

ADVIES Nr. 2.162

Zitting van dinsdag 28 april 2020

Wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs

x x x

ADVIES Nr. 2.162

Onderwerp: Wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs

Bij brief van 4 december 2019 heeft de heer P. Dewael, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een wetsvoorstel (Doc 55 0588/001) tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs voor langdurig zieken en invaliden alsook voor personen met een handicap met een inkomensvervangende tegemoetkoming.

Het onderzoek van dat dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen - Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Nationale Arbeidsraad op 28 april 2020 het volgende advies uitgebracht.

x

x

x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 4 december 2019 heeft de heer P. Dewael, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een wetsvoorstel (Doc 55 0588/001) tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs voor langdurig zieken en invaliden alsook voor personen met een handicap met een inkomensvervangende tegemoetkoming.

Dat stelsel is gebaseerd op de maatregel die eind 2015 in de horeca is ingevoerd (horecaplan - flexijobs).

Tijdens zijn werkzaamheden heeft de Raad kunnen rekenen op de waardevolle medewerking van vertegenwoordigers van het RIZIV, het Nationaal Intermunicipaal College (NIC) en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO). Hij is overgegaan tot een bespreking van dat wetsvoorstel in het licht van hun expertise en de adviezen van het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen van het RIZIV, het NIC en de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH) en een technische nota van de FOD WASO.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Draagwijdte van het wetsvoorstel

De Raad stelt vast dat het voorgelegde wetsvoorstel ertoe strekt een stelsel van arbeidsintegratiejobs in te voeren dat ruimschoots gebaseerd is op het systeem van de flexijobs en dat, volgens de toelichting, complementair en zelfs versterkend is ten opzichte van de bestaande wetgeving tot re-integratie van zieken en invaliden.

Die arbeidsintegratiejobs richten zich tot zelfstandigen, werknemers en ambtenaren die, op het ogenblik van hun eerste tewerkstelling in het kader van deze maatregel, gerechtigd zijn op een inkomensvervangende uitkering (een ziekte- of invaliditeitsuitkering of een inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap), en die in de voorbije achttien maanden ten minste twaalf maanden gerechtigd zijn geweest op een dergelijke uitkering. Die tweede voorwaarde is niet van toepassing op de personen die ten minste twaalf maanden een erkenning als gehandicapte hebben of wanneer de tewerkstelling kadert in een "re-integratieplan".

De betrokken werknemer kan 2 000 uren via een arbeidsintegratiejob werken in een periode van 24 maanden. Vervolgens kan hij een gemotiveerd verzoek tot verlenging indienen bij de instelling die verantwoordelijk is voor het beheer van zijn inkomensvervangende uitkering. Per kalendermaand mag hij maximum 84 uur werken via dat stelsel.

De werkgever mag niet meer dan 20 % van zijn personeel onder dat stelsel tewerkstellen.

De instelling belast met het beheer van de inkomensvervangende uitkering die die werknemer ontvangt, hoeft haar voorafgaande goedkeuring niet te geven, maar er wel van te worden geïnformeerd.

Bovendien moet de arbeidsintegratiewerkgever die voor de eerste maal één of meerdere van de voornoemde werknemers aanwerft, zich voorafgaandelijk aan de eerste tewerkstelling via een arbeidsintegratieovereenkomst identificeren bij de RSZ. De werkgever moet verder voor aanvang van de uitvoering van elke effectieve prestatie een aangifte doen bij de RSZ.

Het wetsvoorstel bepaalt verder de respectieve verplichtingen van de partijen. Zo moeten de werknemer en de werkgever een schriftelijke raamovereenkomst afsluiten die ten minste een aantal vermeldingen moet bevatten. Het gaat niet om een arbeidsovereenkomst. Wanneer de werknemer een uitzendkracht is, moet de raamovereenkomst niet worden opgemaakt, maar moeten de voornoemde verplichte vermeldingen opgenomen worden in de bedoeling om een arbeidsovereenkomst voor uitzendarbeid te sluiten, die schriftelijk moet worden vastgesteld. Alle raamovereenkomsten moeten worden geregistreerd in een specifiek register dat wordt beheerd door de RSZ.

De werknemer en de werkgever moeten voorafgaandelijk aan elke tewerkstelling mondeling of schriftelijk een arbeidsintegratieovereenkomst voor een bepaalde duur afsluiten.

De duur van elke werkperiode mag niet minder zijn dan twee uur en niet langer dan acht uur in principe. Tijdens de uitvoering van die overeenkomst kunnen de partijen evenwel in onderling akkoord en een enkele keer de duur van de afgesproken prestaties inkorten of verlengen. De duur van de werkprestaties mag evenwel niet langer zijn dan elf uur per dag.

Het loon mag niet lager zijn dan 10,08 euro/uur, wat overeenstemt met het minimum dat wordt gehanteerd in de horeca, en niet hoger dan 21 euro/uur. In het loon is het enkel en dubbel vakantiegeld inbegrepen.

