

ADVIES Nr. 2.304

Zitting van dinsdag 28 juni 2022

Evaluatie van het sui-generisstatuut van onthaalouders

x x x

ADVIES Nr. 2.304

Onderwerp: Evaluatie van het sui-generisstatuut van onthaalouders

Ter uitvoering van het regeerakkoord van 30 september 2020 is overeengekomen dat de regering het sui-generisstatuut van onthaalouders zou evalueren. Daartoe heeft de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken, de Nationale Arbeidsraad bij brief van 25 november 2021 om advies gevraagd over een analysenota van het sui-generisstatuut van onthaalouders en over de bijbehorende synthesenota die de bevoegde administraties onder leiding van de FOD Sociale Zekerheid hebben opgesteld.

De Raad werd verzocht zijn advies uiterlijk op 31 maart 2022 uit te brengen, maar intussen heeft hij extra tijd gekregen.

Deze kwestie werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Nationale Arbeidsraad op 28 juni 2022 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. CONTEXT VAN DE WERKZAAMHEDEN VAN DE RAAD EN RETROACTA

A. CONTEXT

Ter uitvoering van het regeerakkoord van 30 september 2020 is overeengekomen dat de regering het sui-generisstatuut van onthaalouders zou evalueren. Daartoe heeft de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken, de Nationale Arbeidsraad bij brief van 25 november 2021 om advies gevraagd over een analyzenota van het sui-generisstatuut van onthaalouders en over de bijbehorende synthesenota die de bevoegde administraties onder leiding van de FOD Sociale Zekerheid hebben opgesteld.

Die nota moet leiden tot een beter begrip van de volgende elementen:

- het huidig juridisch kader inzake sociale zekerheid en fiscaal recht;
- de problemen, lacunes en mogelijke verbeterpunten op federaal niveau;
- de cijfers die sinds de invoering van het sui-generisstatuut beschikbaar zijn.

De Raad werd verzocht zijn advies uiterlijk 31 maart 2022 uit te brengen. Op verzoek van de Raad heeft de minister hem echter extra tijd gegeven om zijn standpunt te kunnen onderbouwen.

Om een passend advies uit te kunnen brengen, heeft de Raad immers besloten om bijkomende cijfers over de aspecten die betrekking hebben op de verschillende takken van de sociale zekerheid te vragen aan de RSZ, het RIZIV, de RVA en de Federale Pensioendienst. Er werd daarnaast ook bijkomende informatie gevraagd aan de FOD Werkgelegenheid over de aspecten van de regelgeving die betrekking hebben op het arbeidsrecht.

Terzelfdertijd werden ook een aantal vragen gericht aan de bevoegde diensten voor kinderopvang, alsook aan de verschillende bevoegde ministers op gemeenschapsniveau, betreffende de denkoefening die zij op hun niveau houden over het lopende of geplande kinderopvangbeleid om ervoor te zorgen dat onthaalouders met een sui-generisstatuut kunnen overstappen naar het statuut van onthaalouder in loondienst en over de gevolgen daarvan op de arbeidsmarkt.

Tot slot werd ook het RSVZ geraadpleegd over de evolutie van het aantal onthaalouders dat als zelfstandig actief is.

De Raad dankt alle instanties die hij heeft geraadpleegd voor hun waardevolle medewerking.

B. Retroacta

In het kader van de invoering op federaal niveau van een specifiek sociaal statuut voor erkende en gesubsidieerde onthaalouders, dat op 1 april 2003 in werking is getreden, heeft de Raad twee adviezen uitgebracht.

Het eerste, het op 12 juni 2002 uitgebrachte advies nr. 1.406, ging over het regeringsvoorstel met betrekking tot het sociaal statuut van erkende en gesubsidieerde onthaalouders. Volgens dit advies was het regeringsvoorstel een stap in de goede richting, aangezien dit sociaal statuut een eerste sociaal vangnet bood aan onthaalouders. Het voorstel werd echter alleen door de Raad aanvaard onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het om een overgangsmaatregel zou gaan, die getuigde van het feit dat de nood aan voldoende kinderopvang als een essentiële maatschappelijke dienstverlening ernstig werd genomen en op voorwaarde dat de kosten ervan zouden worden gedekt door een passend financieringssysteem.

