

ADVIES Nr. 1.867

Zitting van dinsdag 22 oktober 2013

Risicogroepen – Ontwerp van koninklijk besluit

x                    x                    x

2.651-1

## **ADVIES Nr. 1.867**

---

Onderwerp: Risicogroepen – Ontwerp van koninklijk besluit

Mevrouw M. De Coninck, minister van Werk, heeft bij brief van 4 september 2013 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I).

Dat artikel bepaalt dat de opbrengst van de bijdrage gestort aan de RSZ door de werkgevers van de sectoren die geen collectieve arbeidsovereenkomst met betrekking tot de risicogroepen hebben gesloten, aangewend kan worden voor het financieren van bijkomende projecten voor risicogroepen, ingediend door paritaire (sub)comités die daarover wel een collectieve arbeidsovereenkomst hebben gesloten.

Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de voorwaarden en de nadere regels voor het indienen van die bijkomende projecten, de wijze waarop bijkomende financiële middelen worden toegewezen en de controle op het gebruik ervan. Het stelt ook het totale bedrag van de bijkomende middelen voor elke periode van twee jaar vast op 12 miljoen euro.

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

Ter aanvulling van de adviesaanvraag van 4 september 2013 heeft de beleidscel van de minister van Werk bij mail van 15 oktober 2013 een nieuwe versie van het ontwerp van koninklijk besluit aan de Raad bezorgd.

Die nieuwe versie houdt rekening met een aantal eenparige opmerkingen die de organisaties tijdens de commissiebesprekingen hebben gemaakt.

Ze brengt ook belangrijke wijzigingen aan in de inhoud van het oorspronkelijk voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit, om tegemoet te komen aan de beslissingen die de regering in het kader van het jongste begrotingsconclaaf heeft genomen over het beleid ten gunste van de risicogroepen.

Die wijzigingen komen er met name op neer dat alleen extra middelen worden toegekend voor nieuwe projecten van de sectoren ten gunste van jongeren die behoren tot de risicogroepen, in het kader van een partnerschap met ondernemingen, onderwijs- of opleidingsinstellingen of gewestelijke bemiddelings- of opleidingsdiensten.

De commissie Individuele Arbeidsverhoudingen heeft die gewijzigde versie van het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit onderzocht. Op verslag van die commissie heeft de Raad op dinsdag 22 oktober 2013 het volgende advies uitgebracht.

x x x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

-----

### **I. RETROACTA**

Mevrouw M. De Coninck, minister van Werk, heeft bij brief van 4 september 2013 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I).

Dat artikel bepaalt dat de opbrengst van de bijdrage gestort aan de RSZ door de werkgevers van de sectoren die geen collectieve arbeidsovereenkomst met betrekking tot de risicogroepen hebben gesloten, aangewend kan worden voor het financieren van bijkomende projecten voor risicogroepen, ingediend door paritaire (sub)comités die daarover wel een collectieve arbeidsovereenkomst hebben gesloten.

Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de voorwaarden en de nadere regels voor het indienen van die bijkomende projecten, de wijze waarop bijkomende financiële middelen worden toegewezen en de controle op het gebruik ervan. Het stelt ook het totale bedrag van de bijkomende middelen voor elke periode van twee jaar vast op 12 miljoen euro.

Ter aanvulling van de adviesaanvraag van 4 september 2013 heeft de beleidscel van de minister van Werk bij mail van 15 oktober 2013 een nieuwe versie van het ontwerp van koninklijk besluit aan de Raad bezorgd.

Die nieuwe versie houdt rekening met een aantal opmerkingen die de organisaties tijdens de commissiebesprekingen hebben gemaakt (met name over het tijdschema van de procedure, de percentages van de uitgekeerde schijven, de invoering van een inhaaloperatie om incorrecte verslagen te verbeteren, of de invoering van een mechanisme waardoor de niet-gevraagde budgettaire middelen kunnen worden overgedragen naar het volgende jaar).

Ze brengt ook belangrijke wijzigingen aan in de inhoud van het oorspronkelijk voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit, om tegemoet te komen aan de beslissingen die de regering in het kader van het jongste begrotingsconclaaf heeft genomen over het beleid ten gunste van de risicogroepen.

Die wijzigingen komen er met name op neer dat alleen extra middelen worden toegekend voor nieuwe projecten van de sectoren ten gunste van jongeren die behoren tot de risicogroepen, in het kader van een partnerschap met ondernemingen, onderwijs- of opleidingsinstellingen of gewestelijke bemiddelings- of opleidingsdiensten.

