
Advies van het bureau van 25 maart 2024

Analyse van de invoering van een maatregel om de arbeidstijd van kinderverzorgsters aan het einde van hun loopbaan te verminderen (Franse gemeenschap)

Voorwerp

In december 2023 heeft de Franse gemeenschapsregering naar aanleiding van een sectoraal akkoord¹ een besluit goedgekeurd tot opwaardering van de arbeidsvoorwaarden van de kleuterverzorgsters van de privé-opvangstructuren voor jonge kinderen (4,8 miljoen euro²). Voor de openbare sector werd **1,2 miljoen euro**³ vrijgemaakt voor een **eindeloopbaanmechanisme voor de kinderverzorgsters in de gemeentelijke kinderdagverblijven**⁴. De regering moet uiterlijk op **15 mei 2024** in overleg met de vertegenwoordigers van de werknemers uit de openbare sector, de desbetreffende overheden en hun toezichhoudende overheden, de voorwaarden vastleggen⁵.

De voorwaarden voor de implementatie van deze arbeidstijdvermindering worden sinds midden februari besproken met het kabinet van de minister van het Jonge Kind in de Franse gemeenschapsregering, Bénédicte LINARD, het *Office de la Naissance et de l'Enfance* (ONE) en de vakbonden. Het voorstel is om de **arbeidstijd van kinderverzorgsters aan het einde van hun loopbaan te verminderen, met een compenserende aanwervingsregeling**. Het dossier kwam onlangs nog op tafel in het Comité C van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 14 maart. De minister hoopt tegen 26 maart 2024 een akkoord te kunnen sluiten.

We willen de aandacht van de leden van het bureau vestigen op deze besprekingen en de aandacht vestigen op een aantal aspecten met waarschijnlijk grote gevolgen voor de gemeenten.

Analyse

1. Onze eerste verzuchtingen

Aanvankelijk dacht men aan het volgende mechanisme: aan het einde van haar loopbaan kon de kinderverzorgster minder gaan werken met behoud van 100% van haar loon. Ze zou ook vervangen worden om te voldoen aan de normen voor kinderopvang (1 voltijds equivalent (VTE) voor 7 kinderen).

Hieronder staan de punten die Brulocalis en de UVCW ter sprake brachten op de vergaderingen, en de antwoorden van het kabinet.

1.1. Vermijden dat lasten worden doorgeschoven en gegarandeerde begrotingsneutraliteit

¹ Sectoraal akkoord van 18 december 2023.

² Dit is een "intern" eigen budget van het ONE, dat voortvloeit uit het begrotingsconclaf van oktober 2023. Het sectoraal akkoord van 18 december 2023 was gepland om het non-profit akkoord van 2022-2025 aan te vullen en om extra middelen vrij te maken om het welzijn van de werknemers in de kinderopvang te verbeteren.

³ *Idem*.

⁴ Besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap tot uitvoering van het sectoraal akkoord van 18 december 2023 betreffende de opwaardering van de arbeidsvoorwaarden van de kleuterverzorgsters van de opvangstructuren voor jonge kinderen van de Federatie Wallonië-Brussel, BS 14 februari 2024.

⁵ We willen er echter op wijzen dat dit sectoraal akkoord niet werd ondertekend door de minister van Plaatselijke Besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Bernard CLERFAYT.

We hebben erop aangedrongen dat we **niet achter een maatregel staan die niet volledig door de Franse Gemeenschap wordt gefinancierd**. Om een **lastenverschuiving** te vermijden, hebben we erop aangedrongen dat de 1,2 miljoen euro de niet-gewerkte uren van het personeel aan het einde van hun loopbaan zou betalen (zodat ze 100% van hun salaris zouden ontvangen), alsook de kosten van de vervangers. Het is belangrijk dat we **begrotingsneutraliteit** garanderen voor de organiserende instanties, die het toch al moeilijk hebben.

