blijven.

Het koninklijk besluit van 30 januari 2003 voorziet in de criteria, de voorwaarden en de nadere regels voor het verkrijgen van een toelage in het kader van acties die betrekking hebben op de bevordering van de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden van oudere werknemers en stelt ook het bedrag van die toelage vast.

In april 2004 werd het Ervaringsfonds gelanceerd op initiatief van de toenmalige federale minister van Werk F. VANDENBROUCKE en staatssecretaris K. VAN BREMPT. Er werd voorzien in budgetten en werkingsmiddelen.

De programmawet van 27 december 2004 bracht een aantal fundamentele wijzigingen aan in de wet van 5 september 2001. Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit geeft uitvoering aan die wijzigingen:

- Vooreerst wordt de leeftijd om te worden beschouwd als oudere werknemer verlaagd van 55 jaar naar 45 jaar.
- De instrumenten die het recht openen op een toelage werden ook herzien. Zo kunnen voortaan aanvragen worden ingediend voor het gebruik van meetinstrumenten alsook voor concrete projecten ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden en de tewerkstellingsmogelijkheden van oudere werknemers.
- Het doelpubliek werd verruimd : naast de individuele werkgevers, die vanzelfsprekend een sleutelrol blijven spelen, hebben voortaan ook de sectoren en de "overkoepelende organisaties" toegang tot de financiering.
- Door die wijzigingen kunnen de sectoren een aanvraag indienen om de maatregelen toe te passen die het mogelijk maken over te stappen van een stelsel van nachtploegenarbeid naar een stelsel van dagarbeid, overeenkomstig de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 46. Die wijziging geeft uitvoering aan punt 9 van het ontwerp van centraal akkoord 2005-2006.

De toelage die wordt toegekend aan de werkgevers voor het gebruik van een meetinstrument of diagnose-instrument bedraagt 12 euro per werknemer, zonder meer te mogen bedragen dan 70 % van de bewezen kosten.

Wat de verbeteringsprojecten betreft, bedraagt het bedrag 50 % van de bewezen kosten gemaakt door de begunstigde, met een maximum van 500 euro per maand per betrokken werknemer. Indien het verbeteringsproject gekoppeld is aan het gebruik van een meetinstrument wordt dit bedrag gebracht op 70 % van de kosten, met een maximum van 750 euro per maand per betrokken werknemer.

De toelage kan maar toegekend worden voor maximum 24 maanden.

De bespreking van dat punt werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 9 maart 2006 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

De heer P. VANVELTHOVEN, minister van Werk, heeft bij brief van 22 december 2005 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van koninklijk besluit tot bevordering van de arbeidsmogelijkheden, kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden of de organisatie van de arbeid van oudere werknemers in het kader van het Ervaringsfonds.

Het Fonds ter bevordering van de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers. Het Fonds heeft in wezen tot doel de arbeidsomgeving om te vormen en aan te passen zodat oudere werknemers langer gemotiveerd aan de slag blijven.

Het koninklijk besluit van 30 januari 2003 voorziet in de criteria, de voorwaarden en de nadere regels voor het verkrijgen van een toelage in het kader van acties die betrekking hebben op de bevordering van de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden van oudere werknemers en stelt ook het bedrag van die toelage vast.

In april 2004 werd het Ervaringsfonds gelanceerd op initiatief van de toenmalige federale minister van Werk F. VANDENBROUCKE en staatssecretaris K. VAN BREMPT. Er werd voorzien in budgetten en werkingsmiddelen.

De programmawet van 27 december 2004 bracht een aantal fundamentele wijzigingen aan in de wet van 5 september 2001. Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit geeft uitvoering aan die wijzigingen:

- Vooreerst wordt de leeftijd om te worden beschouwd als oudere werknemer verlaagd van 55 jaar naar 45 jaar.
- De instrumenten die het recht openen op een toelage werden ook herzien. Zo kunnen voortaan aanvragen worden ingediend voor het gebruik van meetinstrumenten alsook voor concrete projecten ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden en de tewerkstellingsmogelijkheden van oudere werknemers.
- Het doelpubliek werd verruimd : naast de individuele werkgevers, die vanzelfsprekend een sleutelrol blijven spelen, hebben voortaan ook de sectoren en de "overkoepelende organisaties" toegang tot de financiering.
- Door die wijzigingen kunnen de sectoren een aanvraag indienen om de maatregelen toe te passen die het mogelijk maken over te stappen van een stelsel van nachtploegenarbeid naar een stelsel van dagarbeid, overeenkomstig de collectieve arbeids-overeenkomst nr. 46. Die wijziging geeft uitvoering aan punt 9 van het ontwerp van centraal akkoord 2005-2006.

