

ADVIES NR. 2.406

Zitting van donderdag 8 februari 2024

Voorontwerp van wet tot invoering van een Samenlevingsdienst

ADVIES NR. 2.406

Voorontwerp van wet tot invoering van een Samenlevingsdienst

Bij brief van 24 oktober 2023 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Economie en Werk, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd omtrent een voorontwerp van wet tot invoering van een Samenlevingsdienst.

De bespreking van deze adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 8 februari 2024 het volgende advies uitgebracht

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 24 oktober 2023 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Economie en Werk, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd omtrent een voorontwerp van wet tot invoering van een Samenlevingsdienst.

De minister wijst er in zijn adviesaanvraag op dat dit voorontwerp van wet een Samenlevingsdienst invoert, d.w.z. een regeling die iedere inwoner van België in staat stelt zich gedurende een lange periode op substantiële wijze in te zetten voor een project van algemeen belang en hem daarbij te voorzien in toereikende bestaansmiddelen, teneinde de burgerzin, de sociale diversiteit, de solidariteit en de individuele autonomie te bevorderen.

Hij merkt eveneens op dat daartoe het Agentschap van de Samenlevingsdienst wordt opgericht dat belast is met de uitvoering van de Samenlevingsdienst. Verder worden de modaliteiten van het verloop van een Samenlevingsdienst geregeld.

In zijn adviesaanvraag wordt voorts opgemerkt dat de vergoeding voor het verrichten van een Samenlevingsdienst, die geenszins gelijk is aan een loon, in verhouding zal staan tot het aantal dagen vervuld in het kader van een Samenlevingsdienst en dat die vergoeding bij koninklijk besluit vastgesteld zal worden.

In diezelfde brief onderstreept hij ook nog dat wat de werkloosheid betreft, de dagen in het kader van de Samenlevingsdienst in aanmerking genomen zullen worden voor de vervulling van de beroepsinschakelingstijd en dat de betrokken personen tijdens hun diensttijd vrijgesteld zullen worden van de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt.

Dit ontwerp van wet werd eveneens ter advies voorgelegd aan de Raad van State, die hierover nog geen advies heeft uitgebracht.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet met de grootste aandacht besproken.

Tijdens zijn besprekingen heeft de Raad kunnen rekenen op de toelichtingen van de vertegenwoordigers van de beleidscel van de minister van Werk en de medewerkers van het Platform voor de Samenlevingsdienst, die hij hiervoor wenst te bedanken.

Zonder zich over de grond van de zaak uit te spreken, herinnert de Raad er meteen aan dat hij al een eenparig advies heeft uitgebracht over een wetsvoorstel betreffende de burgerdienst (advies nr. 2.034 van 23 mei 2017).

Hij neemt er vervolgens akte van dat hij wordt geraadpleegd over dit voorontwerp van wet nadat de ministerraad van 27 oktober 2023 het in eerste lezing goedgekeurd heeft.

Hij kan alleen maar betreuren dat hij hier niet vroeger bij betrokken werd zodat hij zijn talrijke bekommelingen over het uitvoerbare karakter van het beoogde nieuwe institutionele kader, zowel in het veld als op het niveau van de verschillende betrokken overheidsorganen, eerder had kunnen formuleren.

Na de bespreking van die tekst formuleert hij algemene beschouwingen over het voorontwerp van wet. Vervolgens zal hij specifieker ingaan op de verschillende aandachtspunten die deze adviesaanvraag volgens hem doet rijzen.

A. Algemene beschouwingen

1. De doelstelling van het voorontwerp van wet

Allereerst wil de Raad benadrukken dat hij in het algemeen voorstander is van initiatieven die de sociale diversiteit en de sociale cohesie bevorderen en aanmoedigen, gezien hun toegevoegde waarde en de belangrijke bijdrage die ze leveren aan de gemeenschap.

In die optiek begrijpt hij de doelstelling die aan de basis van het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet ligt, namelijk de integratie van jongeren in de maatschappij door middel van vrijwillige diensten die het algemeen belang gunstig beïnvloeden.

Hoewel hij de Samenlevingsdienst een lovenswaardig initiatief vindt, kan de Raad zich, met uitzondering van Unisoc, echter niet vinden in de wijze waarop deze regeling wordt omgezet in het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet, omdat het een nieuw statuut kan creëren voor een doelgroep die al in aanmerking komt voor soortgelijke maatregelen, zoals vrijwilligerswerk of stagecontracten.

