

ADVIES Nr. 1.804

Zitting van woensdag 27 juni 2012

Uitvoering van het regeerakkoord van 1 december 2011 - Responsabilisering van de werkgevers bij overbenutting van de tijdelijke werkloosheid - Voorontwerpen van koninklijke besluiten

x x x

2.547-1

ADVIES Nr. 1.804

Onderwerp: Uitvoering van het regeerakkoord van 1 december 2011 - Responsabilisering van de werkgevers bij overbenutting van de tijdelijke werkloosheid - Voorontwerpen van koninklijke besluiten

Mevrouw M. De Coninck, minister van Werk, heeft bij brief van 7 maart 2012 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over twee voorontwerpen van koninklijke besluiten.

Het eerste voorontwerp van besluit geeft uitvoering aan artikel 38, § 3 sexies, vijfde lid van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

Het tweede voorontwerp van besluit wijzigt het koninklijk besluit van 17 september 2005 tot uitvoering van artikel 38, § 3 sexies van de voornoemde wet van 29 juni 1981 en heeft een louter formele bedoeling.

Artikel 38, § 3 sexies bepaalt dat de werkgevers op wie de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders toepasselijk is, een jaarlijkse bijdrage verschuldigd zijn, berekend op basis van een gedeelte van de dagen tijdelijke werkloosheid die zij voor hun handarbeiders en leerlingen onderworpen aan de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971, hebben aangegeven.

Het eerste voorontwerp van besluit bepaalt de formules en de parameters waarmee de bijdrage wordt berekend, ter uitvoering van artikel 38, § 3 sexies, vijfde lid van de genoemde wet van 29 juni 1981. Dat artikel werd gewijzigd door de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, om uitvoering te geven aan het regeerakkoord van 1 december 2011 waarin het volgende is bepaald: "Vanaf 2012 zal er, in overleg met de sociale partners, een responsabilisering van de werkgevers worden ingevoerd indien er een overbenutting van de tijdelijke werkloosheid is, volgens nader te bepalen regels en rekening houdend met een zekere geleidelijkheid."

Een soortgelijke maatregel wordt al toegepast op de werkgevers die ressorteren onder het paritair comité voor het bouwbedrijf.

Het voorontwerp van besluit bevat een reeks formules voor de berekening van de bijdrage, waarover de Raad zich moet uitspreken.

De minister merkt in haar adviesaanvraag op dat ook andere opties overwogen kunnen worden.

Zij wijst erop dat ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering van de maatregel zijn uitgesloten. Zij vraagt het advies van de Nationale Arbeidsraad over die uitsluiting alsook over de wenselijkheid om die uitsluiting eventueel uit te breiden of te beperken; daarbij moet vooral aandacht worden besteed aan de praktische uitvoerbaarheid door de RSZ-diensten.

Bovendien merkt ze op dat het de bedoeling is dat die maatregelen 14 miljoen euro opleveren in 2012.

De minister verzoekt de Nationale Arbeidsraad die adviesaanvraag binnen de wettelijk bepaalde termijn van twee maanden te beantwoorden, om de uitvoering van dat besluit niet in gevaar te brengen.

De werkzaamheden werden gevoerd in de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen - Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 27 juni 2012 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ADVIESAANVRAAG VAN DE MINISTER

Mevrouw M. De Coninck, minister van Werk, heeft bij brief van 7 maart 2012 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over twee voorontwerpen van koninklijke besluiten.

Het eerste voorontwerp van besluit geeft uitvoering aan artikel 38, § 3 sexies, vijfde lid van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

Het tweede voorontwerp van besluit wijzigt het koninklijk besluit van 17 september 2005 tot uitvoering van artikel 38, § 3 sexies van de voornoemde wet van 29 juni 1981 en heeft een louter formele bedoeling.

Artikel 38, § 3 sexies bepaalt dat de werkgevers op wie de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders toepasselijk is, een jaarlijkse bijdrage verschuldigd zijn, berekend op basis van een gedeelte van de dagen tijdelijke werkloosheid die zij voor hun handarbeiders en leerlingen onderworpen aan de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971, hebben aangegeven.