De toelage die wordt toegekend aan de werkgevers voor het gebruik van een meetinstrument of diagnose-instrument bedraagt 12 euro per werknemer, zonder meer te mogen bedragen dan 70 % van de bewezen kosten.

Wat de verbeteringsprojecten betreft, bedraagt het bedrag 50 % van de bewezen kosten gemaakt door de begunstigde, met een maximum van 500 euro per maand per betrokken werknemer. Indien het verbeteringsproject gekoppeld is aan het gebruik van een meetinstrument wordt dit bedrag gebracht op 70 % van de kosten, met een maximum van 750 euro per maand per betrokken werknemer.

De toelage kan maar toegekend worden voor maximum 24 maanden.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Algemene beschouwingen

De Raad heeft het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit grondig onderzocht. Hij spreekt zich gunstig uit over dit initiatief en onderschrijft het doel ervan, namelijk het optrekken van de werkgelegenheidsgraad van de oudere werknemers. Dat doel kan volgens hem worden bereikt door een betere evaluatie van de situatie van oudere werknemers, door de bevordering van hun tewerkstellingsmogelijkheden in de onderneming of een andere onderneming alsook door een positieve actie met betrekking tot hun arbeidsvoorwaarden of de manier waarop de arbeid wordt georganiseerd. Het Ervaringsfonds kan daartoe zeker bijdragen.

De Raad verheugt er zich met name over dat het ontwerp van koninklijk besluit uitvoering geeft aan punt 9 van het ontwerp van centraal akkoord 2005-2006. Hij verwelkomt ook de wil van de regering om de sociale partners en de sectoren toegang te geven tot de financieringsmiddelen die door het Fonds worden beheerd.

Hij formuleert in dit advies evenwel een aantal specifieke beschouwingen over vraagstukken die de leden hebben opgeworpen.

Die beschouwingen hebben betrekking op :

- de organisaties die de tegemoetkoming van het Fonds mogen vragen (met name de overkoepelende organisaties en de paritaire vormingscentra);
- de wijze van berekening van de toelagen (meer bepaald de toegang van de KMO's tot de maatregelen alsook de manier waarop het bedrag van de toelagen voor de fondsen voor bestaanszekerheid, de sectorale vormingscentra en de overkoepelende organisaties wordt berekend);
- de eventuele dubbele toelagen;
- de wijze van deelname van de werknemers en de rol van de externe preventiedienst;

- de bescherming van de door de gesubsidieerde maatregelen geviseerde werknemers;
- het model van samenwerkingsprotocol voor fondsen, paritaire organen of overkoepelende organisaties (bijlage 2 van het ontwerp van koninklijk besluit).

B. Specifieke beschouwingen

1. De organisaties die de tegemoetkoming van het Fonds mogen vragen

a. Paritaire vormingscentra

Na onderzoek van het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit constateert de Raad dat het publiek dat toegang heeft tot de financiering van initiatieven die tot doel hebben oudere werknemers langer aan het werk te houden, werd verruimd : zo worden niet alleen de individuele werkgevers gevisieerd maar ook de fondsen voor bestaanszekerheid, de paritaire vormingscentra en de "overkoepelende organisaties".

Wat de paritaire vormingscentra betreft, wijst hij erop dat deze in artikel 1, 4° als volgt worden gedefinieerd : " paritair beheerd vormingscentrum dat door een paritair comité of subcomité belast werd met onder meer opleidingen, communicatie, sensibilisatie of ontwikkeling en dat de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk heeft aangenomen."

De Raad stemt in met de wil van de minister om de betrokkenheid van de paritaire vormingscentra in de bevordering van de tewerkstelling van oudere werknemers aan te moedigen en hun toegang te geven tot de financieringsmiddelen die worden beheerd door het Fonds.

Hij vindt evenwel dat de definitie van die centra in artikel 1, 4° moet worden aangepast om tegemoet te komen aan zo veel mogelijk situaties in het veld, wanneer de ingestelde structuren passen in het kader van de mechanismen van sociaal overleg tussen sociale partners.

Hij wenst met name dat de door verscheidene paritaire comités opgerichte vormingscentra in de definitie worden opgenomen.