Meer in het algemeen heeft de beleidscel van de minister van Werk tijdens de commissiewerkzaamheden opgemerkt dat de regering de intentie heeft over te gaan tot de herziening van de bepalingen over de doelgroep van de jongeren in het koninklijk besluit van 19 februari 2013 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 8 april 2013) tot uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de genoemde wet van 27 december 2006. Dat koninklijk besluit bepaalt voor welke categorieën van jongeren de sectoren in hun collectieve arbeidsovereenkomsten over de risicogroepen verplicht een inspanning van 0,025 % van de loonmassa moeten voorbehouden.

De Raad heeft kennisgenomen van de nieuwe versie van het ontwerp van koninklijk besluit, zoals ze bij mail van 15 oktober 2013 door de beleidscel werd bezorgd.

Uit de bespreking van die nieuwe versie blijkt in eerste instantie dat in het algemeen rekening werd gehouden met de technische opmerkingen die de organisaties tijdens de commissiebesprekingen hebben gemaakt.

Onverminderd de standpunten die de organisaties onder punt II innemen, zijn er echter nog technische problemen over:

- De precieze vaststelling van de categorieën van jongeren die in aanmerking kunnen komen voor projecten waarvoor bijkomende middelen kunnen worden toegekend (artikel 2, 3°)

De vraag blijft of de projecten betrekking moeten hebben op de jongeren zoals bedoeld in het genoemde koninklijk besluit van 19 februari 2013 of op de jongeren die onder de door de sectoren gegeven definitie van de risicogroepen zouden vallen.

Aangezien de regering melding heeft gemaakt van haar intentie om de verplichtingen van de sectoren ten gunste van de risicogroepen, en vooral de groep van de jongeren, te wijzigen, vraagt de Raad ook om advies te worden verzocht over de voorstellen tot wijziging van dat koninklijk besluit.

De Raad wijst op de absoluut noodzakelijke duidelijkheid op korte termijn, zowel over de categorieën waarvoor bijkomende middelen kunnen worden toegekend, als over de verplichtingen van de sectoren in het kader van de regelgeving ten gunste van de risicogroepen.

- De regel ingeval de vraag het beschikbare budget overschrijdt (artikel 4)

Artikel 4, dat betrekking heeft op de bepalingen die van toepassing zijn indien het budget ontoereikend is om het geheel van de projecten te financieren, beoogt de "gevraagde" bijkomende financiële middelen. Voor de duidelijkheid zou die formulering moeten worden vervangen door de "gevraagde en toegekende" bijkomende financiële middelen.

- De eventuele terugvordering van de uitbetaalde bedragen indien er geen of onvoldoende rapportering is (artikel 6, § 2 en § 3)

Er zou moeten worden voorzien in een mechanisme om te vermijden dat een sector sommen moet terugbetalen die al effectief werden gebruikt en die een eerste keer werden gevalideerd op basis van bewijsstukken.

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

Uit de bespreking van de tekst in de commissie is gebleken dat de representatieve werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties wel akkoord gaan met het feit dat de middelen die thans aan het globale beheer worden besteed in de toekomst worden gebruikt voor projecten van de sectoren ten gunste van de risicogroepen, maar geen eenparig standpunt kunnen innemen over de nadere uitvoeringsregels waarin het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet.

### A. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, verwelkomen dat eindelijk uitvoering wordt gegeven aan het beleidsvoornemen om de opbrengsten van de sancties voor de bedrijven met onvoldoende inspanningen naar de risicogroepen terug te ploegen naar de sectoren die wel inspanningen doen. Ze vragen dat al het nodige wordt gedaan, in samenwerking met de sectoren, om de middelen voor 2013 (6 miljoen euro) niet verloren te laten gaan.

### **Strijd tegen de jeugdwerkloosheid**

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, ondersteunen overigens ten volle de recent aangebrachte oriëntatie op de doelgroep van de risico-jongeren. 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 beroepsinschakelingsstijd 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.

### **Selectieve oriëntatie naar jongeren**

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 - Alternerend 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 stageregelingen;
- 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.