Volgens de memorie van toelichting is een patronale bijdrage van 25 % verschuldigd op het volledige loon. De werknemer behoudt bovendien zijn volledige inkomensvervangende uitkering, maar er dient een bevrijdende compensatiebijdrage sociale zekerheid te worden betaald op het loon dat wordt ontvangen in uitvoering van een arbeidsintegratiejob. Deze bijdrage bedraagt 30 % van het loon wanneer de inkomensvervangende uitkering hoger is dan 1 254 euro/maand. Bij een inkomensvervangende uitkering van 1 254 euro/maand of lager bedraagt de compensatiebijdrage 25 %.

Daarnaast wordt op het belastbaar loon een bedrijfsvoorheffing van 15 % ingehouden.

B. Onderzoek van het wetsvoorstel

De Raad is overgegaan tot een onderzoek van het wetsvoorstel, rekening houdend met de adviezen van het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen van het RIZIV, het NIC en de NHRPH en een technische nota van de FOD WASO. Hij heeft ook van het Rekenhof vernomen dat het zijn advies over de budgettaire weerslag van dat wetsvoorstel aan de Raad zal bezorgen zodra het beschikbaar is.

Hij vindt het noodzakelijk om de cruciale elementen uit die adviezen te belichten alvorens zich over de inhoud uit te spreken.

1. Advies van het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen van het RIZIV

- a. De Raad stelt vast dat het Beheerscomité benadrukt elke maatregel tot bevordering van de socioprofessionele re-integratie op een positieve manier te onthalen. Elk lid van het Beheerscomité onderschrijft het belang van een vrijwillige terugkeer naar werk voor de sociaal verzekerden met een bepaald gezondheidsprobleem.

In dat verband verwijst het Beheerscomité naar de besprekingen in de Nationale Arbeidsraad over re-integratie waarover tal van adviezen zijn uitgebracht¹.

- b. Het Beheerscomité merkt vervolgens op dat de tekst zelf van het wetsvoorstel niet altijd overeenstemt met wat in de memorie van toelichting of de artikelsgewijze bespreking staat. Zo noteert het Beheerscomité bijvoorbeeld dat de commentaar over artikel 19 van het wetsvoorstel, alsook de memorie van toelichting melding maken van een mogelijke werkgeversbijdrage, terwijl in de tekst zelf van de bepaling geen werkgeversbijdrage wordt vastgesteld. Zo ook wordt in de memorie van toelichting (blz. 9) vermeld dat het voor de werknemer verboden is om een arbeidsintegratiejob te verrichten bij een werkgever waarmee hij nog door een arbeidsovereenkomst is verbonden en bij een werkgever waarmee hij in de voorbije twaalf maanden verbonden is geweest via een arbeidsovereenkomst, terwijl in de tekst van het wetsvoorstel evenwel geen sprake is van zo'n verbod.

- c. Bovendien moeten verschillende (praktische) aspecten nog via koninklijk besluit worden uitgevoerd, zoals de bepaling van de precieze modaliteiten van de procedure om een arbeidsintegratiejob langer dan 24 maanden te kunnen verrichten, zodat het Beheerscomité daarover nog niet kan oordelen, wat voor zijn advies niet zonder belang is.

- d. Het Beheerscomité constateert dat het wetsvoorstel een volledig nieuw systeem instelt naast de re-integratiemogelijkheden die bestaan in de uitkeringsverzekering, wat het onderwerp complexer maakt voor alle actoren die betrokken zijn bij de re-integratie van de rechthebbenden die erkend arbeidsongeschikt zijn (zoals de sociaal verzekerden, de werkgevers, de ziekenfondsen, de adviserend artsen, de preventieadviseurs-arbeidsartsen). Het voorgestelde stelsel vergemakkelijkt dus geenszins de toegang tot de verschillende mechanismen voor re-integratie omdat voor elk stelsel sterk verschillende voorwaarden zouden gelden.

Daarbovenop komt ook de vraag of, zoals in het wetsvoorstel staat, "een arbeidsongeschiktheidsuitkering genieten" in dat verband een aangepaste toelaatbaarheidsvoorwaarde is. Het Beheerscomité vraagt zich immers af wat met name de concrete gevolgen zouden zijn van een weigering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ingevolge een verbod tot cumulatie met een ander voordeel.

¹ Advies nr. 1.923 van 24 februari 2015, advies nr. 1.984 van 7 juni 2016, advies nr. 2.090 van 26 juni 2018, advies nr. 2.099 van 29 september 2018 en advies nr. 2.108 van 18 december 2018.

De niet-naleving van bepaalde voorwaarden kan bovendien ernstige gevolgen hebben voor de rechthebbenden die erkend arbeidsongeschikt zijn (bijvoorbeeld de kwalificatie van de job uitgevoerd in het kader van het stelsel van de arbeidsintegratiejobs als een "niet toegelaten activiteit" gedurende de periode van arbeidsongeschiktheid en dus terugvordering van de toelagen toegekend voor de dagen of periode van arbeid). Door hun (langdurige) periode van verminderde gezondheid vormen die werknemers echter een extreem kwetsbare doelgroep.