Bij gebrek aan afdoende financiering zouden de lokale besturen de kosten voor de tenuitvoerlegging van deze nieuwe maatregel uit eigen zak moeten betalen. Dit werd op 21 maart ook in commissie C naar voren gebracht door het kabinet van de minister van Plaatselijke Besturen. Er werd benadrukt dat deze maatregel niet opportuun is, vooral gezien de huidige financiële situatie van de lokale besturen en hun financiële inbreng in het vorige sectoraal akkoord.

1.2. De noodzakelijke duidelijke cijfers vanuit het ONE

De financiering van de maatregel zal afhangen van het aantal kinderverzorgsters dat in aanmerking komt voor deze arbeidsduurvermindering. Aangezien het ONE over de relevante gegevens beschikt, zou het helpen deze eerst te bekijken alvorens een beslissing te nemen. Het kabinet bezorgde ons op 26 maart 2024 de volgende tabel:

Leeftijdsgroep	Aantal kinderverzorgsters	Maandelijks barema gemiddelde / VTE	Aantal adv-dagen / jaar	Aantal adv-uren/jaar
45+	970	4.779	2	15
50+	586	4.883	4	30
55+	238	4.987	6	45
TOTAAL	1794			

Uit deze tabel blijkt dat deze subsidie neerkomt op ongeveer 875 euro per VTE van +45 jaar voor Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

We wijzen er echter op dat het aantal meetellend kinderverzorgsters uitsluitend gebaseerd is op de huidige gegevens, zonder naar de toekomstige tendensen te kijken. Het is dus moeilijk om de financiële evolutie van een dergelijke maatregel voor de komende jaren in te schatten. Als er vervolgens voldoende middelen worden vrijgemaakt, moet het aantal begunstigden worden bepaald op basis van de beschikbare middelen.

Bovendien willen we wijzen op het huidige personeelstekort en de moeilijkheden die de lokale besturen hebben om extra opvangpersoneel te vinden. We vrezen dat de lokale besturen geen vervangers zullen vinden.

1.3. Toegang tot subsidies op vrijwillige basis en de blijvende aard van deze subsidies

Als uit de analyses van het ONE zou blijken dat de 1,2 miljoen euro niet voldoende is om deze eindeloopbaanmaatregel⁶ te kunnen betalen, dan dringen wij erop aan dat deze subsidie **op vrijwillige basis wordt toegekend, met dien verstande dat gemeenten anders verplicht zijn om een deel van de maatregel zelf te bekostigen**. Dit stond uitdrukkelijk in het ontwerpprotocol van december dat in overleg met de sector was opgesteld (zie **bijlage 1**). Dit is echter geschrapt en staat niet in het regeringsbesluit ter

⁶ Zowel de betaling van niet-gewerkte uren van personeel aan het einde van hun loopbaan, zodat zij 100% van hun salaris ontvangen, als die van vervangers.

uitvoering van het sectoraal akkoord⁷ (zie bijlage 2). Tijdens de vergadering hebben we gevraagd om dit uitdrukkelijk op te nemen in een **omzendbrief** die **samen ondertekend** wordt door de minister van het Jonge Kind en de minister van Plaatselijke Besturen. Het kabinet heeft ons mondeling verzekerd dat dit zal gebeuren.

Het kabinet van de minister heeft ons ook mondeling laten weten dat de financiering **op permanente basis** zal worden veiliggesteld. Uiteraard is er een verschil tussen intentie en daadwerkelijke uitvoering en de toekenning van extra budgetten. We zullen dus goed in de gaten houden of deze politieke wil ook **in de praktijk wordt omgezet**.

1.4. Kloof tussen de publieke en private sector

Met deze subsidie kunnen de lokale besturen het aantal verlofdagen voor werknemers in de publieke sector verhogen, terwijl werknemers in de private sector momenteel minder verlofdagen hebben. Wij vinden dat deze maatregel de kloof tussen de sectoren verder vergroot en in strijd is met het sectoraal akkoord, dat juist de maatregelen tussen de sectoren wil gelijktrekken.

Dit aspect kwam op 21 maart ook ter sprake in commissie C bij monde van het kabinet van de minister van Plaatselijke Besturen, Bernard CLERFAYT.

