

ADVIES Nr. 1.732

---

Zitting van dinsdag 16 maart 2010

---

Ervaringsfonds - Jaarverslag 2008

x            x            x

2.422-1

## **ADVIES Nr. 1.732**

---

Onderwerp : Ervaringsfonds - Jaarverslag 2008

De heer P.-P. Maeter, voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, heeft bij brief van 27 augustus 2009 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het jaarverslag 2008 van het Ervaringsfonds.

Die adviesaanvraag stoelt op artikel 27 van het koninklijk besluit van 1 juli 2006 tot bevordering van de arbeidsmogelijkheden, de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden of de organisatie van de arbeid van oudere werknemers in het kader van het Ervaringsfonds.

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

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 16 maart 2010 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x                    x                    x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG**

De heer P.-P. Maeter, voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, heeft bij brief van 27 augustus 2009 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het jaarverslag 2008 van het Ervaringsfonds.

Die adviesaanvraag stoelt op artikel 27 van het koninklijk besluit van 1 juli 2006 tot bevordering van de arbeidsmogelijkheden, de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden of de organisatie van de arbeid van oudere werknemers in het kader van het Ervaringsfonds.

Het genoemde koninklijk besluit van 1 juli 2006 werd vastgesteld ter uitvoering van de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers, met name om te voldoen aan de Europese voorschriften inzake de verhoging van de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers.

Artikel 27 van dat koninklijk besluit van 1 juli 2006 bepaalt dat de administratie jaarlijks een verslag opstelt over de toepassing van de genoemde wet en dit besluit, m.a.w. over de werking en de acties van het Ervaringsfonds.

Verder heeft de Raad tijdens zijn werkzaamheden vernomen dat het externe evaluatieverslag van het Ervaringsfonds in september 2009 werd overhandigd.

De Raad had om die externe evaluatie verzocht in zijn advies nr. 1.639 van 29 april 2008 over het jaarverslag 2006. Die evaluatie werd toevertrouwd aan de vzw "Cap-Sciences humaines" en is gebaseerd op een enquête in het veld bij een groot aantal werkgevers en werknemers, uitgaande van een methodologie conform de door de Europese Unie in dat verband gestelde voorwaarden.

De Raad heeft de wens uitgedrukt kennis te kunnen nemen van dat evaluatieverslag. Bij brief van 27 november 2009 heeft mevrouw J. Milquet, minister van Werk, hem de algemene conclusies - met een aantal constatering en aanbevelingen - van die externe evaluatie bezorgd, alsook een vergelijkende analyse van de maatregelen die lidstaten hebben genomen om werknemers aan het werk te houden.

Een vertegenwoordigster van de vzw "Cap-Sciences humaines" en vertegenwoordigers van het Ervaringsfonds werden door de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen gehoord. Tijdens die hoorzitting werd het externe evaluatieverslag in zijn geheel voorgesteld en werd er met de commissieleden van gedachten gewisseld.

In dit advies wordt nagegaan of het Fonds zijn opdrachten optimaal verricht en of de gunstige weerslag van zijn actie op de werkgelegenheidsgraad en de kwaliteit van de arbeid van de werknemers maximaal is.

Daarvoor baseert de Raad zich zowel op het jaarverslag 2008 als op de externe evaluatie die op zijn verzoek door de vzw "Cap-Sciences humaines" in 2009 werd verricht.

Hij bedankt in het bijzonder de vertegenwoordigers van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en van de vzw "Cap-Sciences humaines" voor hun medewerking.

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

### A. Rol van het Fonds in de context van de vergrijzing

De Raad herhaalt vooreerst dat hij de door het Fonds nagestreefde doelstelling d.i. de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers verhogen, ten volle onderschrijft. Dat is volgens hem zowel op nationaal als op EU-vlak een essentiële doelstelling.