Het advies nr. 1.557, dat op 2 mei 2006 op eigen initiatief werd uitgebracht, had tot doel bij te dragen aan een kwalitatieve en kwantitatieve beoordeling van de weerslag van de regelgeving, drie jaar na de inwerkingtreding ervan. Die beoordeling had met name betrekking op het aantal erkende en gesubsidieerde onthaalouders, het aantal aangeboden opvangplaatsen en de kosten voor de verschillende actoren. Er werd ook onderzocht welke moeilijkheden de verschillende actoren ondervinden. De evaluatie ging gepaard met een bredere denkoefening over het kinderopvangbeleid en de gevolgen ervan voor de werkgelegenheidsmarkt.

In dit tweede advies bevestigde de Raad dat het om verschillende redenen raadzaam was om te komen tot een volledige onderwerping van de erkende en gesubsidieerde onthaalouders aan het socialezekerheidsstelsel voor werknemers, zowel wat de bijdragen als de uitkeringen betreft.

Eenzijds verklaarde hij dat het sui-generisstatuut tal van administratieve en toepassingsproblemen met zich meebrengt.

Anderzijds werd er in het advies ook gewezen op problemen op het vlak van gelijke behandeling ten aanzien van andere bevolkingsgroepen. Deze problemen hielden met name verband met het feit dat de inkomsten van onthaalouders beschouwd worden als niet-belastbare onkostenvergoedingen, dat zij minder rechten opbouwen dan andere specifieke groepen die minder bijdragen betalen dan "gewone" werknemers en dat zij socialezekerheidsbijdragen betalen zoals de andere werknemers met een gelijkaardig loon, maar geen volwaardig sociaal statuut hebben.

Tot slot constateerde de Raad, op basis van de micro- en macro-economische gegevens die hem destijds door de RSZ werden verstrekt, dat dit stelsel ondergefinancierd werd.

Voor meer details over deze punten verwijst de Raad naar zijn advies uit 2006.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft kennisgenomen van de analyzenota van het sui-generisstatuut van onthaalouders, opgesteld onder coördinatie van de FOD Sociale Zekerheid.

Hij wil de in deze nota verzamelde gegevens aanvullen met een reeks kwantitatieve en kwalitatieve informatie-elementen om de evolutie van dit specifieke statuut en de kosten daarvan voor de sociale zekerheid diepgaand te onderzoeken, evenals het door de Gemeenschappen gevoerde of geplande beleid om onthaalouders te doen overstappen naar een stelsel van werknemer in loondienst.

A. Opmerking vooraf

De Raad herinnert er meteen aan dat onthaalouders onder verschillende statuten arbeidsprestaties kunnen verrichten.

Onthaalouders die onder het sui-generisstatuut werken, vormen een specifieke categorie werknemers binnen de kinderopvang. Het gaat om personen met een eigen statuut waarbij zij noch werknemer, noch zelfstandige zijn. Voor de sociale zekerheid worden ze beschouwd als fictieve werknemers en de erkende en gesubsidieerde diensten, waarbij ze zijn aangesloten, als fictieve werkgevers. De arbeidswetgeving is niet van toepassing.

Bovendien lopen er momenteel in de verschillende Gemeenschappen proefprojecten om te zorgen voor een geleidelijke overgang van het sui-generisstatuut naar een statuut van volledige onderwerping aan het socialezekerheidsstelsel van de werknemers.

Ten slotte zijn er onthaalouders die als zelfstandige actief zijn in de kinderopvang. De Raad wil van bij het begin beklemtonen dat hun statuut niet in twijfel wordt getrokken in deze adviesaanvraag.

B. Bespreking van de evolutie van het sui-generisstatuut

Naar analogie met de evaluatie van het sui-generisstatuut die in 2006 werd verricht, heeft de Raad de bevoegde actoren een aantal vragen gesteld om na te gaan of de moeilijkheden en problemen die destijds werden vastgesteld, nog steeds bestaan.