- e. In vergelijking met de huidige mogelijkheid tot toelating vanwege de adviseerend arts om het werk te hervatten gedurende de periode van arbeidsongeschiktheid², voorziet het stelsel van de arbeidsintegratiejobs er niet in dat de adviseerend arts controleert of de uitoefening van die arbeidsintegratiejob verenigbaar is met de aandoening van de als arbeidsongeschikt erkende sociaal verzekerde. Volgens het wetsvoorstel volstaat het immers dat de arbeidsintegratiewerknemer de instelling die zijn inkomensvervangende uitkering beheert, informeert.

Het feit dat niet meer voorzien wordt in een zekere controle door de adviseerend arts, die een centrale rol in de re-integratie van de als arbeidsongeschikt erkende rechthebbende vervult en die bevoegd is om, ook tijdens de uitvoering van de arbeidsintegratiejob, de staat van arbeidsongeschiktheid te evalueren, zorgt bovendien voor een grote onzekerheid wat betreft de evaluatiecriteria die in aanmerking genomen moeten worden (artikel 100, § 1 of 2 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994), wat niet aanvaardbaar is voor het Beheerscomité.

² Cf. artikel 100, § 2 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994.

- f. Volgens het Beheerscomité is bovendien het risico groot dat het voorgestelde stelsel van arbeidsintegratiejobs in concurrentie komt met de al bestaande maatregelen. De verschillende cumulatierregels die van toepassing zouden zijn, zouden er dan kunnen toe leiden dat voor bepaalde systemen gekozen wordt louter omwille van hun financiële impact. Bij een werkhervatting die niet 1/5 van voltijdse tewerkstelling overschrijdt, is de huidige cumulatierregel³ steeds voordeliger voor de als arbeidsongeschikt erkende rechthebbende. Indien de betrokkene met toelating van de adviserend arts een activiteit uitoefent, dan wordt de uitkering zelfs niet verminderd als die activiteit niet 1/5 van een voltijdse tewerkstelling bereikt en zijn de normale sociale bijdragen (in principe 13,07 %) verschuldigd. Volgens het wetsvoorstel kan de arbeidsintegratiewerknemer zijn arbeidsongeschiktheidsuitkeringen integraal cumuleren met het loon uit zijn integratiejob, ongeacht zijn arbeidsvolume, maar is een hogere bevrijdende compensatiebijdrage verschuldigd (25 % of 30 % afhankelijk van het maandelijks bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering) ten laste van die werknemer.

Wat betreft het in het wetsvoorstel vermelde spilbedrag van 1 254 euro ter vaststelling van het percentage van het compensatiebedrag, is het evenwel niet duidelijk of het om een bruto- of een nettobedrag gaat. Aangezien dat spilbedrag niet erg hoog is, zou volgens het Beheerscomité het hoogste percentage van toepassing zijn voor een groot aantal sociaal verzekerden, hoewel loon uit integratiejobs al beperkt wordt door het wetsvoorstel.

Dat één van de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk vermijden dat de combinatie van de inkomsten uit een arbeidsintegratiejob en de arbeidsongeschiktheidsuitkering hoger is dan het loon uit een reguliere tewerkstelling (blz. 9 van de memorie van toelichting) concreet verwezenlijkt wordt, is bovendien onzeker. Gelet op het grote verschil in het bedrag van de toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkering (in het bijzonder ook rekening houdend met de garantie op een minimale uitkering vanaf de eerste dag van de zevende maand primaire ongeschiktheid) zal die doelstelling niet altijd bereikt worden.

³ Cf. artikel 230 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

- g. Tot slot wijst het Beheerscomité erop dat voor de concrete uitvoering van het stelsel van integratiejobs op technisch vlak allerlei nieuwe gegevensstromen zouden moeten worden opgezet en dat de bestaande stromen zouden moeten worden aangepast. De invoering van het technisch kader voor onder meer de controle van de voorwaarden betreffende de duur van het gerechtigd zijn op inkomensgarantie-uitkeringen of het bedrag van die uitkeringen om het percentage van de compensatiebijdrage te bepalen, vergt tijd en houdt bovendien een grote meerkost in voor alle betrokken actoren (zoals de verzekeringsinstellingen, de werkgevers en hun mandatarissen (sociaal secretariaten), het RIZIV en de RSZ, de DG Personen met een Handicap van de FOD Sociale Zekerheid enz.).

Opdat dat stelsel correct kan worden toegepast, merkt het Beheerscomité verder op dat de vereiste gegevens snel in het netwerk zouden moeten worden gebracht zodat ze voor alle actoren beschikbaar kunnen zijn, wat niet altijd haalbaar lijkt.