De Raad is ook van mening dat de verwijzing naar de rechtsvorm van de vzw te exclusief is en niet tegemoetkomt aan de diversiteit in het veld.

b. Overkoepelende organisaties (artikel 1, 5°)

De Raad constateert dat het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit de toelagen van het Fonds openstelt voor een nieuwe categorie van organisaties, namelijk de "overkoepelende organisaties".

In artikel 1, 5° van het ontwerp van koninklijk besluit wordt het begrip "overkoepelende organisatie" als volgt gedefinieerd :

"een door de overheid erkende organisatie die belast werd met onder meer opleidingen, communicatie, sensibilisatie of ontwikkeling bij werkgevers en die de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk heeft aangenomen, of een representatieve werknemers- of werkgeversorganisatie, zoals die bedoeld in artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeids-overeenkomsten en paritaire comités."

Volgens de Raad is dit nieuwe begrip "overkoepelende organisatie" niet goed bekend, niet duidelijk gedefinieerd en bijgevolg een bron van rechtsonzekerheid.

Artikel 1, 5° stelt de criteria voor de erkenning van die organisaties niet vast en bepaalt evenmin welke instantie bevoegd is voor die erkenning, waardoor het volgens hem niet mogelijk is zich te vergewissen van de geloofwaardigheid van dergelijke organisaties.

Rekening houdend met het feit dat die organisaties een belangrijke rol zullen spelen in de door het ontwerp ingestelde regeling, is de Raad van mening dat de toelagen voor de organisaties die belast zijn met opleidingen, communicatie, sensibilisatie of de ontwikkeling van initiatieven die oudere werknemers aan het werk moeten houden, alleen mogen worden toegekend aan organisaties die zich inschrijven in de aan de sociale partners eigen mechanismen van sociaal overleg.

Volgens de Raad moet immers worden vermeden dat louter commerciële initiatieven zonder enige binding met het sociaal overleg worden gefinancierd. De Raad wijst er in dat verband op dat de sociale partners, op alle niveaus, het meest geschikt lijken te zijn om de efficiëntste acties te ondernemen om oudere werknemers aan het werk te houden, gezien de specifieke kenmerken van de sectoren en de ondernemingen.

Dit is volgens de Raad des te belangrijker daar die organisaties aanzienlijke toelagen kunnen genieten.

De Raad stelt bijgevolg voor dat de verwijzingen naar de overkoepelende organisaties in het ontwerp van koninklijk besluit worden geschrapt en dat de mogelijkheid om de tegemoetkoming van het Fonds te vragen, wordt beperkt tot:

- de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties alsook de paritaire organisaties die door die organisaties zijn opgericht;
- of de instellingen waarin die organisaties betrokken zijn bij het beheer ervan.

2. De wijze van berekening van de toelagen

a. Toelagen aan de werkgevers en toegang van de KMO's tot de maatregelen

De Raad heeft kennis genomen van artikel 6 van het ontwerp van koninklijk besluit dat de regels vaststelt voor de berekening van de toelagen die de ondernemingen kunnen ontvangen.

In hoofdzaak kan onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten van toelagen :

- De eerste soort wordt toegekend voor het gebruik van een meetinstrument voor de werkbaarheid van de oudere werknemer of van een diagnose-instrument. De toelage die de ondernemingen kunnen ontvangen, bedraagt in dat geval 12 euro per werknemer, zonder meer te mogen bedragen dan 70 % van de bewezen kosten.
- De tweede soort ondersteunt de concrete verbeteringsprojecten (tewerkstellingsmogelijkheden, arbeidsvoorwaarden of arbeidsorganisatie). De toelage bedraagt in dat geval 50 % van de bewezen kosten gemaakt door de begunstigde, met een maximum van 500 euro per betrokken werknemer per maand. Indien het verbeteringsproject gekoppeld is aan het gebruik van een meetinstrument of een diagnose-instrument wordt dit bedrag gebracht op 70 % van de bewezen kosten gemaakt door de begunstigde, met een maximum van 750 euro per betrokken werknemer per maand. Die toelage kan maar toegekend worden voor een periode van maximum 24 maanden.