- De problematiek omtrent de kosten van het sui-generisstatuut voor de sociale zekerheid

De Raad heeft van de RSZ cijfers ontvangen over de evolutie van het aantal onthaalouders – zowel betreffende het effectieve aantal als wat voltijdse equivalenten betreft – alsook over de algemene evolutie van de bijdragen en bijdrageverminderingen die tussen 2018 en 2021 werden aangegeven, zowel op nationaal niveau als uitgesplitst per regio.

Op basis van deze gegevens werden de gemiddelde jaarlijkse bijdragen per voltijdsequivalent per gewest berekend. In 2021 bedragen die 3.113 euro netto voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 3.251 euro netto voor het Vlaams Gewest en 3.082 euro netto voor het Waals Gewest.

Daarnaast heeft de Raad een vergelijkbare tabel ontvangen voor onthaalouders die in dienst zijn met een werknemersstatuut. Voor 2021 bedragen de gemiddelde jaarlijkse bijdragen per voltijdsequivalent hier 6.923 euro netto voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 6.216 euro netto voor het Vlaams Gewest en 10.876 euro netto voor het Waals Gewest.

Uit deze gegevens, die als bijlage bij dit advies werden gevoegd, blijkt dat de RSZ minder inkomsten ontvangt wanneer de onthaalouder werkt onder het sui-generisstatuut in vergelijking met de inkomsten die worden ontvangen in het stelsel van de werknemers.

Deze vaststelling sluit aan bij die welke de Raad destijds in zijn advies nr. 1.557 heeft geformuleerd en kan met name worden verklaard door het feit dat de socialezekerheidsbijdragen en de sociale uitkeringen voor onthaalouders die onder het sui-generisstatuut werken, worden berekend op basis van een fictief loon dat, per voltijdsequivalent, overeenstemt met het bij collectieve arbeidsovereenkomst nr. 43 van 2 mei 1988 vastgelegde gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen. De bijdragen en uitkeringen worden dus niet berekend op basis van de werkelijk door de diensten voor kinderopvang toegekende onkostenvergoeding, die voor de sociale zekerheid niet wordt beschouwd als "loon" en niet belastbaar is. Dit statuut brengt bijgevolg aanzienlijke kosten voor de sociale zekerheid met zich mee. Naast de minderinkomsten voor de sociale zekerheid zijn er ook meeruitgaven verbonden aan het sui-generisstatuut. De Raad wijst daarbij in het bijzonder op de opvanguitkering die sui-generisonthaalouders via de RVA kunnen ontvangen.

- Administratieve problemen en verschillen in regelgeving tussen het federale niveau en de Gemeenschappen

Uit de door de FOD Sociale Zekerheid gecoördineerde nota blijkt dat alle problemen die destijds in het kader van het advies nr. 1.557 van de Raad aan de orde werden gesteld, nog steeds bestaan en dat er sindsdien ook bijkomende moeilijkheden zijn ontstaan.

In navolging van de bovengenoemde nota, merkt de Raad met name op dat er verschillen bestaan tussen de federale regelgeving en de regionale maatregelen. Sinds 1 april 2014 is de regelgeving in Vlaanderen immers niet langer in overeenstemming met de federale regelgeving wat het begrip "erkende capaciteit" betreft, omdat het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, de regelgeving inzake de vergunningen heeft aangepast. Op basis van dit decreet kunnen er in Vlaanderen maximaal 8 kinderen worden opgevangen in gezinsverband in plaats van het op federaal niveau vastgestelde maximum van 4 kinderen.

Dat betekent dat een onthaalouder die een vergunning heeft voor 8 kinderen en die meer kinderen opvangt dan het theoretische maximum van 4 kinderen, slechts een erkenning zal krijgen voor een maximale opvangcapaciteit van 4 kinderen in plaats van voor de effectieve opvangprestaties. Het opvangen van meer kinderen dan dit theoretische maximum, zal dan ook geen invloed hebben op de RSZ-aangifte, op de berekening van de uitkeringen of op de opbouw van socialezekerheidsrechten.¹

Daarnaast stelt de Raad vast dat de situatie van samenwerkende onthaalouders, die net als minicrèches gegroepeerd zijn in groepsopvang, waarvoor ditzelfde decreet voorziet in de opvang van maximaal 18 kinderen onder het sui-generisstatuut, ook vragen doet rijzen. Dit bijzondere stelsel levert met name moeilijkheden op met betrekking tot de DmfA-aangifte.