Bovendien stelt de Raad, met uitzondering van Unisoc, vast dat er geen enkele onderbouwing is die voldoende aangeeft waarom het noodzakelijk is een nieuw statuut te creëren. Hij is dan ook van mening dat het beter zou zijn geweest dat de uitzonderingsregeling waarin de Samenlevingsdienst voorziet, in het reeds bestaande institutionele en juridische kader zou zijn opgenomen om eventuele overlappingsen te voorkomen.

Ten slotte vindt hij het jammer dat de nieuwe regeling grotendeels afwijkt van de toepassing van het arbeids- en het socialezekerheidsrecht.

Unisoc vindt het ook een lovenswaardig initiatief en kan er dus akkoord mee gaan dat een specifiek statuut wordt gecreëerd, gezien het bijzondere karakter van de Samenlevingsdienst.

2. Het toepassingsgebied van het voorontwerp van wet

De Raad heeft bedenkingen bij het door het voorontwerp van wet gedekte toepassingsgebied.

Hij wijst er immers op dat artikel 2 van het voorontwerp van wet de Samenlevingsdienst definieert als een regeling die iedere inwoner van België in staat stelt zich gedurende een lange periode op substantiële wijze in te zetten voor een project van algemeen belang en waarbij hij een passende vergoeding ontvangt, teneinde de burgerzin, de sociale diversiteit, de solidariteit en de individuele autonomie te bevorderen, terwijl in artikel 10 van het voorontwerp van wet de doelgroep van de nieuwe maatregel afgebakend wordt. In die laatste bepaling wordt gepreciseerd dat de Samenlevingsdienst toegankelijk is voor iedere persoon die in België verblijft voor zover die tussen de achttien en vijftientig jaar is.

De Raad kan hier niet instemmen met een te ruim toepassingsgebied wat de begunstigden van de nieuwe maatregel betreft. Hij vreest dan ook dat de discrepantie tussen artikel 2 en artikel 10 van het voorontwerp van wet, die ook in de memorie van toelichting voorkomt, de wetgever de mogelijkheid zou kunnen bieden zich het recht voor te behouden om het toepassingsgebied van de Samenlevingsdienst in een latere fase uit te breiden tot andere of zelfs tot alle leeftijdsgroepen.

Hij pleit er dan ook voor dat het voorontwerp van wet en de memorie van toelichting verduidelijkt wordt wat het toepassingsgebied van de gerechtigden van de maatregel betreft, en stelt voor dat de artikelen 2 en 10 van het voorontwerp van wet en de memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming gebracht worden zodat enkel personen tussen de achttien en vijftientig jaar, toegang zouden hebben tot de Samenlevingsdienst.

In het verlengde van die beschouwingen merkt hij op dat het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet een aantal juridische en technische vragen doet rijzen.

B. Specifieke beschouwingen

1. Budgettaire kosten

De Raad constateert dat het voorontwerp van wet uitvoering geeft aan een beslissing van de federale regering die werd genomen in het kader van het begrotingsconclaf voor de begroting van 2024, om de implementatie van de Samenlevingsdienst voor ongeveer 1.000 jongeren te financieren ten bedrage van 7,5 miljoen euro.

Volgens de ramingen van de beleidscel zou dat budget de vergoedingen dekken die worden toegekend aan een jongere die een Samenlevingsdienst doet voor de gemiddelde volledige duur van een Samenlevingsdienst, die ongeveer 8 maanden bedraagt, d.i. 4.400 euro, alsook de kosten van de specifieke begeleiding per jongere, geschat op 2.560 euro per jongere.

De Raad constateert dat, ondanks de door de beleidscel verstrekte details over de toewijzing van die middelen, de vraag rijst hoe het toegewezen budget zich verhoudt tot de kosten die inherent zijn aan de werking van het toekomstige Agentschap van de Samenlevingsdienst, en verzoekt dit punt te verduidelijken.

2. De afwijkingen van het arbeidsrecht en de bevoegdheid van de Sociale Inspectie in het kader van een Samenlevingsdienst

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van wet een statuut van burger in dienst toelaat aan iedere persoon die zich engageert in de Samenlevingsdienst vanaf de eerste dag van zijn engagement tot het einde daarvan en verduidelijkt dat het statuut van burger in dienst verschillend is van dat van werknemer, zelfstandige, ambtenaar en vrijwilliger, overeenkomstig de artikelen 17 en 18 van het voorontwerp van wet.