Het eerste voorontwerp van besluit bepaalt de formule en de parameters waarmee de bijdrage wordt berekend, ter uitvoering van artikel 38, § 3 sexies, vijfde lid van de genoemde wet van 29 juni 1981. Dat artikel werd gewijzigd door de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, om uitvoering te geven aan het regeerakkoord van 1 december 2011 waarin het volgende is bepaald: "Vanaf 2012 zal er, in overleg met de sociale partners, een responsabilisering van de werkgevers worden ingevoerd indien er een overbenutting van de tijdelijke werkloosheid is, volgens nader te bepalen regels en rekening houdend met een zekere geleidelijkheid."

Een soortgelijke maatregel wordt al toegepast op de werkgevers die ressorteren onder het paritair comité voor het bouwbedrijf.

Het voorontwerp van besluit bevat een reeks formules voor de berekening van de bijdrage, waarover de Raad zich moet uitspreken.

De minister merkt in haar adviesaanvraag op dat ook andere opties overwogen kunnen worden.

Zij wijst erop dat ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering van de maatregel zijn uitgesloten. Zij vraagt het advies van de Raad over die uitsluiting alsook over de wenselijkheid om die uitsluiting eventueel uit te breiden of te beperken; daarbij moet vooral aandacht worden besteed aan de praktische uitvoerbaarheid door de RSZ-diensten.

Bovendien merkt ze op dat het de bedoeling is dat die maatregelen 14 miljoen euro opleveren in 2012.

De minister verzoekt de Nationale Arbeidsraad die adviesaanvraag binnen de wettelijk bepaalde termijn van twee maanden te beantwoorden, om de uitvoering van dat besluit niet in gevaar te brengen.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Algemene beschouwingen

De Raad heeft zich aandachtig gebogen over de voorgelegde voorontwerpen van koninklijke besluiten.

Hij constateert dat het koninklijk besluit waaraan hij in het bijzonder aandacht heeft besteed, uitvoering geeft aan het regeerakkoord van 1 december 2011 waarin het volgende is bepaald: "Vanaf 2012 zal er, in overleg met de sociale partners, een responsabilisering van de werkgevers worden ingevoerd indien er een overbenutting van de tijdelijke werkloosheid is, volgens nader te bepalen regels en rekening houdend met een zekere geleidelijkheid."

Hij merkt in dat verband op dat zowel het regeerakkoord als het ontwerp van interprofessioneel akkoord voor de periode 2011-2012 als belangrijkste doelstelling hadden het stelsel van de tijdelijke werkloosheid te behouden, maar een responsabilisering van de werkgevers in te voeren in geval van overmatig gebruik en overbenutting van economische werkloosheid.

De Raad constateert bovendien dat de doelstelling van de regering om de werkgevers die gebruik maken van de economische werkloosheid te responsabiliseren er ook in bestaat om op basis van becijferde ramingen nieuwe inkomsten te genereren in een context van bezuinigingen, ten bedrage van 14 miljoen euro in 2012.

De Raad is in dat verband van mening dat in het kader van die begrotingsdoelstelling rekening moet worden gehouden met een daling van de inkomsten door het feit dat er onvermijdelijk minder een beroep zal worden gedaan op tijdelijke werkloosheid en de toekomstige gevolgen van het geheel van de door het regeerakkoord vastgestelde maatregelen inzake economische werkloosheid, zoals de invoering van de verplichting om de eerste dag economische werkloosheid elektronisch mee te delen, met een sanctie ingeval die verplichting niet wordt nageleefd, namelijk de betaling van het normale loon gedurende 7 dagen, te rekenen vanaf de eerste werkloosheidsdag, en de versterking van de controles op het gebruik van de tijdelijke werkloosheid in de gevoelige sectoren en op het structurele gebruik van de tijdelijke werkloosheid.

De Raad merkt vervolgens op dat de tijdelijke werkloosheid om economische redenen haar nut heeft bewezen, en dat wordt ook bevestigd door de Belgische regering en de Europese en internationale instanties, zoals de Europese Commissie en de OESO.

Hij herinnert eraan dat op het mechanisme van tijdelijke werkloosheid een beroep kan worden gedaan wanneer er een gebrek is aan werk om economische redenen, en vooral in een periode van vertraging van de economie met een directe impact op de activiteit van de ondernemingen.