C. Invoering van volledige onderwerping van onthaalouders aan de sociale zekerheid – Situatie in de Gewesten

De Raad heeft de diensten die bevoegd zijn voor kinderopvang en de verschillende bevoegde ministers op gemeenschapsniveau een aantal vragen om informatie gestuurd over het lopende of geplande beleid inzake kinderopvang en over de initiatieven die werden genomen om de overgang van onthaalouders met een sui-generisstatuut naar het statuut van onthaalouder in loondienst en de gevolgen daarvan op de arbeidsmarkt, mogelijk te maken.

Uit deze antwoorden blijkt dat de overgang naar het statuut van onthaalouder in loondienst in de drie Gemeenschappen aan een verschillend tempo verloopt.

¹ Volgens de gegevens die door het Agentschap Opgroeien werden verstrekt, vangt een onthaalouder onder het sui-generisstatuut gemiddeld 4,79 kinderen op in voltijdsequivalenten.

1. Federatie Wallonië-Brussel

Volgens de brief die door mevrouw Linard, minister van Jeugd in de Federatie Wallonië-Brussel, werd verstuurd, werd in 2018 een proefproject opgestart met als doel 400 onthaalouders aan te werven onder het werknemersstatuut. Gezien het succes daarvan, werd het voor 2019 verlengd.

Gesterkt door deze ervaring, heeft de Federatie Wallonië-Brussel een nieuw decretaal en reglementair kader aangenomen opdat vanaf 1 januari 2020 onthaalouders die werken onder het sui-generisstatuut zouden kunnen instromen in het werknemersstatuut.

Krachtens deze regelgeving moeten onthaalouders die in dienst treden sinds 1 januari 2020 verplicht worden aangeworven op grond van het werknemersstatuut.

Voor onthaalouders die reeds vóór 2020 in dienst waren, is er een geleidelijke instroom gepland, en hangt het tempo af van de beschikbare budgetten. Die geleidelijke overschakeling gebeurt momenteel op vrijwillige basis. Er is een evaluatie van de geleidelijke instroom gepland in 2024, maar de algemene logica is om het sui-generisstatuut in 2025 tot een einde te laten komen.

Tot slot voorziet de hervorming eveneens in de geleidelijke afschaffing van de co-opvang (groepering van verschillende onthaalouders) door de co-opvang geleidelijk aan op te splitsen in individuele onthaalouders in loondienst.

2. Duitstalige Gemeenschap

Uit de door de FOD Werkgelegenheid verstrekte informatie blijkt dat de Duitstalige Gemeenschap tot nog toe geen enkel proefproject heeft opgezet.

Voorts heeft mevrouw Klinkenberg, minister van Onderwijs van de Duitstalige Gemeenschap, laten weten dat in overleg met de verschillende actoren uit de sector een hervorming van de kinderopvang wordt voorbereid tegen 2023.

In dit kader zal, zonder verplichting, aan onthaalouders worden voorgesteld om toe te treden tot het werknemersstatuut.

De keuze van het statuut waaronder de prestaties worden verricht, zal dus aan de onthaalouders worden gelaten, waarbij de Duitstalige Gemeenschap geen voorstander is van de afschaffing van het sui-generisstatuut, maar wel openstaat voor een hervorming van dat statuut om bepaalde technische problemen te regelen.

3. Vlaams Gewest

Het Agentschap Opgroeien heeft de Raad een aantal inlichtingen gegeven over de situatie op Vlaams niveau.

Volgens het Agentschap werd er in 2015 voor een periode van twee jaar een proefproject opgestart om 121,33 VTE onthaalouders te laten toetreden tot het statuut van werknemer.