Hij wijst er bovendien op dat de dagelijkse duur van een opdracht in een Samenlevingsdienst tien uur in plaats van de gebruikelijke duur van negen uur bedraagt en dat de opzeggingstermijn, die in principe 7 dagen bedraagt, verkort mag worden in geval van overmacht.

De Raad, met uitzondering van Unisoc, is in dit verband bezorgd over het feit dat de Samenlevingsdienst, die een uitzonderingsregeling is, voorziet in uitvoeringsvoorwaarden die verder gaan dan die waarin het gemene recht voorziet, wat vragen oproept met betrekking tot de gezondheid en veiligheid op het werk en waarschijnlijk rechtsonzekerheid creëert voor de burger in dienst.

In het licht van al die opmerkingen kan de Raad, met uitzondering van Unisoc, dergelijke afwijkingen van het arbeidsrecht niet steunen, omdat ze de rechtsbescherming van de persoon in een Samenlevingsdienst zouden beperken ten opzichte van die van een gewone werknemer en zouden kunnen leiden tot schadelijke gevolgen en mogelijke misbruiken die achteraf zouden moeten worden rechtgezet.

Unisoc is de mening toegedaan dat het creëren van dit specifieke statuut geen nefaste gevolgen of misbruiken met zich zal meebrengen.

Verder stelt de Raad vast dat de Samenlevingsdienst niet opgenomen is in de bevoegdheid van de inspectiediensten.

De Raad stelt bovendien vast dat zowel het voorontwerp van wet als de memorie van toelichting voor de betrokken jongeren een lacune bevatten op het gebied van controle inzake de gezondheid en veiligheid op het werk, de arbeidsduur, de arbeidsomstandigheden, etc.

De Raad stelt daarom voor dat in het voorontwerp van wet een bepaling wordt opgenomen waarin wordt bepaald welke inspectiedienst bevoegd is, aangezien het voorontwerp van wet gericht is op kwetsbare jongeren die uitgesloten zijn van heel wat bestaande bepalingen inzake het arbeids- en socialezekerheidsrecht en de bijbehorende inspectiediensten.

3. De verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt

De Raad constateert dat artikel 25 van het voorontwerp van wet betrekking heeft op een wijzigingsbepaling van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en in het koninklijk besluit een nieuw artikel 94 ter invoegt, dat voor de gerechtigde van het statuut van de burger in dienst voorziet in de mogelijkheid om een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te vragen, zolang de Samenlevingsdienst loopt.

Hij constateert eveneens dat in die bepaling verduidelijkt wordt hoe het werkloosheidsbureau op de hoogte moet worden gebracht van de vraag om vrijstelling volgens de door het genoemde koninklijk besluit bepaalde nadere regels. Ingeval de Samenlevingsdienst vroegtijdig beëindigd wordt, moet het werkloosheidsbureau daar ook van geïnformeerd worden.

De Raad constateert dat het voorontwerp van wet, in artikel 25 ervan voorziet in een mogelijkheid van vrijstelling van beschikbaarheid voor elke jonge burger in dienst die daartoe het verzoek doet. Voor een effectieve uitvoering van dat artikel pleit de Raad ervoor dat voor een coherente communicatie wordt gezorgd tussen het Agentschap van de Samenlevingsdienst, het werkloosheidsbureau en de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, met respect voor de bevoegdheden van de verschillende overheden. De Raad vindt dat tussen de verschillende instanties een samenwerkingsakkoord gesloten moet worden in het raam van de uitvoering van de regeling van de Samenlevingsdienst.

4. Betreffende de uitnodiging om deel te nemen aan een informatiedag over de Samenlevingsdienst

De Raad stelt vast dat het beheerscomité van de RVA om advies werd gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

Dat ontwerp van koninklijk besluit voorziet in een uitnodiging om aan een informatiedag over de Samenlevingsdienst deel te nemen, die door de bevoegde arbeidsbemiddeldingsdienst wordt gericht aan de jonge werkzoekende die, op het tijdstip van de uitnodiging, tussen de achttien en de vijfentwintig jaar oud is en sinds minstens 2 jaar ingeschreven is als werkzoekende

Hij plaatst hier vraagtekens bij het vrijwillige karakter van de Samenlevingsdienst, voor zover in de werkloosheidsreglementering een verplichte deelname aan een opleiding betreffende de Samenlevingsdienst wordt vastgesteld, met het risico van sancties.