Gedurende het hele proces van tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon is het vraagstuk van het actief ouder worden een belangrijk aspect van de Europese werkgelegenheidsstrategie geweest. De Europese Commissie heeft in haar recente mededeling van 3 maart 2010 over de nieuwe EU-2020-strategie de versnellende vergrijzing van de bevolking in het licht gesteld; het aantal 60-plussers stijgt momenteel twee keer sneller dan voor 2007.

Het actief ouder worden is zonder enige twijfel een van de cruciale uitdagingen van de EU-2020-strategie. In die context van vergrijzing is het volgens de Raad noodzakelijk dat de arbeidsmarktdeelname van oudere werknemers meer dan ooit ondersteund en aangemoedigd wordt, zowel op nationaal als op Europees niveau.

Hij vindt dat het Ervaringsfonds een essentieel instrument is om die doelstelling te realiseren. Volgens hem dient het Fonds zich op de volgende actiedomeinen toe te spitsen:

- De arbeidsomstandigheden verbeteren om levenslang een betere duurzaamheid te garanderen en vroegtijdige uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen.
- De werkplek aanpassen aan de behoeften van oudere werknemers, omdat de mogelijkheid om te blijven werken in grote mate afhangt van de gezondheidstoestand, het welzijn en de arbeidsomgeving.
- Het niveau van blootstelling aan lichamelijke risico's zowel voor oudere als voor jongere werknemers controleren om het eventuele risico op een achteruitgang van de arbeidsgeschiktheid te kunnen bepalen.
- Aan oudere werknemers dezelfde opleidingsmogelijkheden bieden als aan jonge werknemers, en de opgedane ervaring behouden en doorgeven.

Om het actief ouder worden in de hand te werken, drukt de Raad verder de wens uit dat het generatiepact evenwichtig uitgevoerd wordt, dus ook wat betreft de overgang van zwaar naar lichter werk.

## B. Werking van het Fonds

### 1. Algemene beschouwingen

De Raad heeft het jaarverslag 2008 van het Ervaringsfonds met grote belangstelling onderzocht; dat verslag stemt hem in het algemeen tevreden. Hij merkt immers op dat het Fonds blijkbaar opnieuw op kruissnelheid is gekomen nadat er in 2007 een daling van de toelageaanvragen werd geconstateerd na de wijziging van het verordenende kader in 2006.

Daardoor is er, vergeleken met 2007, een algemene toename van de activiteit van het Fonds merkbaar, zowel wat de bewustmakingsacties als de ingediende toelageaanvragen en behandelde dossiers betreft. Zo stegen de toelageaanvragen van 120 in 2007 tot 219 in 2008.

De Raad neemt er ook akte van dat in de textielsector en de houtsector samenwerkingsprotocollen werden ondertekend, wat erop wijst dat de toelageaanvragen in de toekomst opnieuw zullen stijgen.

De Raad wenst hier het uitstekende werk van het team van het Ervaringsfonds in het licht te stellen. Uit het externe evaluatieverslag blijkt dat het Fonds beschikt over een kwalitatief hoogstaand, uitstekend opgeleid en gemotiveerd team.

De vele rechtstreekse contacten van het Fonds met de ondernemingen getuigen van een strategie die is toegespitst op contacten in het veld, welke praktijk benadrukt en aangemoedigd moet worden.

Over het algemeen meent de Raad dus dat hij zich op het jaarverslag 2008 en op de conclusies van de externe studie kan baseren om recht te doen aan het werk van het Ervaringsfonds.

### 2. Specifieke opmerkingen

De Raad wenst in dit advies ook in te gaan op een aantal punten waarover specifieke opmerkingen kunnen worden gemaakt.

