

ADVIES Nr. 1.427

Zitting van donderdag 21 november 2002

Aanvullend luik bij het ontwerp van wet en het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de harmonisering en de vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen - Afschaffing van het koninklijk besluit nr. 495 van 31 december 1986

x x x

1.980/1-1.

ADVIES Nr. 1.427

Onderwerp : Aanvullend luik bij het ontwerp van wet en het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de harmonisering en de vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen - Afschaffing van het koninklijk besluit nr. 495 van 31 december 1986

Op 30 oktober 2002 heeft mevrouw L. ONKELINX, Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid, de Nationale Arbeidsraad verzocht om op zeer korte termijn een advies uit te brengen over een aanvullend luik bij de voornoemde ontwerpen van wet en van koninklijk besluit voor wat betreft de afschaffing van het koninklijk besluit nr. 495 van 31 december 1986, dat voorziet in een stelsel van alternerende tewerkstelling en opleiding voor jongeren en in een tijdelijke vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen van de werkgever die in hoofde van die jongeren verschuldigd zijn.

De bespreking van die kwestie werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid.

De commissie heeft daarbij kunnen rekenen op de deskundige hulp van de vertegenwoordigers van de betrokken kabinetten alsook van de administratie van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en van de RSZ.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 21 november 2002 navolgend advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

A. Situering van de adviesaanvraag

De Nationale Arbeidsraad herinnert eraan dat hij op 23 oktober 2002 een advies heeft uitgebracht over de ontwerpen van wet en van koninklijk besluit betreffende de harmonisering en de vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen (advies nr. 1417).

Wat de bijdrageverminderingen voor de doelgroep van de jonge werknemers betreft, heeft de Raad in dat advies vastgesteld dat de voornoemde ontwerp teksten geen duidelijkheid brengen omtrent welke van de thans divers bestaande statuten zoals het alternerend leren, de industriële leerovereenkomst, de middenstandsopleiding en andere statuten van inschakeling van kansarme jongeren in de tewerkstelling onder de regeling van de jongeren vallen.

De Raad heeft akte genomen van de mededeling van de kabinetsvertegenwoordigers dat zij hieromtrent zo vlug mogelijk nieuwe teksten ter advies zouden voorleggen. Tevens heeft hij zich ertoe verbonden om op basis van die nieuwe teksten de kwestie verder te bestuderen en zo spoedig mogelijk een advies uit te brengen.

Tegen die achtergrond heeft de Minister van Werkgelegenheid op 30 oktober 2002 het advies ingewonnen over een aanvullend luik bij de voornoemde ontwerpen en heeft zij gevraagd dat de Raad zich op zeer korte termijn daarover zou uitspreken.

B. Onderwerp en draagwijdte van de adviesaanvraag

De Raad wordt om advies verzocht over een aanvullend luik bij het ontwerp van wet en het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de harmonisering en de vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen.

Hij stelt vast dat uit de adviesaanvraag van de minister blijkt dat dit aanvullend luik er in hoofdzaak toe strekt het type 2 en type 3 van de startbanen, namelijk de combinatie arbeid - opleiding, verder uit te bouwen door integratie van alle formules die opgenomen zijn in het koninklijk besluit nr. 495, dat wordt afgeschaft. Tezelfdertijd worden in de wetgeving betreffende het startbanenstelsel een aantal aanpassingen aangebracht. Zo wordt het onderscheid tussen doelgroep 1 (jongeren beneden 25 die net van school komen) en doelgroep 2 (alle jongeren onder de 25 jaar, ook zij die reeds een periode inactief waren), opgeheven.

Voor zover dit aanvullend luik betrekking heeft op wettelijke bepalingen wordt het voorgesteld onder de vorm van een regeringsamendement bij het nieuwe ontwerp van programmawet waarin de vereenvoudiging van de banenplannen is opgenomen. Wat de overige bepalingen betreft, gaat het eensdeels om nieuwe modaliteiten voor bijdragevermindering en anderdeels om aanpassingen van en nieuwe uitvoeringsbepalingen bij het koninklijk uitvoeringsbesluit van 30 maart 2000 betreffende het startbanenstelsel.

De regeringsdelegatie heeft het onderwerp en de draagwijdte van de adviesaanvraag nader toegelicht tegen de achtergrond van de voornoemde vereenvoudigingsontwerpen.