In het kader van zijn werkzaamheden heeft de Raad kennisgenomen van het advies van het beheerscomité van de RVA van 9 november 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

De Raad schaart zich op dit punt achter de opmerkingen die in het genoemde advies werden geformuleerd.

5. Samenhang met de bestaande systemen

De Raad stelt vast dat op initiatief van de minister van Defensie, Ludivine Dedonder, in het ministerie van Defensie een Vrijwillige Dienst van Collectief Nut (DCN) werd opgericht. Deze regeling heeft tot doel jonge werkzoekenden of leefloners tussen de achttien en vijftientig jaar een kader te bieden. Het betreft begeleiding om jongeren zelfstandig te maken, en te zorgen voor emancipatie en sociale promotie.

Hij constateert eveneens dat de in een DCN aangeworven jongeren een specifiek statuut zullen genieten en een maandelijkse vergoeding die cumuleerbaar is met hun werkloosheidsuitkering of leefloon. Ze zullen eveneens een opleiding in een militair kader krijgen.

De Raad wijst hier op een aantal gelijkenissen tussen de Samenlevingsdienst en de DCN en betreurt het gebrek aan eenheid tussen deze vergelijkbare initiatieven.

6. Het Agentschap voor de Samenlevingsdienst

De Raad stelt vast dat in artikel 3 van het voorontwerp van wet een Agentschap van de Samenlevingsdienst wordt opgericht. In dat artikel wordt gepreciseerd dat het Agentschap een vereniging is zonder winstoogmerk erkend bij koninklijk besluit en gesubsidieerd door de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO). Artikel 4 van het desbetreffende voorontwerp van wet bepaalt het takenpakket van het betrokken Agentschap.

De Raad maakt uit de uitleg van de beleidscel van de minister van Werk op dat de oprichting van het Agentschap van de Samenlevingsdienst zal gebeuren door middel van een openbare aanbestedingsprocedure, die georganiseerd zal worden door de FOD WASO, nadat het voorontwerp van wet goedgekeurd is.

Hij wenst op te merken dat de organisatie van een openbare aanbestedingsprocedure voor onduidelijkheid zorgt omtrent de toekomst van het huidige Platform voor de Samenlevingsdienst, dat jaren geleden vrijwillig werd opgericht. Het Platform voor de Samenlevingsdienst kan zich kandidaat stellen om de aanstelling van het Agentschap van de Samenlevingsdienst te verkrijgen, maar deze loopt het risico dat er gekozen kan worden voor een andere dienstverlener die andere doelen en belangen voor ogen heeft dan het Platform voor de Samenlevingsdienst.

Hoewel de Raad het ermee eens is dat de organisatie van een openbare aanbestedingsprocedure een logische beslissing is om te bepalen wie de aanstelling van het Agentschap van de Samenlevingsdienst verkrijgt, wenst hij dat er duidelijkheid wordt geschapen over de toekomst van het Platform voor de Samenlevingsdienst.

7. De gastorganisaties

De Raad constateert dat in artikel 6 van het voorontwerp van wet de rechtspersonen en feitelijke verenigingen die als gastorganisaties erkend kunnen worden, limitatief opgesomd worden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de overheidsinstanties en particulieren. Daardoor kunnen enkel rechtspersonen met een belangeloos doel of een doel dat het algemeen belang dient, als gastorganisaties erkend worden.

De Raad kon hierover geen eenparig standpunt innemen.

De leden die het VBO, UCM en UNIZO vertegenwoordigen, vinden het hier jammer dat de erkenning als gastorganisatie niet tot alle ondernemingen uitgebreid wordt, aangezien bewustmaking van burgerschap ook in de bedrijfswereld kan plaatsvinden en mensen zo in staat stelt beter samen te leven.

Ongeacht de vorm van de gaststructuur, zijn de leden die het VBO, UCM en UNIZO vertegenwoordigen, erover bezorgd dat dit soort van prestatie concurrentie kan betekenen voor prestaties die in de bestaande kaders uitgevoerd worden.