De Raad formuleert een aantal opmerkingen over die berekening van de toelagen :

- De Raad vindt dat de wijze waarop het bedrag van de toelagen voor het gebruik van een meet- of diagnose-instrument wordt berekend, niet aantrekkelijk genoeg is voor de KMO's. Die bedragen zullen immers afhankelijk zijn van het aantal werknemers van de onderneming en zullen dan ook beperkt zijn voor de KMO's. De ondernemingen worden dus slechts in beperkte mate aangemoedigd om een beroep te doen op de meet- of diagnose-instrumenten, terwijl die eerste fase een voorwaarde is voor de verhoging van de tenlasteneming van de kosten verbonden aan een verbeteringsproject.
- Rekening houdend met het belang van een nauwe betrokkenheid van de KMO's voor de verwezenlijking van de doelstellingen die België zich heeft opgelegd inzake de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers, moet volgens de Raad een oplossing worden gevonden om alle ondernemingen er meer toe aan te zetten een evaluatie en een diagnose op te maken van de noden van de oudere werknemers en hen in de mogelijkheid te stellen de verhoging van de tenlasteneming van de kosten en de verhoging van het toelageplafond in de praktijk te genieten.

De Raad is in dat verband van mening dat de kosten voor het gebruik van een meet- of diagnose-instrument volledig moeten worden terugbetaald aan de ondernemingen wanneer die eerste fase gevolgd wordt door de tenuitvoerlegging van een concreet verbeteringsproject dat tot doel heeft oudere werknemers aan het werk te houden.

b. Toelagen aan de overkoepelende organisaties, fondsen en paritaire vormingscentra

De Raad merkt op dat volgens artikel 7, eerste alinea en artikel 8, eerste alinea van het ontwerp van koninklijk besluit het bedrag van de toelage die wordt toegekend aan de overkoepelende organisaties, de fondsen en de paritaire vormingscentra in het kader van sensibilisatie- en promotieacties en adviesverlening, wordt bepaald in verhouding tot de graad van het behalen van de doelstellingen die met hen werden overeengekomen in het samenwerkingsprotocol. Die doelstellingen houden onder meer rekening met het aantal te benaderen oudere werknemers.

De Raad vindt dat die formulering een rechtsonzekerheid in de tekst invoegt voor de fondsen, organisaties en sectorale opleidingscentra die een beroep zullen doen op de financieringsmiddelen van het Ervaringsfonds. Die artikelen voorzien namelijk in een resultaatsverbintenis ten opzichte van doelstellingen waarvan de verwezenlijking niet alleen afhangt van de gesubsidieerde actie, maar ook van andere factoren waarop de organisatie die de toelage geniet niet noodzakelijk vat heeft.

De Raad stelt bijgevolg voor het bedrag van de toelagen te laten afhangen van een objectiever criterium. Hij stelt voor in de artikelen 7 en 8 veeleer te verwijzen naar de mate van verwezenlijking van de acties die in het samenwerkingsprotocol werden overeengekomen met de fondsen voor bestaanszekerheid, de paritaire vormingscentra en de representatieve organisaties.

3. De noodzaak om dubbele toelagen te vermijden

De Raad wijst op de noodzaak van een goede coördinatie tussen de initiatieven van het Fonds en de initiatieven op andere niveaus, met name op het niveau van de gewesten.

Zeer concreet vindt de Raad dat de geschikte middelen moeten worden gevonden om ervoor te zorgen dat de projecten die door het Fonds worden gefinancierd niet in aanmerking komen voor een andere subsidiemaatregel op een ander niveau, en dat er dus geen sprake is van een dubbele toelage.

Ter wille van de transparantie stelt hij voor dat de projecten waarvoor een toelage werd toegekend en de goede praktijken die het Fonds voorstaat om oudere werknemers aan het werk te houden, op de website van het Ervaringsfonds worden meegedeeld.

4. De wijze van deelname van de werknemers en de rol van de externe preventiedienst

De Raad merkt op dat de werknemers worden betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van de gesubsidieerde acties, overeenkomstig artikel 9, 1° en 2° van het ontwerp van koninklijk besluit.

Volgens artikel 9 moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan : "1° de werknemers voor wie de acties bestemd zijn worden ofwel individueel ofwel in groep betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van de acties;

2° de ondernemingsraad, of bij gebrek daaraan het comité voor preventie en bescherming op het werk, of bij gebrek daaraan de syndicale afvaardiging, of bij gebrek daaraan de betrokken werknemers zelf, hebben een advies verstrekt over de totstandkoming en de uitvoering van de actie die wordt ondernomen;

3° de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk, of in voorkomend geval de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk, heeft een gunstig advies verstrekt over de totstandkoming en de uitvoering van de actie die wordt ondernomen."