Er zou moeten worden nagegaan of er nog andere mogelijke eindeloopbaanmaatregelen zijn, zoals bijvoorbeeld het mentorschap⁸.

2. Het kabinet van de minister van het Jonge Kind in de Franse gemeenschapsregering verwerpt het idee

Het kabinet van de minister, gesteund door de vakbonden, **verwerpt het idee om de regeling op vrijwillige basis toe te kennen**, omdat het administratief en procedureel ingewikkeld zou zijn en het risico zou bestaan dat gemeenten te happig worden op de maatregel, waardoor er te weinig geld beschikbaar zou komen, wat natuurlijk paradoxaal is als het doel is om werknemers in de kinderopvang tegemoet te komen. Op de vergadering van 21 februari heeft het kabinet zelfs mondeling gezegd dat het toekennen van de financiering op vrijwillige basis zou leiden tot een “verlies van controle” over de inkomende aanvragen, waardoor het risico zou ontstaan dat, wanneer het aantal geïnteresseerde gemeenten te laag wordt ingeschat, aan sommige gemeenten geld wordt uitgekeerd zonder dat aan andere gemeenten dezelfde bedragen kunnen uitbetaald worden. Omgekeerd, in het geval van een overschatting van het aantal geïnteresseerde gemeenten in de subsidie die per organiserende instantie wordt toegekend, deelde het kabinet ons mondeling mee dat de rest van het geld naar de particuliere sector zou terugvloeien.

Het wil daarom een nieuw **systeem met een “gemeenschappelijke pot”** waarin de 1,2 miljoen euro wordt gestort en waarvan elke gemeente kan gebruikmaken als ze heeft bewezen dat ze eerst maatregelen heeft genomen om de arbeidstijd te verminderen. Volgens het kabinet en de vakbonden kan men met dit systeem het “misbruik” van deze subsidie door de gemeenten tegengaan (we citeren).

Volgens het kabinet zouden opvangvoorzieningen met relatief weinig in aanmerking komende kinderverzorgsters een te lage compensatie krijgen voor zo’n eindeloopbaanregeling. Daarom wordt voorgesteld om kinderverzorgsters in een pool in te delen. Dit kan intergemeentelijk of door samenwerking tussen gemeenten.

⁷ Besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap tot uitvoering van het sectoraal akkoord van 18 december 2023 betreffende de opwaardering van de arbeidsvoorwaarden van de kleuter verzorgsters van de opvangstructuren voor jonge kinderen van de Federatie Wallonië-Brussel, BS 14 februari 2024.

⁸ Bij mentorschap worden nieuwe of toekomstige kinderverzorgsters opgevangen door een personeelslid aan het einde van de loopbaan, hetzij voor opleiding, (re)integratie of professionele integratie. De arbeidstijd van zowel de mentor als de leerling wordt gecompenseerd door een subsidie van de lokale overheid.

Wij staan niet achter zo'n systeem voor de volgende redenen:

- Gemeenten die een eindeloopbaanregeling willen invoeren, moeten de kosten uit eigen zak voorschieten, **zonder garantie op terugbetaling**;
- Het risico bestaat **dat het budget van 1,2 miljoen euro niet wordt verlengd**, waardoor de gemeenten de volledige kosten voor de financiering van de maatregel moeten dragen. Zoals hierboven vermeld, heeft het kabinet ons mondeling laten weten dat de financiering zal doorlopen. Er is echter een verschil tussen de intentie en de daadwerkelijke uitvoering en de toekenning van extra budgetten, en we zullen de uitvoering van deze politieke wil dan ook nauwlettend in de gaten houden;
- Bovendien vertelde het kabinet ons op de vergadering van 21 maart dat de eerste financieringsronde waarschijnlijk weinig gebruikt zou worden. Het is daarom waarschijnlijk dat **niet de hele enveloppe gebruikt zal worden**, in tegenstelling tot de volgende enveloppes. Door **het bedrag** dat aan de lokale besturen wordt toegekend te bepalen **op basis van het aantal aanvragers**, lopen lokale besturen die de eerste financiering aanvragen het risico een voordeel te hebben ten opzichte van de besturen die in de volgende jaren een subsidie willen ontvangen. De eerste aanvragers zullen namelijk, vanwege hun kleinere aantal, recht hebben op een hoger bedrag. **De daaropvolgende ontvangers** zouden, vanwege het enthousiasme dat de maatregel teweegbrengt, **een kleinere subsidie ontvangen**. Deze situatie zou **een kloof creëren tussen de gemeenten**.