Aangezien de Samenlevingsdienst verband houdt met een doel van algemeen belang vindt Unisoc dat hij alleen mogelijk moet zijn bij gastorganisaties die uitsluitend een doel van algemeen belang nastreven. In die zin onderschrijft Unisoc het toepassingsgebied van dit voorgelegde voorontwerp van wet.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, zijn er geen voorstander van om gastorganisaties uit te breiden tot alle ondernemingen. Die verruiming zou in strijd zijn met de centrale doelstelling van het institutionaliseren van de Samenlevingsdienst, namelijk jongeren aanwerven in projecten van algemeen belang. Indien elke onderneming voor erkenning wordt toegelaten, zou dit indruisen tegen de ratio legis van het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet, waarvan de memorie van toelichting de beoogde effecten van het mechanisme toelicht (bijvoorbeeld het herstel van vertrouwen tussen instellingen en burgers, de versterking van de democratische waarden, de verdiensten van de rechtsstaat, de herwaardering van het gemeengoed etc.).

Door het spectrum uit te breiden naar alle ondernemingen, zou de Samenlevingsdienst ook een indirecte (quasi-)verplichte manier kunnen worden voor jongeren om hun curriculum vitae aan te vullen met bewijs van ervaring binnen ondernemingen (en zo concurreren met het stagecontract) en zou de maatregel niet langer vrijwillig zijn, behalve op papier.

Aangezien de federale overheid instaat voor de wettelijke tenuitvoerlegging van de Samenlevingsdienst, zou de uitbreiding van het toepassingsgebied tot alle ondernemingen ten slotte betekenen dat overheidsfinanciën gebruikt worden om privéjobs te financieren die, aangezien er geen arbeidsovereenkomst, is, zelfs niet in aanmerking zouden komen voor de toepassing van het arbeids- en het socialezekerheidsrecht. Voor de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, verdienen en hebben jonge werknemers (heel bijzondere risicogroep), net als alle andere werknemers, behoefte aan rechtszekerheid, het opbouwen van sociale rechten en kunnen genieten van kwaliteitsvolle ondersteuning, begeleiding en toezicht, wat de uitbreiding nog meer in de weg zou staan dan de institutionalisering van de Samenlevingsdienst op zich.

C. Technische opmerkingen

De Raad wenst nog de volgende technische opmerkingen te formuleren.

1. Artikel 11 van het voorontwerp van wet

In artikel 11 van het voorontwerp van wet wordt bepaald dat iedere persoon die veroordeeld is tot een gevangenisstraf voor misdaden en wanbedrijven bepaald in de artikelen 371/1 tot 371/3, 372 tot 374, 375 tot 379, 380, 393 tot 397, 398 tot 410, 423 tot 433 bis, 433 quinquies tot 433 novies, 433 novies/2 tot 433 novies/11, 434 tot 438 bis, 442 bis tot 442 ter van het Strafwetboek, uitgesloten is van de Samenlevingsdienst.

De Raad wijst er in dit verband op dat de artikelen 371/1 tot 371/3, 372 tot 374, 375 tot 379 en 380 van het Strafwetboek opgeheven werden door de wet van 21 maart 2022 houdende wijzigingen aan het Strafwetboek met betrekking tot het seksueel strafrecht, en vraagt bijgevolg dat artikel 11 van het voorontwerp van wet, wordt aangepast, rekening houdend met de voornoemde opheffing.

2. Artikel 16 van het voorontwerp van wet

Artikel 16 van het voorontwerp van wet voorziet in een schorsing van de prestaties van de burger in dienst ter gelegenheid van de geboorte van een kind of moederschapsverlof. Er wordt eveneens voorzien in een uitsluiting van het recht op geboorteverlof voor dezelfde ouder in geval van moederschapsverlof bedoeld in artikel 39 van de arbeidswet van 16 maart 1971.

De Raad heeft bedenkingen bij de toepasbaarheid van artikel 39 van de wet van 17 maart 1971 in het raam van een Samenlevingsdienst, gezien het specifieke statuut van personen die een Samenlevingsdienst verrichten.

3. Artikelen 19, 20 en 28 van het voorontwerp van wet

De artikelen 19, 20 en 28 van het voorontwerp van wet betreffen de cumulatie van de vergoeding van de Samenlevingsdienst met de andere sociale uitkeringen die een burger in dienst geniet.

De Raad wijst er in dit verband op dat incoherentie kan blijken tussen de artikelen 19 en 20 eensdeels en artikel 28 anderdeels.

D. Slotopmerking

In rechte lijn met zijn advies nr. 2.034 van 23 mei 2017, meent de Raad dat er een samenwerkingsakkoord gesloten moet worden tussen de verschillende instanties voor de uitvoering van de regeling van de Samenlevingsdienst.
