

**ADVIES NR. 2.388**

**Zitting van dinsdag 28 november 2023**

De verwezenlijking van ondersteuningszones voor langdurig werkzoekenden

\*\*\*

3.475

## **ADVIES NR. 2.388**

### **De verwezenlijking van ondersteuningszones voor langdurig werkzoekenden**

Bij brief van 24 juli 2023 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Werk, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd omtrent het voorontwerp van wet houdende de verwezenlijking van ondersteuningszones voor langdurig werkzoekenden.

De bespreking van die adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 28 november 2023 het volgende advies uitgebracht.

## ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

### I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 24 juli 2023 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Werk, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd omtrent het voorontwerp van wet houdende de verwezenlijking van ondersteuningszones voor langdurig werkzoekenden.

Het voorontwerp van wet wil het stelsel "ondersteuningszones voor langdurig werkzoekenden" invoeren, dat langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden van een inschakelingsuitkering en begunstigden van een leefloon de mogelijkheid biedt om vrijwillig voltijds of deeltijds opnieuw het werk te hervatten in het kader van het programma "ondersteuningszones voor langdurig werkzoekenden" waarbij ze hun werkloosheidsuitkering of hun leefloon volledig of gedeeltelijk kunnen behouden en kunnen cumuleren met het loon ontvangen in het kader van dit programma.

De Raad heeft kennisgenomen van een nota van het beheerscomité van de RVA van 14 september 2023, dat de opmerkingen van de RVA weergeeft omtrent de artikelen van het voorontwerp van wet die een impact hebben op de RVA.

Tijdens zijn besprekingen heeft de Raad kunnen rekenen op de toelichtingen van de vertegenwoordigers van de beleidscel van minister Dermagne, die hij hiervoor wenst te bedanken.

### II. STANDPUNT VAN DE RAAD

Nadat de Raad die adviesaanvraag zorgvuldig heeft besproken, kon hij geen eenparig standpunt innemen.

- A. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, tekenen principieel bezwaar aan tegen het voorontwerp van wet voor de verwezenlijking van ondersteuningszones voor langdurig werkzoekenden (en andere beoogde categorieën).

1. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, kunnen niet akkoord gaan met een maatregel die wordt voorgesteld als een brug naar de arbeidsmarkt, terwijl uit de conceptie van de maatregel duidelijk blijkt dat die de terugkeer naar een duurzame job niet in de hand zal werken.

De regeling garandeert absoluut niet dat de werkzoekende (of persoon uit andere beoelde categorieën) in een re-integratietraject stapt waarmee hij gerichte vaardigheden kan verwerven die naar andere beroepen kunnen worden overgedragen.

Ze zien niet in hoe die maatregel als springplank naar werk kan dienen en moeten integendeel vaststellen dat dit stelsel veeleer een bijverdienste lijkt te creëren voor gerechtigden op sociale uitkeringen, temeer daar dit stelsel onbeperkt is in de tijd.

2. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, constateren dat die maatregel gebaseerd is op de oprichting van diensten voor werkzoekenden (en andere doelcategorieën) via publieke operatoren of ondernemingen "met een sociaal en/of maatschappelijk doel".

Ze benadrukken daarentegen dat de privésector (profit- en non-profit/socialprofit) ondersteund moet worden als motor voor integratie naar het arbeidsmilieu.

Zij zijn overigens van mening dat de invoering van deze regeling de ontwikkeling van economische activiteiten in de privésector waarschijnlijk zal afremmen. De diensten zijn immers van nature diensten die door particuliere bedrijven en particulieren kunnen worden verleend (catering, naaien, tuinieren, reparatie- en conciërgediensten, enz.) Geen enkele particuliere speler zal echter kunnen concurreren met de begunstigden van de regeling, aangezien hun loonkosten altijd veel hoger zullen liggen voor dezelfde activiteit. Indien er een tekort is aan bepaalde beroepen of diensten, moet de nadruk worden gelegd op het opleiden van werklozen in deze beroepen, zodat ze er zich in kunnen ontplooiën.

3. Bovendien lijkt die regeling sterk op heel wat nochtans al bestaande steunmaatregelen, zoals de "PWA's" (Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen) of de "GECO-contracten". Zij herinneren er in dit verband aan dat PWA's worden verondersteld een plaatselijke dienst te leveren die niet voorhanden is op de gewone arbeidsmarkt. Een PWA biedt langdurig werklozen de mogelijkheid klusjes in hun wijk te verrichten en zo de weg naar de arbeidsmarkt terug te vinden.

