

ADVIES Nr. 2.062

---

Zitting van dinsdag 28 november 2017

---

Risicogroepen - Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 2013 tot uitvoering van artikel 191, § 3 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)

x                      x                      x

2.937

## **ADVIES Nr. 2.062**

---

Onderwerp : Risicogroepen - Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 2013 tot uitvoering van artikel 191, § 3 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)

---

De heer K. Peeters, minister van Werk, heeft bij brief van 25 september 2017 de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 2013 tot uitvoering van artikel 191, § 3 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

Dat ontwerp is bedoeld om een aantal wijzigingen aan te brengen aan de regelgeving die van toepassing is op de bijkomende projecten ten voordele van jongeren onder de 26 jaar die tot de risicogroepen behoren. Sedert de hervorming van 2015 (koninklijk besluit van 23 augustus 2015) moeten die bijkomende projecten rechtstreeks of onrechtstreeks leiden tot werk via het aanbod van ingroeibanen.

In zijn brief heeft de minister gevraagd dat de Raad zijn advies tegen midden oktober uitbrengt, zodat de gewijzigde regelgeving kan worden toegepast op de bijkomende projecten die op 1 januari 2018 van start gaan.

De commissie Individuele Arbeidsverhoudingen werd met het onderzoek van dat punt belast.

Op verslag daarvan heeft de Raad op 28 november 2017 het volgende advies uitgebracht.

x x x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

### **I. INLEIDING**

De heer K. Peeters, minister van Werk, heeft bij brief van 25 september 2017 de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 2013 tot uitvoering van artikel 191, § 3 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

Dat ontwerp is bedoeld om een aantal wijzigingen aan te brengen aan de regelgeving die van toepassing is op de bijkomende projecten ten voordele van jongeren onder de 26 jaar die tot de risicogroepen behoren. Sedert de hervorming van 2015 (koninklijk besluit van 23 augustus 2015) moeten die bijkomende projecten rechtstreeks of onrechtstreeks leiden tot werk via het aanbod van ingroeibanen.

In zijn brief heeft de minister gevraagd dat de Raad zijn advies tegen midden oktober uitbrengt, zodat de gewijzigde regelgeving kan worden toegepast op de bijkomende projecten die op 1 januari 2018 van start gaan.

De voorgestelde wijzigingen zijn vooreerst bedoeld om meer autonomie, betrokkenheid en flexibiliteit te geven aan de paritaire (sub)comités bij de opvolging en goedkeuring van de verschillende projecten. Door middel van een aantal procedureaanpassingen en met name de tussenkomst van de revisor of accountant als bedoeld in de artikelen 12 en 13 van de wet van 7 januari 1958 (zie in het bijzonder artikel 4 van het ontwerp) wil de voorgelegde tekst de controle op de verwezenlijking van de projecten overdragen van de administratie naar de paritaire (sub)comités.

Het tweede luik van de beoogde hervorming herzielt de verdeelsleutel van de subsidies indien het totaal aan gevraagde middelen de enveloppe van 12 miljoen euro overstijgt die voorzien is voor elke periode van twee jaar. Nu wordt dat bedrag verdeeld op basis van de hoogte van de door de sectoren gevraagde bedragen. Om deze methode te rationaliseren verdeelt de in artikel 2 van het ontwerp voorgestelde nieuwe verdeelsleutel de bedragen die uiteindelijk worden toegekend aan de sectoren, op basis van het aantal voltijds equivalenten binnen een bepaald paritair (sub)comité. Het aantal voltijds equivalenten zou worden berekend op basis van de RSZ-aangiften in de twee jaren voorafgaand aan het jaar waarin de aanvraag voor de bijkomende financiële middelen wordt ingediend.

Er wordt tot slot op gewezen dat over de regeling die door het voornoemde koninklijk besluit van 26 november 2013 (toen in ontwerpfase) is ingevoerd, het verdeeld advies nr. 1.867 van 22 oktober 2013 is uitgebracht, waarin de organisaties hun respectieve standpunten konden meedelen over de toen voorgestelde uitvoeringsregels voor de aanwending van die bijkomende middelen. Vervolgens werd het advies nr. 1.954 van 14 juli 2015 uitgebracht over de wijzigingsvoorstellen uit 2015 (die zijn ingevoerd door het koninklijk besluit van 23 augustus 2015).

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

Het sectoraal beleid ten voordele van de risicogroepen krijgt voortdurend de aandacht van de Nationale Arbeidsraad. Sinds verschillende jaren worden de verbintenissen van de sociale partners op dat vlak verlengd.