De tijdelijke werkloosheid is bovendien een alternatief voor ontslag voor de betrokken werknemers en de ondernemingen kunnen vermijden dat ze werknemers met een ruime expertise en een algemeen erkend talent definitief moeten laten gaan. De tijdelijke werkloosheid biedt ook duidelijk een voordeel wat de kosten betreft; het beroep op tijdelijke werkloosheid is een besparingsmaatregel voor de staat, die op die manier aanzienlijker uitgaven in het stelsel van de volledige werkloosheid vermijdt (betaling van werkloosheidsuitkeringen, opvolging, begeleiding en activering van werklozen).

Uit de cijfergegevens over de tewerkstellings- en werkloosheidsgraad blijkt ten slotte dat het beroep op tijdelijke werkloosheid een positieve impact heeft gehad tijdens de periode van economische crisis in 2008, 2009 en 2010, en vergeleken met de situatie in de buurlanden.

Voor het behoud van het stelsel van tijdelijke werkloosheid wenst de Raad een andere oplossing voor te stellen dan de oplossing die is opgenomen in het voorgelegde voorontwerp van koninklijk besluit. Dat alternatieve voorstel wordt verderop uiteengezet.

Voor de formulering van dat alternatieve voorstel heeft de Raad kunnen rekenen op de waardevolle medewerking van de RSZ, die hij daarvoor oprecht bedankt.

B. Alternatief voorstel van de Raad

1. Beginselen

De Raad merkt in eerste instantie op dat zijn alternatieve voorstel ertoe strekt het stelsel van tijdelijke werkloosheid te behouden, maar een responsabilisering van de werkgevers in te voeren in geval van overmatig gebruik en overbenutting van economische werkloosheid.

In dat kader moet ervoor worden gezorgd dat het responsabiliseringsmechanisme eenvoudig, transparant, voorspelbaar en werkbaar is. Alleen op die manier kan volgens de Raad het gedrag van de werkgevers op dat vlak worden beïnvloed.

Het stelsel van responsabilisering van de werkgevers die een beroep doen op tijdelijke werkloosheid moet van toepassing zijn op alle sectoren. De sociale partners spreken zich in dit advies echter niet uit over de toepassing van dat stelsel op de bouwsector, waar al een stelsel van responsabilisering wordt toegepast.

Dat stelsel van responsabilisering is beperkt tot de regeling van economische werkloosheid en is alleen van toepassing op de arbeiders.

Het moet gebaseerd zijn op de vaststelling van individuele grenzen per werknemer en per kalenderjaar, met een invoering van progressieve forfaitaire bedragen.

De in aanmerking te nemen referentieperiode moet overeenstemmen met een kalenderjaar.

Het gaat om de volgende forfaitaire bedragen:

Dagen economische werkloosheid/kalenderjaar	Bijdragen per dag in euro
tot 110	0
111 tot 130	20
131 tot 150	40
151 tot 170	60
171 tot 200	80
201 en meer	100

Zo moet er geen responsabiliseringsbijdrage worden betaald wanneer het aantal aangegeven dagen economische werkloosheid per werknemer voor een bepaald jaar minder dan 110 bedraagt. Boven die grens moet een responsabiliseringsbijdrage per werknemer en per dag worden betaald voor de dagen economische werkloosheid die de vastgestelde grens overschrijden. Het bedrag van de te betalen bijdrage per dag is forfaitair en progressief naargelang van het aantal dagen overschrijding van die grens.

Voor de dagen economische werkloosheid boven de grens van 110 dagen wordt, per schijf van 20 dagen, voor de dagen die binnen die betrokken schijf vallen, een specifieke forfaitaire bijdrage betaald die niet gecumuleerd wordt met de bijdragen die voor de andere schijven gelden.

Omwille van de eenvoud, de transparantie en de voorspelbaarheid van het stelsel van responsabilisering wordt voor de toepassing van de vermelde grenzen geen rekening gehouden met het arbeidsregime waarin de betrokken werknemer is tewerkgesteld (voltijds, deeltijds, vijf- of zesdagenweek ...) noch met in- en uitdiensttreding in het betrokken kalenderjaar.