Voor al die punten gaat hij uit van de constatering die volgens hem ten grondslag kunnen liggen aan de aanbevelingen die hij relevant vindt en die meer bepaald aan de genoemde externe evaluatie zijn ontleend.

a. Organisatie van de functies binnen het Fonds

De Raad constateert met belangstelling in de conclusies van de externe evaluatie dat er binnen het Fonds een uitgesproken onderscheid wordt gemaakt tussen twee categorieën van functies, namelijk de projectontwikkelaars en de dossierbeheerders. Alleen de projectontwikkelaars hebben bij de start van het project rechtstreeks contact met de ondernemingen, terwijl de dossierbeheerders nadien zorgen voor de administratieve afhandeling van de dossiers, zonder echt de inhoud van de projecten in het veld te kennen.

Volgens de Raad is dat onderscheid kunstmatig, waardoor de afhandeling van het dossier uit de praktijksfeer wordt gehaald; dat kan de ondernemingen en de werknemers het gevoel geven dat ze het zelf maar moeten uitzoeken, en kan ertoe leiden dat de follow-up van de projecten wordt beperkt tot een voornamelijk administratieve afhandeling, wat niet de bedoeling kan zijn.

De Raad beveelt bijgevolg aan op dat punt de conclusies van het externe evaluatieverslag te volgen en de functies van projectontwikkelaar en dossierbeheerder te herzien.

De hervorming zou het mogelijk moeten maken het beheer van de dossiers meer in de praktijksfeer te brengen: de functie van projectontwikkelaar zou evolueren naar een functie van consultancy en begeleiding in het bedrijf gedurende het hele project, terwijl de administratieve afhandeling zou worden teruggebracht tot een formeel onderzoek van de toekenningsvoorwaarden.

Die hervorming zal een nieuwe interventielogica impliceren, toegespitst op het identificeren van de behoeften van de werknemers als sleutel voor een geslaagde strategie. Er zal eveneens moeten worden voorzien in een nieuwe methodologie voor de interventie in de ondernemingen, met het oog op een participatieve vaststelling van de behoeften van de oudere werknemers en van de maatregelen om aan die behoeften tegemoet te komen. Die methodologie zal ook rekening moeten houden met de grootte van de ondernemingen en zal geen extra administratieve lasten voor de ondernemingen mogen meebrengen.

Ook de ergotherapeutische dimensie en de expertise inzake aanpassing van de werkplek zouden versterkt moeten worden.

b. Administratieve vereenvoudiging

Uit de enquête die de onderzoekers in het veld hebben verricht, onthoudt de Raad dat over het algemeen een zekere administratieve logheid bij de afhandeling van de dossiers wordt geconstateerd, met als gevolg dat voor de administratieve afhandeling van de dossiers twee maal meer personeelsleden ingezet moeten worden dan voor de projectontwikkeling.

Vooraf de berekening van de toelage is blijkbaar heel ingewikkeld. Uit de enquête in het veld blijkt dat 70 % van de ondervraagde personen niet hebben begrepen hoe de toelage berekend wordt.

Hij raadt aan dat de procedure voor de afhandeling van de dossiers zoveel mogelijk wordt vereenvoudigd, zodat het Fonds bepaalde personen die zich nu bezighouden met de administratieve afhandeling van de dossiers kan inzetten voor projectontwikkeling en adviesverlening aan de ondernemingen.

Hij stelt in het bijzonder voor in het koninklijk besluit van 1 juli 2006 te voorzien in een eenvoudige formule voor de berekening van het bedrag van de toelage voor elk type van tegemoetkoming (aankoop van materiaal, opleiding en kennisoverdracht) uitgaande van de aanbevelingen die in de conclusies van het evaluatieverslag worden gedaan (zoals een bepaald tegemoetkomingspercentage in de factuur).

c. Transparantie van de criteria voor het verlenen van de toelagen

De Raad constateert dat er door de dubbelzinnige regelgeving in theorie geen duidelijke criteria zijn om te beoordelen of een aan het Fonds voorgelegd project al dan niet relevant is: sleutelbegrippen, zoals de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de arbeidsorganisatie, worden niet omschreven in de verordenende teksten en er worden evenmin indicatoren bij gegeven.