De Raad heeft kennis genomen van het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit en van de door de FOD WASO gegeven toelichting. Uit de bespreking van de tekst in de commissie is evenwel gebleken dat de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties niet tot een eenparig standpunt zijn kunnen komen over de voorgestelde wijzigingen in het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

### A. Standpunt van de representatieve werknemersorganisaties

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, hebben met veel belangstelling kennis genomen van het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 2013 in uitvoering van artikel 191, §3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

Dit omdat het door de sociale partners ontwikkelde beleid inzake risicogroepen, hen logischerwijze nauw aan het hart ligt en ze ten volle dit instrument aanwenden en verder wensen aan te wenden om de werkloosheid onder jongeren met het hoogste risico op werkloosheid te voorkomen en te bestrijden zodanig dat die jongeren de mogelijkheid krijgen om in te stappen in volwaardige tewerkstelling. Ze verwijzen daarbij naar de analyse die de diensten van de FOD WASO in maart 2017 bezorgd hebben aan de Raad en waaruit blijkt dat in de periode 2014-2015 de bijkomende projecten risicogroepen minstens 739 jongeren naar volwaardige tewerkstelling hebben toegeleid. Dit resultaat (739 jobs aan een kost van 6 miljoen euro per jaar), staat in schril contrast met de 585 à 850 jobs die de vermindering van minimumlonen voor jongeren zou opleveren (minimum- en maximumscenario's Planbureau, maart 2017) aan een kost van 40,5 miljoen euro per jaar (Planbureau, oktober 2016). Het is in elk geval een van de zeldzame gecibleerde initiatieven die worden genomen om de werkloosheid te bestrijden, in afwijking op een beleid dat grotelijks in functie staat van het creëren van bijjobs voor, naargelang het geval, werkenden, studenten en gepensioneerden.

Hetgeen maakt dat het belang van de maatregel risicogroepen niet onderschat kan worden.

Om een nog beter en vollediger zicht te krijgen op het effect van de maatregel, verzoeken de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen dat diezelfde diensten een overzicht bezorgen van de afgelopen en lopende projecten, de inhoud en de resultaten ervan. En dit voor de periode 2016-2017. Ook vragen ze dat de nodige voorbereidingen getroffen worden om eenzelfde overzicht te bezorgen van de projecten die in de periode 2018-2019 zullen gerealiseerd worden.

Dit opdat op basis van duidelijke gegevens een evaluatie en indien nodig bijsturing van de reglementering kan gebeuren en al begin 2019 voor alle sectoren (en bedrijven) duidelijk is wat het beleidskader zal zijn voor de periode 2020-2021 (onder voorbehoud van de tweejaarlijkse verlenging door het interprofessioneel akkoord van de inspanningen voor risicogroepen).

Wat nu het eigenlijke ontwerp van koninklijk besluit betreft, betreuren de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen ten zeerste dat pas eind september 2017 een adviesaanvraag hierover werd bezorgd aan de Raad. Pas eind september 2017, wetende dat uiterlijk 1 oktober 2017 de voor de periode 2018-2019 voorgestelde projecten ingediend dienden te worden (en al heel wat sectoren te goeder trouw financieringsaanvragen voor hun projecten hebben ingediend). Dit is niet meer of minder dan het 'en cours de route' wijzigen van de spelregels en creëert onnodige rechtsonzekerheid. Het getuigt in elk geval niet van behoorlijk bestuur dat de sectoren eerst amper twee weken kregen voor de indiening van projecten en nadien zelfs te horen kregen dat het koninklijk besluit op basis waarvan die projecten moesten worden ingediend nog zal aangepast worden na de uiterlijke datum van indiening.

Omtrent de in het ontwerp van koninklijk besluit opgenomen wijzigingen, verzoeken de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen dat bij de beoordeling van de aanvragen niet gekeken wordt naar het aantal VTE per paritair (sub)comité, maar naar het aantal betrokken werknemers. Dit om de sectoren die gekenmerkt worden door een buitenproportioneel aandeel aan deeltijdse tewerkstelling niet te benadelen ten opzichte van sectoren gekenmerkt door een minoritair aandeel aan deeltijdse tewerkstelling.