Voor werknemers die een beperkt aantal dagen per week werken maar daarvoor voltijds betaald worden en wier prestaties in de RSZ-kwartaalaangifte ook als voltijds worden aangegeven (bv. overbruggingsploegen, waarbij men in het weekend tweemaal twaalf uren werkt, maar het loon ontvangt voor een voltijdse tewerkstelling van 38 uren en op die basis wordt aangegeven in de RSZ-kwartaalaangifte; of de arbeidsregeling waarin men wekelijks drie dagen van twaalf uren of in totaal 36 uren werkt en dus voltijds betaald en aangegeven wordt in de RSZ-kwartaalaangifte) worden de dagen economische werkloosheid in de betrokken arbeidsregeling voor de toepassing van de bovenvermelde grenzen aangerekend aan het equivalent dat overeenstemt met de normale voltijdse arbeidsduur voor de betrokken werknemerscategorie.

Om de werkgevers de mogelijkheid te bieden de situatie te corrigeren, moet volgens de Raad het stelsel van responsabilisering absoluut pas worden ingevoerd met ingang van 1 januari 2012 voor het beroep op economische werkloosheid met betrekking tot 2012. In 2013 zullen dan een eerste keer bijdragen worden geïnd voor de dagen die de voor 2012 vastgestelde grenzen overschrijden.

Hij meent immers dat het stelsel van responsabilisering dat eerlang moet worden ingevoerd, niet van toepassing kan zijn op de in 2011 aangegeven dagen tijdelijke werkloosheid, omdat dit zou neerkomen op contractbreuk, aangezien de werkgevers op dat ogenblik niet op de hoogte waren van de invoering van dat stelsel en hun gedrag dus niet hebben kunnen aanpassen.

Algemeen genomen en om praktische redenen inzake toegankelijkheid en uitwisseling van de gegevens vindt de Raad dat de bijdragen voor de dagen tijdelijke werkloosheid die de grenzen van jaar X overschrijden, moeten worden geïnd in het jaar X+1.

Hij drukt bovendien de wens uit dat de inkomsten uit dat stelsel van responsabilisering volledig worden bestemd voor het stelsel van de tijdelijke werkloosheid.

Hij is ten slotte voorstander van de invoering van een stabiel stelsel van responsabilisering, om te vermijden dat de forfaitaire bedragen die op de responsabiliseringsbijdragen moeten worden toegepast ieder jaar opnieuw moeten worden vastgesteld.

2. Afwijkingen

a. Ondernemingen in herstructurering of in moeilijkheden

Overeenkomstig de adviesaanvraag van de minister heeft de Raad zich gebogen over de vraag of de ondernemingen in herstructurering of in moeilijkheden van de maatregel moeten worden uitgesloten en of het wenselijk is die uitsluiting eventueel uit te breiden of te beperken.

De ondernemingen in herstructurering moeten volgens hem in de responsabiliseringsregeling worden opgenomen. Zij zullen dus een beroep kunnen doen op de regeling van economische werkloosheid onder dezelfde voorwaarden (grenzen, bijdragen) als de andere ondernemingen.

Met betrekking tot de ondernemingen in moeilijkheden stelt de Raad voor dat de Adviescommissie die bij de algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg is ingesteld en die bevoegd is voor het bekomen van bepaalde afwijkingen krachtens de regelgeving inzake werkloosheid met bedrijfstoeslag, in het kader van de beslissing over een erkenning als onderneming in moeilijkheden aan de minister kan voorstellen de forfaitaire bedragen die normaal van toepassing zijn op de responsabiliseringsbijdragen voor de betrokken onderneming te halveren (dezelfde grenzen blijven van toepassing).

Die halvering kan van toepassing zijn op het hele kalenderjaar waarin de beslissing van de Adviescommissie werd genomen en eventueel op het volgende jaar, op voorstel van die Commissie.