Die "tijdige" beschikbaarheid is immers bijzonder noodzakelijk bij het bepalen van het bedrag van de compensatiebijdrage, die verband houdt met het maandelijks bedrag van de verschuldigde arbeidsongeschiktheidsuitkering. Volgens het Beheerscomité zou dat verband bovendien in de praktijk voor grote toepassingsproblemen zorgen, omdat een regularisatie van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ertoe kan leiden dat het spilbedrag overschreden of niet meer overschreden zou worden. Zo'n wijziging zou ook inhouden dat de werkgever een zekere tijd laat om het nieuwe bedrag van de compensatiebijdrage te bepalen, wat vervolgens een impact heeft op het netto bedrag van het aan de integratiejobwerknemer verschuldigde loon.

- h. Tot besluit formuleert het Beheerscomité unaniem een negatief advies over het hem voorgelegde wetsvoorstel.

In plaats van een heel nieuw complex stelsel te creëren waarover fundamentele vragen rijzen over de precieze meerwaarde ervan in vergelijking met de bestaande re-integratiemaatregelen, is er volgens het Beheerscomité meer nood aan een globale reflectie in het kader van het huidige voornoemde artikel 100, § 2 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 (toegelaten arbeid) en artikel 230 van het voornoemde koninklijk besluit van 3 juli 1996 (cumulatieregels).

In het kader van die reflectie kunnen de nodige analyses gebeuren opdat de uitoefeningsvoorwaarden van een werkhervatting zoals bedoeld in de voornoemde gecoördineerde wet van 14 juli 1994 verruimd worden (hetgeen een dialoog met de adviserend arts toelaat met dus een waarborg van het multidisciplinair karakter van de maatregel) en om de toepasselijke cumulatierregels aan te passen.

Bovendien, en zoals bepaald in het wetsvoorstel, vindt het Beheerscomité het opportuun om in het kader van die globale reflectie te kunnen nadenken over de nodige incentives waarop de werkgevers aanspraak zouden kunnen maken voor de uitvoering van de maatregelen voor socioprofessionele re-integratie die al in de ziekte- en invaliditeitsverzekering van toepassing zijn. Praktisch gezien moet het gaan om maatregelen die eenvoudig door te voeren zijn en in overeenstemming zijn met het al bestaande stelsel.

2. Advies van Nationaal Intermutualistisch College (NIC)

De verzekeringsinstellingen werden eveneens door de Commissie Sociale Zaken om advies gevraagd. Dit advies volgt dezelfde lijnen als deze in het advies van het RIZIV.

De bemerkingen van de verschillende verzekeringsinstellingen zijn gelijklopend en hebben het zowel over problemen rond de inhoud van het voorstel als over de negatieve impact op de werking van de ziekenfondsen.

Het betreft opnieuw een re-integratiemaatregel naast de andere bestaande regelingen en het wordt dus weer complexer. Er is geen aandacht voor de opvolging en een feitelijke volwaardige re-integratie (contact tussen advisevend arts, arbeidsarts en werkgever). Men stelt zich de vraag wat de rol is van de ziekenfondsen.

Een arbeidsintegratiejob wordt in het wetsvoorstel beschouwd als een toegelaten activiteit, maar er is een uitholling van de regels zoals voorzien in artikel 100 §2 van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (toelating door adviserend arts van de mutualiteit) en in artikel 230 §1 van het koninklijk besluit tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen van 3 juli 1996 (anti-cumulregel ingeval van inkomen en ziekte-uitkering). Men stelt zich de vraag wat de rol is van de adviserend arts in deze nieuwe regeling aangezien die enkel moet geïnformeerd worden en niet kan goed- of afkeuren. Immers voor de verzekeringsinstellingen moet de adviserend arts de medische geschiktheid kunnen beoordelen van een persoon die een activiteit zal aanvangen tijdens ziekte. Dit geldt zeker in het geval van een arbeidsintegratiejob zoals voorzien in het wetsvoorstel waar de tewerkstelling kan gaan tot 84 uur per maand of 20 uur per week, hetgeen geen lichte tewerkstelling is. Er is bovendien niet ingegaan op de mogelijke gevolgen voor de betrokkene van het informeren van de adviserend arts. Immers indien de arts zou oordelen dat de betrokkene niet meer als arbeidsongeschikt kan worden beschouwd, leidt dit tot verlies van de erkenning en de ongeschiktheidsuitkering en is er bijgevolg geen grond meer voor een arbeidsintegratiejob.

Ook het punt dat deze nieuwe regeling neutraal naast de bestaande systemen bestaat, doet de vraag rijzen naar de noodzaak of meerwaarde van dit nieuwe systeem en hoe het staat in verhouding tot de andere systemen (is er bijv. een systeem dat voorrang heeft op een ander?).