### **Prioriteit voor jongeren met de grootste inschakelingsmoeilijkheden**

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, achten het aangewezen dat deze sectorale projecten sterk worden gericht op de jongeren met de grootste inschakelingsmoeilijkheden, in lijn met de voorstellen die zij reeds hebben geformuleerd in het bovenvermelde advies nr. 1820 en waaraan de regering ruim gevolg heeft gegeven met het Koninklijk Besluit van 19 februari 2013. Zij wensen op korte termijn in kennis te worden gesteld van de concrete regeringsvoornemens tot uitbreiding van de doelgroep van de risico-jongeren, met het oog op advisering door de Nationale Arbeidsraad.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, achten het in dit kader ook wenselijk dat vanuit de sectoren een bijzondere inspanning gebeurt voor de herwaardering en de versterking van het alternerend leren en werken, in lijn met de bovenvermelde adviezen nr. 1702 en 1770 van de Nationale Arbeidsraad.

### **Evaluatie voor 2015-2016**

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, stellen ook voor dat na afhandeling van de projectaanvragen voor 2013-2014 een globale evaluatie wordt gemaakt, in samenwerking met de sociale partners, van het type projecten dat wordt geïnitieerd en de doelgroepen en doelstellingen die daarbij worden beoogd. Ze vragen dat de Nationale Arbeidsraad daartoe na de eventuele tweede oproep (tegen 31 mei 2014) een gedetailleerde informatie wordt verstrekt over de inhoud van de projecten, met het oog op een globale discussie in de schoot van de Raad over de oriëntaties voor de projectoproepen voor 2015-2016.

### **Cofinanciering**

In het kader van deze evaluatie dient dan in het bijzonder te worden nagegaan hoe de middelen vanaf 2015 actiever kunnen worden ingezet als cofinanciering van sectorale projecten, naast:

- een eigen inbreng van de sector, vanuit de middelen die werden voorzien voor de 0.025%-verplichting voor jongeren;
- en/of de benutting van de Europese middelen in het kader van de Europese Structuurfondsen en in het bijzonder ook vanuit de aangekondigde Europese steunmaatregel voor de invoering van een jongerengarantie in de regio's met de hoogste jeugdwerkloosheid.

### **B. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen**

Hoewel de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, positief staan tegenover het activeren van de financiële middelen van het Fonds voor vorming en tewerkstelling van risicogroepen, brengen zij een negatief advies uit over het aan de Raad voor advies neergelegde ontwerp van Koninklijk Besluit. De voorwaarden en nadere regels die het ontwerp van Koninklijk besluit vaststelt om de financiering van specifieke projecten - gericht op een moeilijk bereikbare risicogroep - te bekomen, zijn onrealistisch, bureaucratisch en getuigen van weinig kennis van de werking van de sectoren.

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.

Het aan de Raad voor advies voorgelegde ontwerp van Koninklijk Besluit laat de sectoren toe om een aanvraag voor financiering van een project voor risicogroepen in te dienen, mits dit project gericht is op de beperkte groep jongeren die behoren tot de reeks van verplichte risicogroepen hernomen in het Koninklijk besluit van 19 februari 2013 tot uitvoering van artikel 189, vierde lid van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen. Bovendien wordt van de instelling die op het niveau van de sector verantwoordelijk is voor de projecten ten gunste van risicogroepen geëist dat zij een of meer partnerschapsakkoorden sluiten met ondernemingen, onderwijs- of opleidingsinstellingen of gewestelijke bemiddelings- of opleidingsdiensten met het oog op de concretisering van de inspanningen ten voordele van de jongeren waarvan hierboven sprake.

De problematiek van de jongerenwerkloosheid is 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 ongekwalificeerd, laag of fout gekwalificeerd uitstroom uit het onderwijs.

Het beperken van de toegang tot de financiering van projecten voor risicogroepen tot enkel projecten voor de laaggeschoolde jongeren, zal er toe leiden dat een zeer beperkt aantal sectoren een aanvraag kan indienen. Nochtans leveren veel sectoren vandaag nuttige inspanningen ten voordele van diverse sectorale risicogroepen. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen vragen om de toegang tot de middelen van het Fonds ook open te stellen naar deze sectorale projecten.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen vragen eveneens een herziening van de voorwaarden en nadere regels waaraan deze projecten onderworpen worden, in het bijzonder de partnerschapsakkoorden die voorafgaandelijk aan de indiening van de projecten afgesloten zouden moeten worden met ondernemingen, onderwijs- of opleidingsinstellingen of gewestelijke bemiddelings- of opleidingsdiensten. Indien dergelijke samenwerkingen nuttig en/of noodzakelijk zijn, zullen de sectoren zelf wel beslissen tot de uitwerking ervan. Een a priori verplichting voor ieder project zal enkel een 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.

-----