Uit de enquête in het veld blijkt dat de overgrote meerderheid van de werkgevers van oordeel is dat de regels voor de aanvaarding van een dossier niet duidelijk zijn.



Hij stelt voor in het koninklijk besluit van 1 juli 2006 het sleutelbegrip "verbetering van de arbeidsomstandigheden" te omschrijven zoals voorgesteld in de conclusies van de externe evaluatie, d.i. "un changement dans la situation de travail, qui répond à un besoin professionnel lié à l'âge, la pénibilité ou le parcours du travailleur lequel est défini de manière participative".

d. Controleopdracht

De Raad wijst erop dat het Fonds de betalingen nu uitvoert op basis van de bewijsstukken, maar dat de echtheid en de kwaliteit van de gesubsidieerde projecten niet worden gecontroleerd.

De grote handelingsvrijheid waarover de projectontwikkelaars zouden moeten beschikken, heeft volgens hem als logisch gevolg dat het Fonds zijn controleopdracht ten volle moet kunnen uitoefenen. Daarom steunt hij het in het evaluatieverslag vervatte voorstel om binnen het Fonds een nieuwe functie van projectevaluator te creëren.

Het idee in de conclusies van de evaluatie, dat de ondernemingen het gesubsidieerde project zelf zouden moeten evalueren, vindt de Raad een interessant idee. Een en ander mag volgens hem echter niet leiden tot zwaardere administratieve lasten voor de ondernemingen, in het bijzonder de kmo's en de zeer kleine ondernemingen.

e. Toegang van de kmo's tot de toelagen

De Raad herinnert eraan dat hij steeds de wens heeft geuit dat de kmo's effectief toegang zouden hebben tot de in het kader van het Ervaringsfonds ontwikkelde maatregelen.

Op basis van de in het jaarverslag 2008 voorgestelde cijfers stelt hij met tevredenheid vast dat de toelageaanvragen evenwichtig verdeeld zijn onder de grote, kleine en middelgrote ondernemingen, net zoals dat in de vorige twee jaarverslagen werd geconstateerd.

Uit de conclusies van de externe evaluatie blijkt evenwel dat kmo's het moeilijker hebben om op het Fonds een beroep te doen: uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat grote ondernemingen het formulier voor de toelageaanvraag vrij eenvoudig vinden, terwijl kmo's dat formulier ingewikkeld vinden en doorgaans hulp nodig hebben om hun aanvraag in te dienen.

Voorts is het zo dat het aantal aan de kmo's toekende toelagen wel gestegen is in absolute cijfers, maar dat het aandeel van de kmo's in het totale aantal toelagen sedert 2006 is gedaald. Die daling is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat de kmo's moeilijk bereikt worden en de regelgeving in 2006 gewijzigd werd: het tegemoetkomingsplafond voor de kmo's is op dit ogenblik minder interessant dan voor de wijziging van de regelgeving in 2006.

In het licht hiervan drukt de Raad de wens uit dat bij elke hervorming van de organisatie en de werking van het Fonds en elke hervorming van zijn tegemoetkomingsmethoden, bijzondere aandacht wordt besteed aan de kmo's. Bij elke hervorming van het stelsel zou er volgens de Raad voor gezorgd moeten worden dat een en ander praktisch haalbaar is voor de kmo's, in het bijzonder voor de micro-ondernemingen.

f. Toelage voor wettelijke verplichtingen en dubbele toelagen

De Raad constateert dat projecten die alleen worden opgezet om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de werkgevers vandaag voor toelagen in aanmerking kunnen komen. Hij merkt ook op dat het onderzoeksteam heeft geconstateerd dat de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving inzake welzijn op het werk onvoldoende bekend zijn in het veld.

Hij onthoudt dat het Fonds de ondernemingen die projecten indienen, niet vraagt of er voor het project andere overheidssubsidies zijn. Het is dus perfect mogelijk dat sommige door het Fonds gesubsidieerde projecten een dubbele toelage krijgen.