Een mededeling over de toekenning van het gunstigere tarief aan een onderneming in moeilijkheden (start en duur van de periode van verlaagd tarief evenals het KBO-nummer van de betrokken onderneming) moet onmiddellijk worden gericht aan de RSZ en om de drie maanden aan de Nationale Arbeidsraad. De mededeling aan de Nationale Arbeidsraad bevat ook de positieve en negatieve beslissingen van de Adviescommissie daaromtrent evenals de motivering van die beslissingen.

b. Invoering van een tijdelijke afwijking

Gezien de moeilijke economische conjunctuur en een algemene daling van de bestellingen of in een aantal bedrijfssectoren, pleit de Raad er verder voor dat bij koninklijk besluit kan worden voorzien in een tijdelijke afwijking die algemeen zou gelden of voor een of meer sectoren die zich in een economische risicosituatie bevinden.

Daardoor zou een sector in geval van een aanzienlijke verslechtering van de economische activiteit een tijdelijke afwijking kunnen vragen van de bedragen en/of grenzen voor de responsabiliseringsbijdragen in het kader van de economische werkloosheid.

Het koninklijk besluit dat de tijdelijke afwijking toekent, wordt aangenomen op voorstel of na advies van het bevoegde paritair comité. Het ontwerp van besluit dat die afwijking toekent, wordt voor advies voorgelegd aan het beheerscomité van de RVA.

De procedure voor de toekenning van de tijdelijke afwijking en de controle erop moeten worden vastgesteld in het beheerscomité van de RVA. Die laatste deelt aan de RSZ en, om de drie maanden, aan de Nationale Arbeidsraad de lijst mee van sectoren die een dergelijke afwijking hebben gekregen. De lijst voor de Nationale Arbeidsraad bevat een overzicht van de positieve en negatieve beslissingen van het beheerscomité van de RVA evenals de motivering van die beslissingen.

Er kan ook een tijdelijke algemene afwijking worden aangenomen op voorstel of na advies van de Nationale Arbeidsraad. Over het ontwerp van besluit dat die afwijking toekent, wordt het advies van diezelfde Raad ingewonnen. Die Raad deelt aan de RVA en de RSZ de algemene afwijking mee die wordt toegekend.

C. Verbintenissen van de sociale partners

In het verlengde van dit advies gaan de sociale partners de verbintenis aan een formule te bestuderen die toelaat de bijdrage voor de tegemoetkoming van het Sluitingsfonds in het kader van de tijdelijke werkloosheid af te stemmen in functie van het responsabiliseringsmechanisme dat zal worden vastgesteld.

In het kader van de steun aan de maatregelen voor een versterkte controle inzake tijdelijke werkloosheid op het niveau van de RVA gaan de sociale partners ook de verbintenis aan te onderzoeken hoe eventuele misbruiken kunnen worden beperkt wanneer ziekteperioden samenvallen met een door de onderneming aan de RVA aangegeven periode van tijdelijke werkloosheid.

Ten slotte vragen de sociale partners een betere controle op de toekenning van de inhaalrust waarop de werknemer recht heeft vooraleer hij tijdelijk werkloos kan worden gesteld, overeenkomstig artikel 51 bis van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

D. Evaluatie van het stelsel van responsabilisering

Wanneer het stelsel van responsabilisering op kruissnelheid zal zijn, wenst de Raad eind 2014 over te gaan tot de evaluatie ervan met het oog op een eventuele aanpassing vanaf 2015.

Bij die evaluatie moet rekening worden gehouden met de impact van de responsabiliseringsmaatregel en met het effect van de andere maatregelen die het regeerakkoord heeft vastgesteld inzake economische werkloosheid, zoals de invoering van de verplichting om de eerste dag economische werkloosheid mee te delen, met een sanctie in geval van niet-naleving, en de versterking, door de RVA, van de controles op het gebruik van de tijdelijke werkloosheid op structurele wijze of in de gevoelige sectoren, om de impact op het gebruik en de uitgaven van de werkloosheidssector inzake tijdelijke werkloosheid te ramen.

Zo zullen in het kader van die evaluatie het ontradende effect van de verschillende hierboven aangegeven maatregelen en hun terugverdieneffecten duidelijk geïdentificeerd kunnen worden en in aanmerking kunnen worden genomen.

Op basis van de resultaten van die evaluatie zal dan kunnen worden nagegaan of het ingevoerde stelsel in de toekomst moet worden bijgestuurd.