Op grond van die toelichting besluit de Raad dat, wat sociale zekerheid van de jongeren in de betrokken stelsels betreft, de hem meegedeelde voorstellen erop neerkomen :

- alle betrokken jongeren volledig aan de toepassing van de sociale zekerheid voor werknemers te onderwerpen en dit voor elke tewerkstelling vanaf het begin van de deeltijdse leerplicht;
- de vermindering van de werkgeversbijdragen, voorzien in het koninklijk besluit nr. 495, te vervangen door de verminderingen van werkgeversbijdragen, voorzien in de startbaanregeling, met name de structurele bijdragevermindering plus de forfaitaire vermindering voor de doelgroep van startbaanjongeren, dit betekent dat het systeem zo georganiseerd wordt dat, naar analogie met het koninklijk besluit nr. 495, een quasi volledige vrijstelling wordt verleend.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Algemene beschouwingen

De Raad heeft kennis genomen van de doelstelling die met het ter advies overgelegd aanvullend luik wordt nagestreefd. Die doelstelling bestaat erin alle formules van combinatie arbeid-opleiding, vervat in het koninklijk besluit nr. 495 (dat wordt afgeschaft), te integreren door een verdere uitbouw van de voornoemde types 2 en 3 van de startbaanovereenkomsten.

De Raad merkt op dat dit objectief samen gelezen moet worden met het voorstel tot opheffing van de artikelen 4 en 5 bis van het socialezekerheidsbesluit van 28 november 1969, zoals dit voorstel vervat is in het ontwerp van koninklijk besluit tot harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen betreffende de verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen waarop het aanvullend luik betrekking heeft.

Zulks houdt in dat voor de verschillende jongerenstelsels een einde wordt gesteld aan de beperkingen inzake de onderwerping aan de toepassing van de sociale zekerheid.

Het betreft met name :

- de beperking tot de regeling betreffende de jaarlijkse vakantie wat betreft de jongeren met een leerovereenkomst voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst of met een leer- of stageovereenkomst van de middenstand;
- de beperking tot de regeling voor verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, de regeling betreffende de jaarlijkse vakantie, de kinderbijslagregeling en de regeling betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, wat betreft de jongeren die tijdens de deeltijdse leerplicht met een arbeidsovereenkomst zijn tewerkgesteld.

Voorts merkt de Raad op dat hij op grond van de informatie, waarover hij thans beschikt, niet de mogelijkheid heeft om zich een volledig beeld te vormen van de gevolgen van de voorgestelde regeling wat betreft het sociaal en fiscaal statuut van de betrokken jongeren: hun rechten in de verschillende takken van de sociale zekerheid, hun bijdrageverplichtingen en die van hun werkgever, de prestaties die uit de onderwerping zullen voortvloeien alsook de consequenties voor de gezinsfiscaliteit.

In die omstandigheden en gelet op de zeer korte termijn waarover de Raad beschikt om zich uit te spreken, kan hij geen grondig en gedetailleerd advies uitbrengen over het geheel van de aspecten van de jongerenstatuten. Hij beperkt zich hier dan ook tot het onderzoek van die punten, die uitdrukkelijk in de hem voorgelegde teksten aan bod komen en formuleert een aantal voorstellen en opmerkingen in dit verband.

B. Bespreking van de inhoud van de voorgestelde bepalingen

1. Algemene opmerkingen

De Raad meent dat de regering met de voorgestelde regeling tot een harmonisering en een vereenvoudiging wil komen van een complexe situatie, die in de praktijk niet langer houdbaar is.

Hij is zich bewust van die toestand en is dan ook voorstander van een verdere harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van socialezekerheidsbijdragen.

De Raad dringt er met betrekking tot de onderwerping aan de sociale zekerheid op aan dat dit niet zoals de regering zich voorneemt zonder onderscheid voor alle beoogde jongeren zou gebeuren. Hij is immers van oordeel dat die uniforme benadering voorbijgaat aan het onderscheid vorming-tewerkstelling en aldus onvoldoende rekening houdt met de specifieke situatie van de deeltijds leerplichtigen, voor wie de vorming een essentiële plaats moet innemen.

Gelet daarop acht de Raad het aangewezen dat de leerplicht als onderscheidingscriterium zou gelden en hij stelt dan ook voor de nieuwe regeling te beperken tot die jongeren, die niet meer aan de deeltijdse leerplicht onderworpen zijn terwijl voor de deeltijds leerplichtigen de thans bestaande situatie ongewijzigd zou worden gehandhaafd.

De Raad, met uitzondering van de leden die de middenstandsorganisaties vertegenwoordigen, merkt op dat de deeltijdse leerplicht eindigt op het einde van het schooljaar in het jaar tijdens hetwelk de jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt maar uit praktische overwegingen stelt hij voor de toepassing van het nieuwe stelsel voor jongeren te laten aanvatten :

- hetzij op 1 september van het jaar waarin de jongere 18 jaar wordt;

- hetzij op 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin de jongere 18 jaar wordt.