De Raad vindt dat de volgorde van artikel 9, 1° en artikel 9, 2° moet worden omgekeerd. Artikel 9, 2° organiseert namelijk het overleg met alle werknemers naar gelang de in de onderneming aanwezige overlegstructuren terwijl artikel 9, 1° enkel voorziet in nadere regels voor de betrokkenheid van de werknemers voor wie de gesubsidieerde maatregelen rechtstreeks bestemd zijn. Artikel 9, 2° heeft dus een ruimere draagwijdte dan artikel 9, 1° en zou logischerwijs dus eerst moeten komen.

De leden die de werknemersorganisaties en de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen hebben geen eenparig standpunt bereikt over de andere opmerkingen met betrekking tot artikel 9.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, vinden dat het verplichte beroep op een externe dienst voor preventie en bescherming op het werk, waarin artikel 9, 3° voorziet, extra kosten voor de ondernemingen met zich kan meebrengen en in de praktijk tal van ondernemingen, en met name de KMO's, ervan zal afbrengen een beroep te doen op de toelagen die zij van het Fonds kunnen krijgen.

Die organisaties zijn van mening dat het advies van de ondernemingsraad of, bij ontstentenis ervan, het comité voor preventie en bescherming op het werk of, bij ontstentenis ervan, de vakbondsafvaardiging of, bij ontstentenis ervan, de betrokken werknemers zelf over de totstandkoming en de uitvoering van de actie die wordt ondernomen, reeds voldoende garanties biedt voor de kwaliteit van de gesubsidieerde actie.

Ter wille van de efficiëntie stellen ze bijgevolg voor zich te beperken tot de eisen die zijn vervat in de artikelen 9, 1° en 2° en artikel 9, 3° te schrappen.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, vinden dat de betrokkenheid van de werknemers bij de door de onderneming ontwikkelde acties moet worden versterkt, door in artikel 9, 2° te bepalen dat over die acties een gunstig advies (en niet gewoon een advies) moet worden gegeven door de ondernemingsraad of, bij ontstentenis ervan, het comité voor preventie en bescherming op het werk of, bij ontstentenis ervan, de vakbondsafvaardiging of, bij ontstentenis ervan, de betrokken werknemers zelf.

Verder blijft het (al dan niet gunstige) advies van de externe dienst voor die leden zinvol. Het advies van de externe dienst is immers een objectief evaluatie-instrument aan de hand waarvan de ondernemingsraad, die niet altijd vertrouwd is met dat soort van problematiek, zich met kennis van zaken kan uitspreken. Die voorwaarde moet dus worden behouden in artikel 9, 3°.

5. De bescherming van de geviseerde werknemers

De Raad wijst erop dat artikel 11, 3° de toekenning van de toelage koppelt aan de voorwaarde dat de werkgever zich ertoe verbindt "de werknemers waarvoor de actie werd ondernomen gedurende de duur van het project verder te werk te stellen, met een minimum van twaalf maanden."

Hoewel de Raad ermee akkoord gaat dat moet worden gecontroleerd of de personen die door de gesubsidieerde actie worden beoogd, aan het werk worden gehouden, vindt hij toch dat dit artikel uitdrukkelijk zou moeten voorzien in het geval van een verbreking van de overeenkomst om dringende redenen.

Artikel 14, 3° zou in dezelfde zin moeten worden gewijzigd.

6. Het model van samenwerkingsprotocol voor fondsen, paritaire organen of overkoepelende organisaties (bijlage 2 van het ontwerp van koninklijk besluit)

De Raad vindt dat het model van protocol moet worden verduidelijkt om beter aan te geven wat moet worden verstaan onder "omschrijving van het werkdomein" in hoofdstuk 1, alsook met betrekking tot een aantal inlichtingen die worden gevraagd in hoofdstuk 3.

Een aantal begrippen van de boordtabel, zoals "maatschappelijke leeftijds piramide" of "knelpuntberoepen", zouden verduidelijkt kunnen worden.

De Raad wijst er ten slotte op dat de organisaties die een beroep zouden kunnen doen op de tegemoetkoming van het Fonds niet mogen worden ontmoedigd door aan hen informatie te vragen die ze niet gemakkelijk kunnen verkrijgen of die reeds ingewonnen is op andere niveaus.