Dit proefproject werd verlengd voor de periode 2017-2018, evenals voor de periode 2019-2020, waarbij de capaciteit van de projecten werd opgetrokken tot 192,8 VTE's in 2018 en 314,13 VTE's in 2020.

De Vlaamse regering heeft besloten het project tot 31 maart 2023 te verlengen, met name om het einde van de evaluatie op Vlaams niveau te laten samenvallen met dat van de evaluatie hiervan op federaal niveau.

Begin 2022 werd de capaciteit van dit proefproject nogmaals verhoogd, tot 586 VTE's.

Die proefprojecten werden meermaals geëvalueerd, hetgeen heeft geleid tot verbeteringen, met name op het vlak van loon, en tot een aanpassing van de onkostenvergoeding. Momenteel is er een evaluatie van dit proefproject aan de gang, zowel op kwantitatief als op kwalitatief vlak.

Er dient opgemerkt te worden dat deze proefprojecten enkel betrekking hebben op individuele onthaalouders. Samenwerkende onthaalouders die ook in dienst zijn met een sui-generisstatuut komen er niet voor in aanmerking.

D. Standpunt van de Raad

1. Algemene beschouwingen

De Raad wil eerst en vooral benadrukken hoe ernstig hij de essentiële taak van kinderopvang neemt. Voldoende kinderopvangvoorzieningen zijn van fundamenteel belang om de doelstelling van de regering te bereiken, d.i. een werkzaamheidsgraad van 80 % die aansluit bij de drie grote Europese doelstellingen voor 2030 die de sociale partners tijdens de top van Porto in mei 2021 hebben onderschreven.

Gelet hierop herinnert de Raad in het algemeen aan de gemeenschappelijke Verklaring van de sociale partners, getiteld "75 jaar sociale zekerheid voor werknemers" die werd opgesteld in 2019, en als volgt luidt: "Het is ook onvermijdelijk dat gekeken wordt naar de opportuniteit van diverse uitzonderingsregelingen. Waar een uitzonderingsregime zijn finaliteit mist of niet langer legitiem is, dient men bij te sturen of te schrappen."

Uit de bevindingen die in punt B van dit advies worden vermeld, blijkt evenwel dat dit bijzondere statuut hoge kosten voor de sociale zekerheid met zich meebrengt en tal van administratieve en toepassingsproblemen opwerpt.

Voorts herinnert de Raad, volledig in overeenstemming met het standpunt dat hij in zijn eerdere adviezen heeft ingenomen, aan het tijdelijke karakter van dit sui-generisstatuut.

Tot slot maakten de door de RSZ verstrekte gegevens duidelijk dat het aantal onthaalouders de afgelopen jaren voortdurend is gedaald. Aangezien het een knelpuntberoep is en omdat kinderopvang belangrijk is voor de arbeidsmarkt, is het van belang de instandhouding en de ontwikkeling van een gediversifieerd, toegankelijk en kwaliteitsvol opvangaanbod te ondersteunen door dit beroep aantrekkelijker te maken en het statuut te verbeteren. Volgens de Raad vereist de verbetering van dit statuut een verbetering van de arbeidsvoorwaarden van deze werknemers door hen een volwaardig sociaal statuut te geven en door de kwestie van de aard van de arbeidsverhouding in het kader van het arbeidsrecht, te verduidelijken.

Omwille van de hierboven genoemde redenen, is de Raad van mening dat de tijd gekomen is om van een sui-generisstatuut voor onthaalouders over te stappen naar een stelsel van werknemers.

Hij wil dan ook dat een koers wordt uitgezet om deze overgang naar een volledige onderwerping van de onthaalouders aan de sociale zekerheid waar te maken.

De Raad stelt bijgevolg voor om te voorzien in een geleidelijke uitdoving van het sui-generisstatuut voor onthaalouders; dit voorstel moet echter wel gepaard gaan met de toekenning van voldoende financiële middelen om een overgang in de best mogelijke omstandigheden mogelijk te maken, en om deze overgang te kunnen promoten bij onthaalouders of kandidaat-onthaalouders.