De eerste datum houdt volgens de Raad, met uitzondering van de leden die de middenstandsorganisaties vertegenwoordigen, in dat het nieuwe stelsel ingaat bij het begin van het schooljaar en aldus nauw aansluit bij het einde van de deeltijdse leerplicht alsook bij de datum tot wanneer de kinderbijslag zonder bijkomende voorwaarden wordt toegekend (31 augustus van het jaar waarin de jongere 18 wordt). De tweede datum komt erop neer dat de nieuwe regeling ingaat bij het begin van het kalenderjaar, wat eensdeels samenvalt met het begin van een kwartaal, hetgeen praktischer is voor de RSZ-aangifte en wat anderdeels meer is afgestemd op de toepassing van regelingen zoals de jaarlijkse vakantie en de pensioenen.

Voorts vestigt de Raad er met uitzondering van de leden die de middenstandsorganisaties vertegenwoordigen, de aandacht op dat zijn voorstel tot gevolg zal hebben dat het sociaal statuut van een jongere, die voor zijn 18 jaar in een stelsel van deeltijds leren en werken is tewerkgesteld, gewijzigd zal worden. Hij vraagt dat de nodige aandacht aan die situatie wordt besteed om te vermijden dat een dergelijke overgang in de reglementering wordt bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt. Om die overgang zo eenvoudig en soepel mogelijk te laten verlopen, drukt hij bovendien de wens uit te onderzoeken of een dergelijke statutwijziging niet automatisch kan gebeuren via het mechanisme van de RSZ-aangifte.

Voor de leden die de middenstandsorganisaties vertegenwoordigen, moet er een duidelijk onderscheid blijven tussen de verschillende systemen naargelang de finaliteit van het systeem.

Jongeren volgen een opleiding en jong-volwassenen zijn werknemers die ook vorming krijgen.

Jongeren die dus een opleiding volgen kunnen hiervoor verschillende "lestechnieken" toepassen. De meesten zitten op schoolbanken of praktijkateliers van scholen maar een bepaalde groep jongeren verkiest de onderneming als opleidingstechniek. Jongeren die m.a.w. hun opleiding gestart zijn op het moment dat ze nog deeltijds leerplichtig waren, moeten beschouwd worden als leerlingen en horen dus niet thuis onder het hier geschetste systeem. De vereenvoudigingsvoorstellen zijn hier dus zeker niet van toepassing.

De groep van jong-volwassenen die een arbeidsovereenkomst aangaan waar ook een belangrijk deel vorming wordt gegeven en die dus hun tewerkstelling pas kunnen starten nadat ze niet meer vallen onder de deeltijdse leerplicht, vallen wel onder dit systeem.

Hierdoor wordt vermeden dat dit gevolgen zal hebben op het sociaal statuut van een jongere, die voor zijn 18 jaar in een stelsel van deeltijds leren en werken is tewerkgesteld. Immers, indien men zou beslissen dat men werknemer wordt vanaf een bepaalde leeftijd (bv. 18 jaar) dan zou dit tot gevolg hebben dat het sociaal statuut van de jongere, die voor zijn 18 jaar in een stelsel van deeltijds leren en werken is tewerkgesteld gewijzigd zal worden vanaf 18 jaar.

Voor de jong-volwassenen vragen de leden die de middenstandsorganisaties vertegenwoordigen tenslotte dat de nodige aandacht aan die situatie wordt besteed om te vermijden dat een dergelijke overgang in de reglementering wordt bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt.

De Raad wijst erop dat het nieuwe systeem niet tot gevolg mag hebben dat het statuut voor de betrokken doelgroep minder voordelen inhoudt dan thans het geval is. Hij drukt dan ook de wens uit dat de administratie in samenwerking met de betrokken socialezekerheidsinstellingen een grondig onderzoek wijdt aan de gevolgen van het nieuwe systeem om eventuele ongewenste neveneffecten op te sporen zodat de nieuwe regelgeving tijdig en uiterlijk voor de datum van inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen (1 januari 2004) kan worden bijgestuurd. De Raad vraagt dat een eventuele bijsturing enkel na consultatie van de sociale partners (in de beheerscomités van de betrokken instellingen) zou plaatsvinden.

Tevens wordt benadrukt dat dezelfde neutraliteit moet van toepassing zijn op de kosten en de administratieve lasten van de werkgevers. Indien deze operatie niet neutraal zou verlopen, mag gevreesd worden dat het voortbestaan van deze regelingen in het gedrang kan komen.

Om voor die eventuele bijsturing een passende juridische basis te voorzien, stelt de Raad voor om :

- ofwel in de wet de ingangsdatum van 1 januari 2004 in te schrijven en tegelijk te voorzien dat die datum bij koninklijk besluit kan aangepast worden;
- ofwel in de wet in te schrijven dat de ingangsdatum bij koninklijk besluit zal bepaald worden maar in het uitvoeringsbesluit alvast de datum van 1 januari 2004 op te nemen.