Bovendien is het niet duidelijk welke extra gegevens over uitkeringen doorgegeven dienen te worden aan de fiscus met het oog op een fiscaal gunstige regeling, hetgeen de bedoeling is van de wetgever. De verzekeringsinstellingen vragen zich af of dit dan niet administratief complex wordt voor de ziekenfondsen, maar ook voor de verzekerden.

De verzekeringsinstellingen zijn eerder voorstander van een vereenvoudiging/herziening van de bestaande systemen aangezien deze reeds een stevig kader bieden met een voldoende opvolging.

Volgens de verzekeringsinstellingen is er ook onduidelijkheid voor de betrokken werknemer waar het voorstel voorziet in de mogelijkheid van een schriftelijk of een mondeling contract met de verplichting van een dimona-aangifte.

De regeling kan slechts voor een zeer beperkt aantal uren, namelijk 84 uren per maand en 2000 uren in 2 jaar. Men stelt zich de vraag of dit een opstap is voor een werkelijke re-integratie.

Volgens de verzekeringsinstellingen kan er tevens discriminatie ontstaan tussen verzekerden waarvoor afhankelijk van het systeem waarin ze werken er meer of minder financiële voordelen met al dan niet behoud van uitkering, andere bijdragen en al dan niet opvolging, zullen voorzien zijn.

Bovendien gaat het hier over een fragiel doelpubliek (langdurig zieken die meer dan 12 maanden een ziekte- of invaliditeitsuitkering hebben ontvangen in de voorbije 18 maanden en personen in invaliditeit) dat zelfs met de nodige begeleiding reeds moeilijk naar werk te leiden is. Er is dus voldoende begeleiding en ondersteuning nodig hetgeen, volgens de verzekeringsinstellingen, niet voorzien wordt in het wetsvoorstel.

Het is daarnaast ook een leeg statuut waarbij het gaat over een tewerkstelling met een beperkt aantal uren (maximum 84 uren per maand en 2000 uren in 2 jaar) met geen enkele zekerheid dat er voor de betrokkene een reguliere job uit voortvloeit want er zijn hieromtrent geen voorwaarden gesteld. Men stelt zich de vraag of dit een opstap is naar een werkelijke re-integratie.

Door de uitsluiting van een arbeidsintegratiejob bij de werkgever waarmee men nog verbonden is via een arbeidsovereenkomst, houdt een arbeidsintegratiejob, volgens de verzekeringsinstellingen, tevens een gevaar in voor deze arbeidsovereenkomst die ondertussen geschorst is.

Er is onduidelijkheid voor de werknemer want zowel een schriftelijk als een mondeling contract zijn mogelijk maar er moet steeds een dimona-aangifte gebeuren.

Ook het aparte systeem van sociale bijdragen (25% of 30%) ter compensatie van het niet verminderen van de uitkering en gekoppeld aan een fiscaal gunstige regeling voor de werknemer, leidt volgens de verzekeringsinstellingen tot onduidelijkheid. Het is voor de werknemer onduidelijk wat werken hem/haar oplevert.

Er is ook onduidelijkheid over hoe de sociale bijdragen zich verhouden tot de structurele bijdragenverminderingen.

Ten slotte creëert de nieuwe regeling de facto een soort van flexi-job met een raamovereenkomst.

De verzekeringsinstellingen zijn voorstander van een re-integratie met voldoende zekerheid en financiële incentives voor alle betrokken partijen, werkgever en werknemers, maar staan afwijzend tegenover huidig wetsvoorstel.

3. Advies van de Nationale Hoge Raad van Personen met een Handicap (NHRPH) (advies nr. 2020-2 van 21 januari 2020)

De NHRPH wijst erop dat hij zich in zijn advies nr. 2018-07 heeft uitgesproken over een wetsvoorstel dat vrijwel identiek is met het wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs. Hij blijft dus bij zijn negatieve standpunt.

Hij vindt immers dat het wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs een op verschillende vlakken precair en gevaarlijk arbeidsstelsel introduceert.

Zo is de arbeidsintegratiejob geen echte job, maar een systeem dat toelaat de tegemoetkomingen of uitkeringen te cumuleren met een kleine loonaanvulling. De NHRPH vindt dat mechanisme demotiverend voor personen met een handicap die een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) ontvangen. Die personen ressorteren immers niet onder de sociale zekerheid en het wetsvoorstel geeft geen aanleiding tot sociale rechten voor die personen. De NHRPH benadrukt verder dat er op hun loon een bijdrage van 25 % (of van 30 %) ten gunste van de sociale zekerheid wordt ingehouden, hoewel ze daar geen baat van hebben en de werknemers in het gewone arbeidscircuit een bijdrage van 13,07 % moeten betalen.

In het huidige stelsel van tegemoetkomingen en uitkeringen is de cumulatie ervan met beroepsinkomsten niet neutraal; voor de cumulatie gelden maxima met het risico dat men de tegemoetkomingen of uitkeringen geheel of gedeeltelijk verliest.