De Raad herinnert aan het standpunt dat hij daaromtrent in zijn advies nr. 1.639 van 29 april 2008 heeft geformuleerd, namelijk 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.

Op die manier kan de subsidiëring worden vermeden van projecten die tegemoetkomen aan wettelijke of cao-verplichtingen of projecten die al worden gesubsidieerd krachtens de wet of een collectieve arbeidsovereenkomst (zoals voor tijdskrediet of telewerk).

De Raad vindt dat dergelijke projecten maar door het Fonds kunnen worden gefinancierd voor zover ze een specifieke meerwaarde hebben om de doelgroep van werknemers van 45 jaar en ouder aan het werk te houden.

Een grotere transparantie in de criteria voor de toekenning van de toelagen zou situaties van dubbele toelagen moeten kunnen vermijden.

Ten slotte vindt de Raad dat bewustmakingsacties opgezet moeten worden opdat de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de welzijnswetgeving beter bekend zouden zijn in het veld.

g. Voordeeleffect

De Raad wijst erop dat de actie van het Fonds een voordeeleffect inhoudt, d.w.z. dat in een aantal gevallen de werkgever de gesubsidieerde maatregel sowieso op hetzelfde ogenblik zou hebben genomen, zelfs zonder de tegemoetkoming van het Fonds.

Volgens de studie zou dat voordeeleffect in 40 % van de gevallen spelen voor de aankoop van materiaal, in 57 % voor de kennisoverdracht en in 64 % voor de opleidingsacties.

Uit de situatie in andere landen maakt de Raad op dat steun aan en adviesverlening over een leeftijdsbeleid dat gunstig is voor de tewerkstelling van oudere werknemers, het beste middel is om dat voordeeleffect te beperken en dus aangemoedigd moet worden. Een tegemoetkomingsmethode gebaseerd op het participatief identificeren van de behoeften van ouderen, zou ervoor moeten zorgen dat de investeringen gebruikt worden voor de relevantste en efficiëntste oplossingen (beste, goedkoopste oplossing).

h. Begroting

De Raad wijst erop dat, hoewel de regering in 2009 een bedrag van 31 miljoen euro voor de werking van het Ervaringsfonds heeft uitgetrokken, dat Fonds niet beschikt over een budget dat institutioneel wordt gegarandeerd.

Het budget van het Fonds wordt immers jaarlijks vastgesteld en in 2008 moest een extra dotatie worden gevraagd om de toegekende toelagen te kunnen betalen, waardoor de betalingen aan de ondernemingen vertraging opliepen.

De Raad onderstreept dat in de conclusies van de externe evaluatie wordt opgemerkt dat er in de toekomst nieuwe liquiditeitsproblemen kunnen zijn indien de sectoren die samenwerkingsprotocollen hebben gesloten, hun doelstellingen bereiken.

Hij hekelt dus andermaal het feit dat zo'n groot bedrag voor het Ervaringsfonds wordt uitgetrokken, terwijl aan het Fonds tegelijkertijd budgettaire beperkingen worden opgelegd die zijn activiteit sterk inperken.

Hij dringt erop aan dat op institutioneel niveau een oplossing wordt gevonden die garandeert dat het Fonds over voldoende middelen kan beschikken om de hem toevertrouwde opdrachten te vervullen.

i. Samenwerkingsprotocollen

De Raad heeft kennis genomen van de moeilijkheden die de sectoren ondervinden om hun doelstellingen te bereiken. Zonder afbreuk te doen aan het werkelijke belang van dat sectorale instrument, in het bijzonder om een aanzienlijk aantal kmo's en micro-ondernemingen te bereiken, stelt hij voor dat wordt nagedacht over de vraag hoe de werking ervan geoptimaliseerd kan worden.