2. Opmerkingen in verband met sommige bepalingen

a. Vaststelling van de opleidingen

De Raad merkt op dat in het amendementsvoorstel nr. 3 van de regering wordt bepaald :

- dat de Koning de opleidingen moet vaststellen, die door de jongeren gevolgd mogen worden in het kader van een startbaanovereenkomst bedoeld bij artikel 27, 1e lid, 2° van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid (combinatie van een opleiding met een deeltijdse arbeidsovereenkomst);
- dat de Koning eveneens moet bepalen welke vormen van opleidings- of inschakelingsovereenkomsten er naast leerovereenkomsten, de stageovereenkomsten van de middenstand en overeenkomsten voor socio-professionele inschakeling als startbaanovereenkomsten, bedoeld bij artikel 27, 1e lid, 3° van de voornoemde wet, in aanmerking kunnen komen.

Wat de startbaanovereenkomsten, bedoeld bij artikel 27, 1e lid, 2° betreft, stelt de Raad vast dat in het aanvullend luik bij het ontwerp van koninklijk besluit bepaald wordt welke opleidingen door de jongere gevolgd mogen worden. Het betreft met name alle door de bevoegde gewest- en gemeenschapsoverheden ingerichte, gesubsidieerde of erkende types of vormen van onderwijs, cursussen, opleidingen of vormingen.

De Raad vraagt dat de sectorale opleidingen aan die opsomming worden toegevoegd.

Met betrekking tot de startbaanovereenkomst, bedoeld bij artikel 27, 1e lid, 3° constateert de Raad dat in het aanvullend luik bij het ontwerp van koninklijk besluit geen enkele aanduiding wordt gegeven omtrent de opleidings- of inschakelingsovereenkomsten, die naast de reeds geciteerde leer-, stage- of inschakelingscontracten als startbaanovereenkomst in aanmerking kunnen komen.

De Raad meent dat dienaangaande zo vlug mogelijk duidelijkheid moet worden geschapen teneinde het toepassingsgebied van de nieuwe regeling precies te kunnen afbakenen. Hij vraagt over die kwestie te worden geraadpleegd.

b. Bedrag van de forfaitaire bijdragevermindering

De Raad herinnert eraan dat volgens de regeling in het wetsontwerp en het ontwerp van koninklijk besluit, waarover hij het advies nr. 1.417 heeft uitgebracht, voor de tewerkstelling van een laag geschoolde jongere gedurende een periode van drie jaar de toekenning van een forfaitaire vermindering van 1.000 euro mogelijk is (één jaar tijdens de startbaanovereenkomst en twee jaar bij aanwerving erna).

De Raad wijst erop dat hij het dienaangaande in genoemd advies niet opportuun vond om in de nieuwe regeling gedurende drie jaar eenzelfde hoog bedrag van 1.000 euro toe te kennen en daarna niets meer. Hij pleitte er daarom voor om in het derde jaar het bedrag af te bouwen en in plaats van 1.000 euro 400 euro toe te kennen.

De Raad constateert dat het aanvullend luik bij het ontwerp van koninklijk besluit met dit advies geen rekening heeft gehouden.

c. Geldigheidsduur van de startbaankaart

De Raad merkt op dat in het amendementsvoorstel nr. 5 van de regering bepaald wordt dat de geldigheidsduur van de startbaankaart, die zes maanden bedraagt, afloopt op de dag dat de jongere niet meer voldoet aan de voorwaarden om in het kader van een startbaanovereenkomst te worden aangeworven (artikel 23 van de wet betreffende de startbaanovereenkomst). Hij wijst tevens op de incoherentie dienaangaande alsook inzake de termijn van geldigheidsduur zelf met de werkkaart.

De Raad ziet het nut niet in van die bepaling die bovendien de rechtszekerheid voor de werkgevers in het gedrang brengt en vraagt dan ook die bepaling te schrappen.

d. Vrijstelling van de startbaanverplichting

In de context van de startbanen wenst de Raad ten stelligste aan te dringen op de verwezenlijking van een voorstel, dat hij geformuleerd heeft in zijn voornoemd advies nr. 1.417 van 23 oktober 2002, wat de voorziene vrijstelling betreft van de startbaanverplichting voor ondernemingen die een geleidelijke afbouw van het personeelsbestand hebben gekend.

De Raad kon in dat advies met die bijkomende vrijstelling akkoord gaan maar wat de verdere uitvoering betreft kon hij niet instemmen met de vereiste om niet langer beroep te mogen doen op het brugpensioen. Hij stelde dan ook voor om in artikel 38 van het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de harmonisering en de vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van socialezekerheidsbijdragen deze vereiste in § 2, evenals in het laatste streepje van § 4 van het nieuwe artikel 7 bis te schrappen.