De NHRPH betreurt ook enerzijds dat personen met een handicap of zieken geen toegang kunnen krijgen tot het beschermend kader van de arbeidsovereenkomst, zoals de andere werknemers, en anderzijds de flexibiliteit van het beoogde stelsel. Die flexibiliteit houdt het risico in dat de werknemer op de dag zelf kan worden opgeroepen voor een korte of zeer lange arbeidsprestatie! Bovendien rijst de vraag hoe die flexibiliteit moet worden geïntegreerd in het zorgpad. De NHRPH wijst ook op de kwestie van de naleving van de privacy in dat verband.

Verder wijst de NHRPH erop dat het wetsvoorstel voorziet in een mechanisme dat afwijkt van de toepasselijke bepalingen inzake Dimona en vraagt hij zich af of de RSZ werd geraadpleegd.

Vervolgens constateert de NHRPH dat er geen toestemming van de behandelende of adviserende arts nodig is om in een arbeidsintegratiejob te stappen. De NHRPH wijst erop dat een persoon met een handicap vaak in armoede leeft; het baart de NHRPH zorgen die mensen in dergelijke vorm van werk te zien stappen terwijl hun gezondheidstoestand dat niet toelaat.

De NHRPH benadrukt ook dat er al een regelgeving inzake de werkhervatting bestaat en dat de bestaande regels zouden kunnen worden uitgebreid tot de tegemoetkomingsgerechtigden van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. De bestaande procedures zouden waarschijnlijk flexibeler worden, maar het beschermende aspect moet behouden blijven en het arbeidstraject moet ook bijdragen tot de ontwikkeling van de persoon. Er moeten ook personeelsmiddelen worden gegeven om ervoor te zorgen dat zieke personen en personen met een handicap worden ondersteund.

De NHRPH merkt voorts op dat het wetsontwerp enkel spreekt over mensen met een IVT. Personen die een IT (integratietegemoetkoming) ontvangen, worden niet vermeld. Ook zij worden echter geconfronteerd met uitsluiting op de arbeidsmarkt.

De NHRPH wijst er ook op dat voorzien is in een beoordeling door een multidisciplinair team, maar de samenstelling, de rol, de bevoegdheden en verantwoordelijken ervan zijn niet gespecificeerd. Hij stelt ook vast dat in de toelichting staat dat de arbeidsintegratiejobs zouden kunnen leiden tot 10% effectief werk, maar zonder dat die bewering wordt gestaafd.

De NHRPH vraagt dat de werknemers met een handicap als volwaardige werknemers worden behandeld. Hij vindt dat de bestaande wetgeving zou moeten worden geëvalueerd en verbeterd en dat de regelingen voor werkherhervatting middelen en een engagement van de werkgevers vereisen om de tewerkstelling uit te breiden tot personen met een handicap.

4. Technische nota van de FOD WASO

De FOD WASO heeft een technische nota opgesteld, m.a.w. een nota over de haalbaarheid en toepasbaarheid van het wetsvoorstel, rekening houdend met zijn bevoegdheidsdomeinen.

- a. Vooreerst onderzoekt de FOD WASO de bestaande wetgeving. Zo wijst hij erop dat de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten onder meer de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd regelt, die schriftelijk moet worden vastgesteld voor elke werknemer afzonderlijk, uiterlijk op het tijdstip waarop de werknemer in dienst treedt, behalve in de bedrijfstakken en voor de categorieën van werknemers waarvoor die vorm van arbeidsovereenkomst toegestaan is ingevolge een collectieve arbeidsovereenkomst die door de Koning algemeen verbindend is verklaard (artikel 9).

Wanneer de partijen verscheidene opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd hebben afgesloten zonder dat er een onderbreking is, toe te schrijven aan de werknemer, worden zij bovendien verondersteld een overeenkomst voor onbepaalde tijd te hebben aangegaan, behalve wanneer de werkgever het bewijs levert dat deze overeenkomsten gerechtvaardigd waren wegens de aard van het werk of wegens andere wettige redenen (artikel 10).

Die laatste bepaling vloeit voort uit Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, op grond waarvan de lidstaten maatregelen moeten nemen om het misbruik tegen te gaan die het gevolg is van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten in situaties waarin dat objectief niet gerechtvaardigd is.

De FOD wijst er vervolgens op dat diezelfde wet betreffende de arbeidsovereenkomsten een regeling inzake de schorsing van de arbeidsovereenkomst in geval van ziekte of ongeval (artikel 31) bevat. Een arbeidsongeschiktheid die slechts van tijdelijke aard is, beëindigt de arbeidsovereenkomst niet (artikel 26). In geval van definitieve ongeschiktheid kan er slechts een einde worden gesteld aan de arbeidsovereenkomst wegens overmacht nadat eerst de procedure van het re-integratietraject is doorlopen van de werknemer die het overeengekomen werk definitief niet kan uitvoeren, opgesteld krachtens de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (artikel 34).