Ze merken op dat die doelstelling exact dezelfde is als die van het voornoemde voorontwerp van wet.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, benadrukken daarom dat ze niet akkoord kunnen gaan met de invoering van een bijkomende werkgelegenheidsbevorderende maatregel zolang de bestaande maatregelen niet geëvalueerd zijn en die evaluatie niet kan bevestigen dat een (de) nieuwe regeling noodzakelijk is en een meerwaarde biedt. Ze vinden integendeel dat de bestaande mechanismen vereenvoudigd en geharmoniseerd moeten worden om ze doeltreffender te maken.

4. Daarnaast stellen de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, vast dat er in de voorbije decennia binnen de deelstaten tal van re-integratieregelingen zijn ontwikkeld die mikken op precies dezelfde doelgroepen en precies dezelfde re-integratiedoelstelling hebben.

Ze vragen zich dan ook af of de principes van verdeling van de bevoegdheden tussen het federale niveau en de deelstaten wel nageleefd worden in dit voorontwerp van wet.

5. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, constateren ook dat er geen evaluatie werd gemaakt van de financiële impact van die steunmaatregel op het gebied van kosten voor de overheidsfinanciën en evenmin inzake eventuele positieve effecten (terugverdieneffect).

Aangezien het gaat om een maatregel, die vooral wordt gekenmerkt door de cumulatie van een sociale uitkering en een bijverdienste, verbazen zij zich erover dat de federale regering hiervoor geen budget heeft uitgetrokken.

In dit verband wijzen ze erop dat er een aantal punten van kritiek op de "oorspronkelijke" Franse maatregel waren, waaronder de werkelijke kosten voor de gemeenschap, die veel hoger waren dan de aangekondigde kosten.

6. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, stellen vast dat het project is gebaseerd op het creëren van een hybride statuut dat wordt gekenmerkt door tal van preferentiële afwijkingen van de regels van het arbeidsrecht.

Zij kunnen niet zonder meer instemmen met de invoering van rechtsstelsels "sui generis", temeer als die worden gekenmerkt door een sterke onevenwichtigheid tussen de rechten en plichten van de werknemer.

7. Tot slot benadrukken de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, de conceptuele verwarring in het voorontwerp van wet met betrekking tot de ondernemingen die, mits erkenning, in aanmerking zouden komen om gebruik te maken van de regeling. Er is immers sprake van "ondernemingen met een sociaal en/of maatschappelijk doel".

In de memorie van toelichting wordt bepaald dat hier de sociale economie wordt bedoeld. Tijdens de voorstelling van het voorontwerp van wet heeft de beleidschef van de minister van Werk aangegeven dat elke onderneming in aanmerking komt, en dit zowel in de profit- als de socialprofitsector.

Eerst en vooral mag niet uit het oog worden verloren dat de socialprofitsector de sociale economie omvat en er zeker niet toe teruggebracht kan worden. Ten tweede mag niet vergeten worden dat, als een onderneming een sociaal en/of maatschappelijk doel heeft, ze deel uitmaakt van de socialprofitsector.

In principe heeft een onderneming in de profitsector geen sociaal en/of maatschappelijk doel, ook al kan een deel van haar activiteiten een sociale en/of maatschappelijke impact hebben. In elk geval is het ongepast om de term "ondernemingen met een sociaal en/of maatschappelijk doel" te gebruiken om zonder onderscheid te verwijzen naar ondernemingen in de profitsector en ondernemingen in de socialprofitsector.

- B. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, staan positief tegenover het Franse concept van "territoires zéro chômeurs de longue durée". Ze achten dat zeer inspirerend voor gelijkaardige initiatieven in België, omdat het het recht op arbeid beoogt, als sociaaleconomisch grondrecht, vervat in art. 23 van de Grondwet, ook om te vormen tot een individueel recht op arbeid, voor elke langdurig werkloze in een welomschreven zone met verhoogde werkloosheid, op basis van vrijwilligheid. Daarom ook hebben zij in 2020, bij het aantreden van de federale regering, positief onthaald dat deze initiatieven in dit verband het volgende aankondigden: "*De regering zal op structurele wijze met de deelstaten overleggen om in een geest van samenwerkingsfederalisme tot de nodige maatregelen te komen die het arbeidsmarktbeleid van de deelstaten kunnen flankeren en ondersteunen. Er wordt eveneens onderzocht hoe subregionale maatregelen oftewel "place-based policies" kunnen worden uitgevoerd, met respect voor eenieders bevoegdheden, bijvoorbeeld (...) inzake de invoering van "territoires zéro chômeur de longue durée".*