In dezelfde zin verwijzen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen naar het feit dat de nadruk in de projecten vaak ligt op de begeleiding en opleiding van jongeren, kost die even hoog ligt of het nu een deeltijdse werknemer dan wel een voltijdse werknemer betreft.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen wijzen wel op de noodzaak van een voldoende kritische massa voor elk project. De eventuele inperking van de middelen toegekend per project, mag er niet toe leiden dat kleinere projecten tot een dusdanige schaalgrootte worden herleid dat de overheadkosten niet meer in verhouding staan tot de mogelijke output. Ze vragen daarom een bodemgrens te bepalen voor elk sectoraal project in de zin dat de eventuele in-korting van de gevraagde middelen er niet mag toe leiden dat projecten onder die kritische grens komen.

In verband met het voorstel om projecten per paritair comité te laten beoordelen, verzoeken de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen dat verduidelijkt wordt dat als een project A ingediend wordt door een paritair comité X en een project B ingediend wordt door een paritair subcomité Y dat valt onder het paritair comité X, project B nog steeds apart gaat beoordeeld worden. Dit om te vermijden dat een project ingediend door bijv. het paritair comité voor de uitzendarbeid, uitsluit dat het paritair subcomité voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of –diensten leveren zelf nog een project kan indienen.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen wijzen er ook op dat het onaanvaardbaar is dat het ontwerp van koninklijk besluit een wijziging voorstelt die er de facto op neerkomt dat een terugvordering van alle reeds uitgekeerde bedragen mogelijk bij ontbreken van een eindverslag, en dit zelfs als er een tussentijds verslag bezorgd werd waarin de besteding van een gedeelte van de bedragen bewezen en aangetoond wordt. Als de besteding van een bedrag bewezen werd in een (tussentijds) (financieel) verslag, kan niet aanvaard worden dat hetzelfde bedrag, waarvan de besteding zwart op wit aangetoond en bewezen werd, nog teruggevorderd kan worden. Met de terugvordering van bedragen waarvan de besteding niet bewezen werd, kunnen de leden begrijpelijkerwijze wel akkoord gaan.

Tot slot kunnen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen er – gegeven het huidige beleidskader – mee akkoord gaan om meer flexibiliteit te creëren voor de sectoren om wijzigingen aan te brengen aan het lopende project, zolang dit project zich volledig blijft situeren binnen het beleidskader. Ze kunnen zich ook vinden in de verantwoordelijkheid die bij de sectorale sociale partners zelf wordt gelegd voor een zorgvuldig projectbeheer, in samenwerking met bedrijfsrevisor en in voorkomend geval regeringscommissaris, te meer daar de eventuele meerkost van een bedrijfsrevisor ook in de projectaanvraag kan opgenomen worden.

#### B. Standpunt van de representatieve werkgeversorganisaties

Onderhavig ontwerp van besluit zoals voor advies voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad heeft luidens de begeleidende brief van de minister als doelstelling “de paritaire (sub)comités meer te betrekken bij de controle en uitvoering van de bijkomende projecten zodat deze laatste meer in lijn liggen met de bestaande gebruiken bij de sectorale inspanningen”. Ook moet het ontwerp zorgen voor “meer autonomie, betrokkenheid en flexibiliteit bij de opvolging en goedkeuring van de projecten”. Een nieuwe verdeelsleutel moet tot slot de verdeling van de middelen rationaliseren op basis van het aantal voltijds equivalenten dat binnen een bepaald paritair (sub)comité tewerkgesteld is.

Eerder brachten de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, hoewel ze positief staan tegenover het activeren van de financiële middelen van het Fonds voor vorming en tewerkstelling van risicogroepen, negatief advies uit over het aan de Raad voor advies neergelegde koninklijk besluit van 26 november 2013 (zie o.m. advies nr 1867 – dd 22/10/2013).

Naast andere punten van kritiek (beperken autonomie sectoraal overleg, doorkruisen van het sectoraal overleg, contraproductiviteit van de regeling die aanleiding kan geven tot verspillen van middelen) werden ook 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, beoordeeld als onrealistisch, bureaucratisch en getuigen van weinig kennis van de werking van de sectoren.

Voormelde punten van kritiek werden gedeeltelijk hernomen in de latere adviezen (nr 1884 – dd 17/12/2013; nr 1954 dd 14/7/2015).

Onverminderd het standpunt ingenomen in vorige adviezen (nr 1867 – dd 22/10/2013; nr 1884 – dd 17/12/2013; nr 1954 dd 14/7/2015) tegenover het Koninklijk Besluit van 26 november 2013 brengen de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen volgend advies uit met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen.