De voornoemde wet van 3 juli 1978 bevat tot slot een regeling inzake progressieve werkhervatting, bij dezelfde werkgever of bij een andere werkgever (artikel 31/1 en artikel 52, § 5 en 73/1).

- b. Vervolgens stelt de FOD WASO bij zijn onderzoek van de inhoud van het wetsvoorstel vast dat het een nieuw soort arbeidsovereenkomst in het leven roept, de arbeidsintegratieovereenkomst, die wordt geregeld door de bepalingen van de arbeidswet van 16 maart 1971 en de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, behalve voor wat de bijzondere bepalingen betreft die door het wetsvoorstel worden ingesteld. Vooraf moet een raamovereenkomst worden gesloten.

De arbeidsintegratieovereenkomst is een arbeidsovereenkomst van bepaalde tijd, maar in afwijking van artikel 9 van de voornoemde wet van 3 juli 1978 kan ze ook mondeling worden gesloten.

Tijdens de uitvoering van de arbeidsintegratieovereenkomst kunnen de partijen in onderling akkoord één keer per arbeidsperiode de overeengekomen prestaties inkorten of verlengen. Een dergelijk akkoord is enkel mogelijk voor de toekomstige prestaties en geldt als een nieuwe arbeidsintegratieovereenkomst.

Voor zover aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden blijft worden voldaan, bepaalt het wetsvoorstel geen beperking inzake het maximum aantal arbeidsintegratieovereenkomsten dat kan worden gesloten. Hiermee wordt dus uitdrukkelijk afgeweken van de regel van artikel 10 van de voornoemde wet van 3 juli 1978 aangaande het afsluiten van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

De FOD WASO wijst erop dat de loonvoorwaarden en arbeidsomstandigheden identiek zijn voor de arbeidsintegratiewerknemers en de reguliere werknemers en dat bijgevolg het minimumloon gerespecteerd moet worden en de sociale rechten moeten worden opgebouwd. De arbeidsintegratiewerknemer behoudt zijn inkomensvervangende uitkering volledig, maar er wordt een speciale compensatiebijdrage voor sociale zekerheid ingehouden op het arbeidsintegratieloon.

In afwijking van artikel 23 van de arbeidswet van 16 maart 1971 kan de duur van elke arbeidsperiode tot slot in principe niet korter zijn dan twee uur, terwijl in artikel 23 van de wet van 16 maart 1971 sprake is van minimale periodes van drie uur. De partijen kunnen bovendien eenmaal per werkperiode een onderling akkoord sluiten om de afgesproken prestaties in te korten of te verlengen.

- c. Vervolgens gaat de FOD WASO over tot de analyse van het wetsvoorstel. Hij noteert dat het gebruik van de arbeidsintegratiejobs volgens de auteurs van het wetsvoorstel neutraal zou zijn tegenover de bestaande wetgeving inzake werkhervatting met al dan niet aangepast werk, alsook tegenover het bestaande stelsel van socioprofessionele re-integratie.

Niettemin stelt de FOD WASO vast dat het wetsvoorstel bepaalde vragen doet rijzen op het vlak van de samenhang met en de weerslag op de reeds bestaande wetgeving.

Zo zouden de arbeidsintegratiejobs kunnen worden uitgevoerd door bijvoorbeeld langdurig zieke werknemers die al met een werkgever verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst waarvan de uitvoering is geschorst omwille van de ziekte. Het wetsvoorstel bepaalt dat een arbeidsintegratiewerkgever geen lopende arbeidsovereenkomsten mag beëindigen om ze te vervangen door arbeidsintegratiejobs (artikel 8). In principe is het dus mogelijk voor een werkgever om één van zijn langdurig zieke werknemers tewerk te stellen via een arbeidsintegratieovereenkomst voor zover hij geen einde stelt aan de reeds bestaande (maar geschorste) arbeidsovereenkomst.

Daardoor zal het voor de werkgever, gelet op de veel grotere flexibiliteit van het stelsel van de arbeidsintegratiejobs, interessanter zijn om daarvoor te kiezen in plaats van voor de regeling inzake progressieve werkhervatting die begin 2017 is ingevoerd door het voornoemde artikel 31/1 van de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978. Vanuit dat opzicht bekeken is de regeling die de auteurs van het wetsvoorstel wensen in te voeren, minder neutraal dan ze voorhouden.

De vraag rijst ook wat de gevolgen zijn van het sluiten van arbeidsintegratieovereenkomsten met een andere werkgever indien de betrokken werknemer nog gebonden is door een arbeidsovereenkomst met zijn oorspronkelijke werkgever. Er moet in het bijzonder rekening mee worden gehouden dat die werknemer, als hij terug geschikt is om te werken, in principe opnieuw aan de slag moet gaan bij zijn oorspronkelijke werkgever. Het wetsvoorstel blijft evenwel vaag over dat aspect.