Hij stelt voor om hiervoor in twee stappen te werken:

- vanaf 1 juli 2024 zouden onthaalouders die in dienst treden, worden opgenomen in het statuut van werknemer in loondienst;
- op langere termijn zou er, om geen moeilijkheden te creëren in het veld, een zachte en geleidelijke instroom naar het statuut van werknemer moeten worden georganiseerd voor onthaalouders die momenteel tewerkgesteld zijn op grond van het sui-generisstatuut, maar waarbij de inmiddels verworven rechten gehandhaafd moeten worden.

Op 30 juni 2024 wordt een lijst opgesteld van onthaalouders die op dat moment nog in het sui-generisstatuut werkzaam zijn en opdat zij – indien gewenst – in dit statuut kunnen blijven. Na de cut-off-datum zijn evenwel geen nieuwe instromers meer mogelijk. Dit neemt niet weg dat de onthaalouders op deze gesloten lijst, op hun verzoek en volgens de modaliteiten bepaald door de Gemeenschappen en gewest waaronder zij ressorteren, overstappen naar het werknemersstatuut, in welk geval, die overgang definitief is.

Hierbij moet ook aandacht besteed worden aan de budgettaire impact voor de Gemeenschappen en de federale overheid en aan de bezorgdheid dat de onthaalouders die nu actief zijn onder het sui-generisstatuut, niet versneld zouden afhaken.

De Raad vraagt de Gemeenschappen en de federale overheid om voldoende financiële middelen te voorzien om de overgang naar het statuut van werknemer van de onthaalouders die intreden vanaf 1 juli 2024, mogelijk te maken.

De Raad meent dat er intussen, zonder het voorstel dat hij zopas heeft geformuleerd in twijfel te trekken, moet worden gezocht naar oplossingen voor bepaalde technische problemen die verband houden met de toepassing van het sui-generisstatuut. Binnen een redelijke termijn moet ook een oplossing worden gevonden voor de problemen die worden aangegeven in het evaluatierapport van de pilootprojecten voor onthaalouders met het werknemersstatuut.

2. Specifieke beschouwingen

a. Situatie van samenwerkende onthaalouders

De Raad merkt op dat samenwerkende onthaalouders momenteel eveneens werken onder het sui-generisstatuut, meestal in gebouwen die een vergunning hebben voor groepsopvang, en tussen 8 en 18 kinderen opvangen.

De Raad meent dat de bijzondere situatie van deze onthaalouders vragen doet rijzen, aangezien de proefprojecten die in Vlaanderen lopen, niet op hen van toepassing zijn. Hij pleit er derhalve voor dat voor die specifieke groep een passende oplossing wordt gevonden. In dat opzicht is verder onderzoek aangewezen op de meest geëigende niveaus waarbij de sociale partners betrokken moeten worden teneinde een specifieke oplossing betreffende deze groep uit te werken.

b. Gelijkstelling van de prestaties vóór 2003 voor het pensioen

De Raad wijst er bovendien op dat, hoewel de invoering vanaf 2003 van een sociaal statuut voor onthaalouders hen in staat heeft gesteld bepaalde persoonlijke rechten inzake sociale zekerheid, en met name op het vlak van het pensioen, te doen gelden, het probleem van de pensioenrechten voor onthaalouders die vóór 2003, het jaar van de invoering van het sui-generisstatuut, prestaties hebben geleverd, nog moet worden opgelost.

De Raad merkt immers op dat de periodes van prestaties als onthaalouder die dateren van voor de inwerkingtreding van dit specifieke statuut, momenteel niet worden meegerekend voor de opbouw van de pensioenrechten, met als gevolg dat deze werknemers slechts een zeer laag pensioen krijgen.

Hij pleit in dit verband voor een gelijkstelling van deze prestaties voor de opbouw van de pensioenrechten, op voorwaarde dat die gelijkstelling duidelijk wordt gekoppeld aan bewijzen dat prestaties als onthaalouder werden geleverd. Hij verzoekt de bevoegde administraties daarvoor de nodige maatregelen te nemen.