Meer autonomie en flexibiliteit is in beginsel positief. De voorliggende wijzigingen impliceren echter een afschuiven van bepaalde overheidstaken naar de paritaire comités met bijkomend formalisme en kosten voor deze laatste. De hulp van de directeur-generaal van de Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg wordt uit de op heden geldende tekst van het koninklijk besluit geschrapt. Daarentegen wordt een verslag van de revisor opgelegd. Uit dat verslag moet blijken of de uitgevoerde acties en activiteiten overeenstemmen met het ingediende project en alle vermelde uitgaven kaderen binnen deze acties en activiteiten. Als dergelijke verplichtingen bijkomend aan sectoren worden opgelegd moet ook in bijkomende middelen worden voorzien anders riskeert de kostenverhoging in te teren op de capaciteit om actie te voeren ten voordele van de doelgroep. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen stellen voor de rol van de revisor in lijn met de intentie meer autonomie te laten bij het paritair (sub)comité minstens optioneel te laten en de keuze te bieden om bij het huidig systeem van controle te blijven.

Het blijft belangrijk de procedure zo eenvoudig mogelijk te houden en alle extra complexiteit te vermijden. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen vragen of vanuit de bevoegde overheidsdienst als publieke dienstverlening een eenduidig document ter beschikking kan worden gesteld van de sectoren die een project wensen in te dienen. Dit document dient voor de indiening beschikbaar zijn, zodat alle administratieve voorwaarden dan reeds voorafgaandelijk duidelijk zijn. Nu lijkt het ontwerp daarentegen de openbare dienstverlening terug te schroeven (de helpende rol van de betrokken ambtenaar wordt geschrapt).

De regels inzake de herverdeling van de middelen veranderen ingrijpend. De reglementering hierover wordt fors uitgebreid. De begeleidende brief van de minister van Werk heeft het over het 'rationaliseren' van de methode, waarbij het de bedoeling is de gevraagde budgetten in verhouding te brengen met de grootte van de tewerkstelling in de sector, berekend in voltijds equivalenten. De rationalisering wordt positief onthaald. De aandacht wordt evenwel gevestigd op het feit dat voorgestelde verdeelsleutel een nadelig effect zal hebben op de financiering van projecten van sectoren met minder tewerkstelling. Dit vereist in voorkomend geval een correctie.

Het ontwerp definieert de nieuwe verdeelsleutel als gelijk aan het gemiddeld aantal voltijdse equivalenten tewerkgesteld door de werkgevers van het betrokken paritair comité of subcomité, berekend op basis van de aangiften bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid in de twee jaren voorafgaand aan het jaar waarin de aanvraag voor de bijkomende financiële middelen wordt ingediend. De meting over een hele periode geeft een vrij accuraat beeld van de grootte van een sector. Hoewel het ontwerp daar niet van uitgaat kan de grootte van een sector ook worden gemeten in koppen. Dit kan voor een aantal sectoren met veel kleinere tewerkstellingen voordeliger zijn. Veel hangt in dat geval af van de concrete berekeningswijze die dan even accuraat moet gebeuren als bij een telling in VTE zoals hierboven vermeld.



Inzake de verdeelsleutel zijn er ook nog een aantal onduidelijkheden die moeten worden uitgeklaard. Bijvoorbeeld kan het besluit zo worden gelezen dat wanneer een paritair comité en een paritair subcomité elk apart een project indienen, deze comités voor de verdeelsleutel elk apart worden bekeken terwijl als ze gezamenlijk een project indienen ook de verdeelsleutel voor beide comités gezamenlijk wordt bekeken?

Het reglementair en administratief keurslijf wordt formalistischer en dwingender. In de mate de nieuwe regels de ingediende projecten dreigen te impacteren wanneer ten gevolge van de laattijdigheid van de nieuwe regelgeving niet aan dit nieuwe formalisme is kunnen voldoen geldt zeker een voorbehoud. Nieuwe voorwaarden en formalismen die retroactief slaan op reeds gestelde handelingen moeten minstens worden uitgesteld tot projecten die bij een eventuele volgende ronde worden ingediend (2019). De spelregels in de loop van het traject wijzigen getuigt niet van behoorlijk bestuur. Dit geldt ook voor de nieuwe verdeelsleutel. Gezien de projecten reeds zijn ingediend brengt de laattijdigheid van het ontwerp, inclusief een nieuwe verdeelsleutel, heel wat onzekerheid met zich mee. De deelnemende sectoren zullen pas heel laat weten over welke middelen ze gaan beschikken.

-----