Bovendien wijst de FOD WASO op een interne contradictie. In het wetsvoorstel is immers bepaald dat de arbeidswetgeving van toepassing blijft op de arbeidsintegratieovereenkomsten, tenzij het wetsvoorstel in een afwijkende regeling voorziet. Maar het wetsvoorstel wijkt niet expliciet af van de regels inzake de verplichting om te werken volgens de uurroosters die zijn opgenomen in het arbeidsreglement (artikel 38 bis van de voornoemde arbeidswet en artikel 6, § 1 van de arbeidsreglementenwet van 8 april 1965). Het wetsvoorstel bepaalt verder dat de partijen, zelfs in de loop van een werkdag, in onderling overleg de afgesproken prestaties kunnen inkorten of verlengen. Dat ondergraaft de toepassing van de hierboven vermelde bepalingen en maakt het onmogelijk voor de inspectiediensten om de correcte naleving van de arbeidsduurwetgeving te controleren. Het wetsvoorstel voorziet erin dat als de partijen in onderling overleg de afgesproken prestaties inkorten of verlengen binnen een werkperiode, die wijziging binnen de 24 uur moet worden vermeld in een aangifte aan de RSZ. De FOD WASO is van oordeel dat de RSZ niet de aangewezen instantie is om controle uit te oefenen op de naleving van de arbeidsduur, en al zeker niet a posteriori.

Tot slot onderlijnt de FOD WASO dat op het niveau van de deelstaten reeds maatregelen zijn getroffen om personen met een handicap of met een arbeidsbeperking te integreren op de arbeidsmarkt. Het wetsvoorstel lijkt dus overlappingen te vertonen met de regionale maatregelen, waardoor het nog moeilijker wordt voor werkgevers om de bestaande maatregelen te kennen. De FOD WASO vindt het dus aangewezen om overleg te plegen met de gemeenschappen en gewesten.

- d. Tot besluit geeft de FOD WASO aan dat hoewel de doelstellingen van het wetsvoorstel lovenswaardig zijn, het toch een aantal belangrijke vragen inzake de samenhang ervan met de al bestaande regels en initiatieven oproept.

C. Standpunt van de Raad

Naar aanleiding van de bespreking van de voornoemde adviezen en technische nota, waarvan hij de conclusies en bezorgdheden deelt, heeft de Raad vastgesteld dat het voorgelegde wetsvoorstel een groot aantal problemen en vragen doet rijzen inzake arbeids- en socialezekerheidsrecht, sociale documenten, fiscaliteit en begroting. Wat dat laatste punt betreft, wijst hij erop dat het advies van het Rekenhof nog wordt ingewacht. Volgens die adviezen en technische nota bevat het wetsvoorstel voorts niet erg duidelijke, zelfs ontoepasbare bepalingen.

Bovendien wijst de Raad erop dat het wetsvoorstel volgens de toelichting de bestaande regelingen inzake re-integratie van zieken en invaliden moet aanvullen. De Raad zet vraagtekens bij de wisselwerking en samenhang van het door het wetsvoorstel beoogde stelsel van arbeidsintegratiejobs met de stelsels voor de terugkeer naar werk die op federaal, gewest- en gemeenschapsniveau al bestaan; een stelsel dat de situatie van de verschillende betrokken actoren nog complexer zou maken en voor problemen qua samenhang en toepasbaarheid zou zorgen. Volgens de Raad is het niet aangewezen om een bijkomend stelsel in het leven te roepen dat in concurrentie treedt met die stelsels. Hij verwijst daarvoor hoofdzakelijk naar de hervatting van aangepast werk met de toelating van de adviserend arts ("toegelaten arbeid") in de loop van een periode van arbeidsongeschiktheid, zoals voorzien door artikel 100, § 2 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994.

De Raad benadrukt de vrijwillige terugkeer naar werk van personen met een gezondheidsprobleem en personen met een handicap krachtig te ondersteunen, zoals blijkt uit zijn adviezen ter zake (advies nr. 1.923 van 24 februari 2015, advies nr. 1.984 van 7 juni 2016, advies nr. 2.090 van 26 juni 2018, advies nr. 2.099 du 29 september 2018 en advies nr. 2.108 van 18 december 2018). In die adviezen worden verschillende fundamentele principes naar voren geschoven die het hele proces van de terugkeer naar werk moeten ondersteunen en die niet vermeld worden in het wetsvoorstel, of er zelfs door ondergraaft worden.

De Raad kan bijgevolg het huidige wetsvoorstel niet onderschrijven en wenst er een negatief advies over uit te brengen.

Gelet op de complexiteit van de thematiek van de vrijwillige terugkeer naar werk van zieken en het feit dat hij de voorkeur wenst te geven aan een globale en heldere denkoefening, zet de Raad bovendien zijn werkzaamheden voort omtrent de optimalisering van de processen voor de terugkeer naar werk met inachtneming van de principes die hij in zijn voornoemde adviezen heeft vastgelegd.