Tijdens onze vorige werkgroep werd de vraag van een **gezamenlijke pool van kinderopvangsters** besproken. De aanwezige schepenen vestigden onze aandacht op:

- o de maatregel is **moeilijk uit te voeren** en
 - o de grote beperkingen voor de werknemers in de kinderopvang, die van het ene kinderdagverblijf naar het andere moeten gaan, of zelfs van de ene gemeente naar de andere.
 - o Er werd ook op gewezen dat het tekort aan kinderverzorgsters de **concurrentie** tussen de gemeenten bij de aanwerving had doen toenemen.
 - o Er werd nog een laatste probleem aangekaart: mettertijd hebben de kinderdagverblijven de vliegende kinderopvang overgenomen, ook al is er solidariteit tussen de kinderdagverblijven door de onderlinge communicatie via een platform wanneer ze op zoek zijn naar een vervanger.
- Bovendien roept deze maatregel vragen op over de **ondergeschikte positie van werknemers in de kinderopvang** (in termen van weten wie echt hun werkgever is), zoals het ONE heeft aangegeven. Er zouden ook conflicten kunnen ontstaan tussen gemeenten die met elkaar verbonden zijn door deze samenvoeging vanwege hun verschillende opvattingen over het beheer van deze kinderverzorgsters.
 - Een subsidieaanvraag opmaken en indienen betekent een **grote administratieve last** voor de lokale **besturen zonder enige zekerheid dat ze de subsidie zullen krijgen**. In dit geval vragen we om de **praktische gevolgen en het respect voor lokale autonomie expliciet te vermelden in een omzendbrief**;
 - Het risico bestaat dat dit systeem een precedent schept voor de toekenning van andere financiële steun, bijvoorbeeld met betrekking tot de overeenkomsten in de non-profit. De vakbonden willen namelijk dat dit mechanisme ook geldt voor **toekomstige overeenkomsten in de non-profitsector** en dat het geld niet langer rechtstreeks aan de gemeenten wordt uitgekeerd (zie punt 3).

3. Controle op het gebruik van de subsidies

Tijdens de besprekingen rond de voorwaarden voor een **nieuwe eindeloopbaanregeling voor kinderverzorgsters in gemeentelijke kinderdagverblijven**, eisen de vakbonden, **gesteund door het kabinet**, dat de besteding van de bedragen die de lokale besturen in het kader van eerdere overeenkomsten

non-profit hebben ontvangen, wordt bekeken⁹. Volgens hen zijn de bedragen niet uitgegeven om de arbeidsomstandigheden van de werknemers te verbeteren. Bovendien willen ze een “gemeenschappelijke pot” voor **toekomstige overeenkomsten in de non-profit**. Volgens hen **zou dit het mogelijk maken om ervoor te zorgen dat de lokale besturen de ontvangen subsidie daadwerkelijk gebruiken om het welzijn van de werknemers te verbeteren, terwijl deze in feite wordt gebruikt om de lonen van werknemers te betalen**.