Daarbij moet worden vastgesteld dat zowel het Waals Gewest als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest reeds initiatieven hebben genomen. In het Waals Gewest werd reeds, met Europese cofinanciering, een reeks projecten opgestart. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, gaan ervan uit dat de federale overheid daarbij, vanuit de eigen bevoegdheden, maar op basis van constructieve samenwerking met de deelstaten, een versterkende rol dient te spelen, onder meer door herinvestering van de sociale uitkeringen die via deze tewerkstelling worden uitgespaard.

Cruciaal is volgens de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen dat daarbij recht wordt gedaan aan het initiële concept van de zones zonder langdurig werklozen en dat het gaat om een volwaardig arbeidsstatuut, op maat van de betrokken werknemers, zonder discriminaties in te bouwen. Daarbij is het belangrijk dat de sociale partners volwaardig worden betrokken, zowel voor de initiatieven in de privésector als voor de initiatieven in de openbare sector.

Vanuit die uitgangspunten stellen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, vast dat het ter advies voorliggende voorontwerp van wet op diverse vlakken ernstig tekortschiet. Zonder in detail in te gaan op de diverse pijnpunten, stellen ze in grote lijnen de volgende tekortkomingen vast:

1. In plaats van flankerend en ondersteunend op te treden tegenover de regionale initiatieven, onder meer door cofinanciering van lokale projecten, is het kennelijk de intentie om parallel daarmee een **eigen federaal circuit van lokale projecten** te initiëren, dat geheel losstaat van de reeds opgestarte regionale projecten.
2. Het Franse concept is gebaseerd op **vrijwilligheid in hoofde van de werkloze**. Dat is kennelijk ook de intentie achter dit voorontwerp van wet, maar dat blijkt echter niet uit de voorgestelde regelgeving, gelet op de actuele omschrijving van de notie "passende dienstbetrekking".
3. Weliswaar wordt voorgesteld dat de werklozen worden aangeworven met een arbeidsovereenkomst, zij het echter **met uitsluiting van de Arbeidsovereenkomstenwet, van de Cao-wet en van de Loonbeschermingswet**. Daardoor worden zij uitgesloten van een belangrijk deel van de arbeidsbescherming, zonder dat daar een afdoende rechtvaardiging voor is. Het is evenmin in overeenstemming met de verplichting die vanuit de IAO-normen op België rusten om de collectieve onderhandelingen te bevorderen en te ondersteunen.
4. Meer in het bijzonder wordt vastgesteld dat het lokale bestuur of de onderneming de werknemer kan opzeggen middels een **opzeggingstermijn van slechts 7 dagen**, al ingaand op de dag na de kennisgeving. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigden, achten dit een ongeoorloofde discriminatie.
5. Die uitsluiting uit de cao-wet heeft trouwens ook afgeleide consequenties op het vlak van het individuele **recht op opleiding**, gegarandeerd door de wet van 3 oktober 2022 en de daaraan gekoppelde opname in de *federal learning account*. Afhankelijk van de regio van tewerkstelling dreigt ook uitsluiting van het recht op betaald educatief verlof (VOV in het Vlaams Gewest).

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, kunnen instemmen met een verhoogd individueel recht op opleiding, ten belope van 10 dagen per jaar, niet enkel omwille van de kwetsbare positie van de beoogde doelgroep op de arbeidsmarkt, maar ook omdat van de betrokken werkgevers in ruil voor de belangrijke loonsubsidie ook een extra engagement inzake investering in de competenties van de werknemers mag worden verwacht. Dit kan echter evengoed vorm krijgen door in de wet van 3 oktober 2022 een bijzondere bepaling voor deze doelgroep op te nemen.

6. Die **uitsluiting van de Cao-wet** betekent ook dat de normale cao-barema's niet worden toegepast. In de plaats komt nu – strijdig met het recht op vrije collectieve onderhandelingen – een wettelijk minimum van 8,24 euro bruto per gepresteerd uur (geïndexeerd), aan te vullen met de uitkering die geheel of gedeeltelijk doorloopt, maar zonder dat het interprofessionele minimumloon (cao nr. 43) mag worden overschreden.