Bij het volgende jaarverslag 2009 wenst hij te vernemen hoe de situatie op dat vlak is geëvolueerd.

j. Regionale verschillen

De Raad wijst erop dat in het jaarverslag 2008 wordt bevestigd dat het aantal ingediende aanvragen en gesubsidieerde projecten erg onevenwichtig is verdeeld over de gewesten.

Hij neemt akte van de inspanningen van het Fonds om dat te verhelpen en moedigt het aan die inspanningen te vergroten. Het inzetten van meer personeel, daar waar het nodig is, en gerichte inspanningen op het gebied van informatie en bewustmaking zouden moeten leiden tot een evenwichtiger verdeling van de gesubsidieerde ondernemingen over de gewesten.

k. Informatie en bewustmaking

Het Ervaringsfonds heeft sedert zijn oprichting een strategie uitgewerkt die is toegespitst op contacten in het veld, waardoor de contacten met de ondernemingen zijn toegenomen, ofwel rechtstreeks, ofwel via tussenpersonen. Die strategie heeft resultaat opgeleverd: de demarche van het Fonds bij de ondernemingen is reëel en werd door de ondernemingen gevoeld. Toch blijft het Fonds vrij onbekend bij het ruime publiek.

Volgens de Raad is voor het Fonds het ogenblik aangebroken om een communicatiestrategie op te zetten die een ruimere doelgroep bereikt; daarbij zouden vooral de kmo's en de micro-ondernemingen gevisseerd moeten worden. Dat kan door middel van publiciteitscampagnes, maar ook door het tot stand brengen van netwerken tussen het Fonds en de diverse actoren, zowel van de overheid als van de privésector.

Hij wenst ook te weten welk gevolg werd gegeven aan maatregel 33 van het werkgelegenheidsplan 2009. Die maatregel luidt als volgt: "Een grote sensibiliseringscampagne inzake het voordeel van langer werken of van de aanwerving van oudere werknemers, zal gelanceerd worden bij het ruime publiek (oudere werkzoekenden, oudere leden van de actieve beroepsbevolking, diverse organisaties, werknemers en het grote publiek). Er is een bedrag van 600.000 euro voor deze campagne voorzien. Tijdens de komende weken zal een meerjarenplanning worden uitgewerkt en de eerste sensibiliseringscampagne zal begin 2009 van start gaan."

De Raad herinnert eraan dat hij waardering heeft voor dat soort van initiatieven, die ongetwijfeld kunnen bijdragen tot de bekendmaking van het Ervaringsfonds bij het grote publiek en de opwaardering van de opdrachten van het Fonds; hij wijst er niettemin op dat het budget van 600.000 euro dat is uitgetrokken om die sensibiliseringscampagne te financieren, het reële budget van het Fonds, dat al vrij beperkt is, niet in het gedrang mag brengen.

I. Aanbeveling nr. 20 van 9 juli 2008

In het kader van de overgang naar lichter werk wordt in die aanbeveling de nadruk gelegd op de opleiding, de aanpassing van de werkpost, de overdracht van kennis alsook op de rol die het Ervaringsfonds dienaangaande kan vervullen.

De Raad dringt er vooral op aan dat de verordenende bepalingen worden vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de toekenning van de premie ter compensatie van het eventuele loonverlies van oudere werknemers die van een zware naar een lichtere, maar minder goed betaalde job overstappen, (overeenkomstig zijn aanbeveling nr. 20 van 9 juli 2008 om oudere werknemers aan het werk te houden in de ondernemingen).

De Raad drukt dan ook de wens uit dat de uitvoeringsmaatregelen vastgesteld worden en dat het Fonds, in het kader van de uitvoering van die aanbeveling nr. 20 en van zijn advies nr. 1.651 van 9 juli 2008, een actieve rol krijgt, gezien zijn expertise op dat vlak.

3. Slotbeschouwingen

Ten slotte vraagt de Raad geïnformeerd te worden over de gevolgen die zullen worden gegeven aan de conclusies van de externe evaluatie van het Ervaringsfonds alsook aan dit advies.

-----