Naast de in punt 2 genoemde punten staan wij om de volgende redenen niet achter dit voorstel:

- De beschuldigingen over de besteding van subsidies verdienen een krachtig en uitgebreid antwoord. Volgens ons is het niet correct om het gebruik van eerdere subsidies na te gaan. Het doel van de non-profit afspraken is het verhogen van de salarissen van het personeel in de kinderopvang. De subsidies die via het ONE worden toegekend, zijn gebaseerd op deze barema's. Als deze stijgen, stijgen indirect ook de subsidies. Als de publieke sector dezelfde subsidies ontvangt als de privésector, stijgen ook de subsidies die de publieke sector ontvangt. Met andere woorden, het geld dat wordt ontvangen via de non-profit overeenkomst vult de subsidie aan die door het ONE wordt toegekend **om de salarissen van de kinderverzorgsters te betalen**. Gezien de huidige financiële situatie van de gemeente is deze financiële steun niet te verwaarlozen. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de lokale besturen verplicht zijn rekening te houden met andere overwegingen dan die van de particuliere sector, gezien de specifieke kenmerken van de openbare sector. We wijzen bijvoorbeeld op de noodzaak van een gelijke behandeling van personeelsleden van hetzelfde niveau binnen een gemeente, of op het risico dat personeelsleden de toekenning van extra voordelen, binnen dezelfde gemeente, uitsluitend aan personeelsleden van Franstalige opvangcentra, interpreteren als een ongelijkheid.
- We wijzen er ook op dat deze controle **beperkt zou blijven tot de lokale besturen** en niet zou worden uitgebreid tot andere begunstigden van de non-profit overeenkomst. De controle op de subsidies zou dus kunnen leiden tot verslechterde relaties tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij het sociaal overleg.

⁹ De non-profit overeenkomst 2022-2025, afgesloten door de Franse Gemeenschap, trekt 14.224.000 euro uit voor de sector van de kinderopvang. Momenteel zijn het de lokale besturen die de meeste kinderopvang organiseren. Zij ontvangen subsidies bij het afsluiten van elk non-profit akkoord. De toekenning van deze subsidies is niet onderworpen aan voorafgaande voorwaarden en heeft hen de mogelijkheid gegeven om, bovenop de subsidies toegekend door het ONE, de lonen van hun personeel te betalen.

Annexe 1 - Extrait du Projet de protocole d'accord sectoriel 2024 en date du 14 décembre 2023

« **Art. 4.** Il est institué un mécanisme d'aménagements de fin de carrière s'adressant au personnel d'accueil des milieux d'accueil de la petite enfance relevant des pouvoirs publics. Il lui est affecté un montant de 1,2 million d'euros.

Ce dispositif vise à garantir une réduction du temps de travail sans perte de salaire avec embauche compensatoire au bénéfice du personnel visé à l'alinéa 1^{er} ».

« **Art. 5. § 1er.** Le dispositif visé à l'article 4 est organisé selon des modalités à convenir avec les représentants des travailleurs du secteur public, des autorités publiques concernées et de leur tutelle avant le 15 mai 2024. Les pouvoirs organisateurs sont invités à contribuer au financement du dispositif visé à l'alinéa 1er **sur base volontaire**. Le bénéfice du subventionnement complémentaire visé à l'article 4 peut être conditionné au versement d'une telle contribution, sur avis favorable des comités C wallons et bruxellois et dans des conditions définies conjointement par ces derniers.

Ce dispositif **pourra évoluer vers d'autres objets sociaux à l'occasion de prochains accords sociaux.** »
(mis en évidence par nos soins).

Annexe 2 – Extrait de l'AGCF du 21 décembre 2023¹⁰

« Art. 4. Dès 2024, l'Office de la Naissance et de l'Enfance affecte une enveloppe de financement à la mise en œuvre d'un mécanisme d'aménagements de fin de carrière s'adressant au personnel d'accueil des milieux d'accueil organisés par une autorité publique. Cette enveloppe est destinée à octroyer un subside complémentaire destiné à soutenir des embauches compensatoires aux pouvoirs organisateurs appliquant ce mécanisme, dans des conditions définies par le Gouvernement en concertation avec les représentants des travailleurs du secteur public, des autorités publiques concernées et de leur tutelle concernée au plus tard le 15 mai 2024. Un montant annuel de 1,2 million d'euros est affecté à cette fin ».

¹⁰ portant exécution de l'accord sectoriel du 18 décembre 2023 sur la revalorisation des conditions de travail des puéricultrices exerçant dans les milieux d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles, M.B., 14 février 2024.