Voor de leden die werknemersorganisaties vertegenwoordigen, is het essentieel dat de gewone barema's worden gerespecteerd. Zij wijzen bovendien op de enorme complexiteit van een stelsel met maandelijkse herberekening van de uitkering op basis van de toegekende uurlonen. Zij wijzen er ook op dat voor een belangrijk deel van de betrokken werknemers zelfs bij voltijdse tewerkstelling het interprofessionele minimumloon van 1994,18 bruto per maand (1.11.2023) niet in het bereik ligt, met name wanneer de uitkering die wordt doorbetaald lager ligt dan  $741,7 \text{ euro} = (8,24 \text{ euro} \times 38 \times 48) - 1994,18 \text{ euro}$ <sup>1</sup>.

Dit is in het bijzonder het geval voor de samenwonenden met een werkloosheids- of inschakelingsuitkering. Om al deze redenen zijn de bepalingen van dit voorontwerp van wet dan ook manifest strijdig met de nieuwe Europese richtlijn van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

7. Het voorontwerp van wet laat in het ongewisse wat precies het **statuut is van deze werknemers in de sociale zekerheid**. Het zou de bedoeling zijn dat de normale sociale bijdragen verschuldigd zijn, maar zonder dat duidelijk is waarop die dan worden berekend, niet in het minst door de bovenvermelde uitsluiting uit de Loonbeschermingswet, terwijl precies het begrip "loon" in die wet de basis is voor de berekening van de bijdragen.

---

<sup>1</sup> In deze berekening wordt er rekening mee gehouden dat maar voor 48 weken loon wordt betaald, aangezien er kennelijk – strijdig met de Europese regelgeving (zie punt 8) – geen recht op vakantiegeld is.



Al evenzeer is onduidelijk welke socialezekerheidsrechten de betrokken werknemers precies opbouwen. Zijn er bijvoorbeeld afdoende garanties dat er bij schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst een tussenkomst is in het loonverlies? Daar komt bij dat bij schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst door de uitsluiting uit de Cao-wet de aanvullende sociale voordelen voorzien in de sectorale en bedrijfs-cao's evenmin kunnen worden toegekend.

8. Artikel 25 van het voorontwerp van wet bepaalt dat **tijdens schorsingen van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst geen loon** is verschuldigd. Nog los van de totale onduidelijkheid wat de rechten in de sociale zekerheid tijdens een periode van schorsing betreft (zie hoger), moet worden vastgesteld dat dit de toets met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie niet doorstaat. Dit versterkt onder meer de precariteit van de personen die geconfronteerd worden met ziekte of ongeval. In het bijzonder wat de schorsing tijdens de periode van jaarlijkse vakantie betreft, is de niet-doorbetaling van het loon trouwens strijdig met de Europese Arbeidstijdenrichtlijn.
9. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, stellen vast dat naast de lokale besturen **elke onderneming "met een sociaal en/of maatschappelijk doel"** kan worden erkend, in zoverre die beantwoordt aan de andere criteria. Dit is een bijzonder ruim criterium, dat aanzienlijk verder gaat dan het Franse concept. Uit de memorie van toelichting blijkt dat vooral wordt gerekend op ondernemingen in de sociale economie. De selectiecriteria moeten op die basis dus aanzienlijk worden aangescherpt.
10. De diensten die de lokale besturen of ondernemingen leveren, mogen niet leiden tot **verschuiving van "gewoon werk"**, zonder dat die term wordt verduidelijkt. Het versterkt het risico dat het bij een aantal projecten gewoonweg gaat om het verschuiven van werkgelegenheid in bijzondere statuten naar tewerkstellingsvormen die voor het lokaal bestuur of de onderneming goedkoper zijn en dan vaak ook met minder rechten voor de betrokken werknemers.
11. De sociale partners worden betrokken via een lokaal comité voor tewerkstelling, waarbij in het voorontwerp van wet sprake is van "**lokale werknemersvertegenwoordigers en werkgeversvertegenwoordigers**", zonder verdere precisering.

Dit kan volgens de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, niet worden overgelaten aan de lokale willekeur, maar moet de wettelijke representativiteitscriteria respecteren. Specifiek met betrekking tot de tewerkstelling bij de lokale besturen dienen ook de geëigende procedures voor het overleg in de openbare sector gerespecteerd te worden, onder meer met de betrokkenheid van het comité C.

12. In de mate dat middelen van de sociale zekerheid van de werknemers worden benut voor het bevorderen van de werkgelegenheid, dient hiervoor ook in **alternatieve financiering** te worden voorzien.

\*\*\*