

ADVIES Nr. 2.090

Zitting van dinsdag 26 juni 2018

Platform voor overleg tussen actoren die betrokken zijn bij het proces van vrijwillige terugkeer naar werk van personen met een gezondheidsprobleem – Voorontwerp van wet tot bevordering van de sociaalprofessionele re-integratie van arbeidsongeschikten

x x x

3.001

ADVIES Nr. 2.090

Onderwerp: Platform voor overleg tussen actoren die betrokken zijn bij het proces van vrijwillige terugkeer naar werk van personen met een gezondheidsprobleem – Voorontwerp van wet tot bevordering van de sociaalprofessionele re-integratie van arbeidsongeschikten

Per brief van 28 mei 2018 hebben mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, en de heer K. Peeters, minister van Werk, de Raad om advies gevraagd betreffende het voorontwerp van wet tot bevordering van de sociaalprofessionele re-integratie van arbeidsongeschikten. Dit voorontwerp van wet heeft als doel om de werkgever en de werknemer te responsabiliseren in het proces van de sociaalprofessionele re-integratie.

De bespreking van deze adviesaanvraag werd toegekend aan een werkgroep.

Op verslag van die werkgroep heeft de Raad op 26 juni 2018 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x

x

x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Per brief van 28 mei 2018 hebben mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, en de heer K. Peeters, minister van Werk, de Raad bij hoogdringendheid om advies gevraagd, betreffende het voorontwerp van wet tot bevordering van de sociaalprofessionele re-integratie van arbeidsongeschikten, aangezien deze maatregel kadert binnen het begrotingsakkoord van april 2018.

Om de onderliggende doelstelling vervat in het ter advies voorliggende voorontwerp van wet te behalen, namelijk de responsabilisering van de werkgever en de werknemer in het kader van een re-integratietraject, voorziet het voorontwerp van wet in een sanctioneringsmaatregel voor de twee hoofdactoren in het proces van sociaalprofessionele re-integratie namelijk:

- Indien de arbeidsongeschikte werknemer de vragenlijsten van het ziekenfonds, die peilen naar de restcapaciteit van de werknemer, niet nauwgezet invult of als hij zich niet aanbiedt op een onderzoek voor het bepalen van zijn restcapaciteiten of gesprek met de adviserend arts, dat gericht is op het bespreken van de re-integratiemogelijkheden, kan zijn daguitkeringsbedrag gedurende een periode van maximum een maand ten belope van 5 of 10 % verminderd worden naargelang de nalatigheid.

Hierbij geven de ministers, in hun begeleidende brief bij de adviesaanvraag, aan dat nog moet worden onderzocht hoe kan worden gegarandeerd dat het toegekende bedrag niet lager komt te liggen dan het minimum uitkeringsbedrag dat van toepassing is voor de specifieke (gezins)situatie van de werknemer.

- Indien de werkgever geen redelijke inspanningen levert om de arbeidsongeschikte werknemer in zijn onderneming of instelling aan het werk te houden of zijn re-integratie te bevorderen, in het bijzonder via redelijke aanpassingen aan de werkpos-ten of de werkomgeving of via aangepast of ander werk, is hij een administratieve geldboete verschuldigd ten belope van 800 euro per betrokken arbeidsongeschikte werknemer.

Tevens is de werkgever die, in de gevallen waarin de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer heeft geoordeeld dat ander of aangepast werk mogelijk is, niet binnen de voorziene termijn een re-integratieplan of gemotiveerd verslag heeft bezorgd aan de werknemer en aan de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer zoals bepaald in de Codex op het Welzijn op het Werk, een bijzondere herstelbijdrage verschuldigd aan de sociale zekerheid.

Deze desbetreffende bepalingen zijn evenwel niet van toepassing op werkgevers die minder dan 50 werknemers tewerkstellen, evenals op werknemers die zijn tewerkgesteld bij een organisatie die minder dan 50 werknemers telt, gedurende een nog te bepalen referentieperiode.

Met betrekking tot het aspect controle op het hierboven omschreven sanctioneringsmechanisme, is er in het voorontwerp van wet voorzien dat de administratieve geldboete voor de werkgever alleen kan worden opgelegd wanneer de sociale inspectie vaststelt dat de werkgever ten aanzien van de individuele werknemer onvoldoende inspanningen heeft gedaan.

Voor wat de controle op de werknemer betreft, voorziet het voorontwerp van wet dat het aan de adviserende arts toekomt om te waken over de naleving van de nieuwe concrete verplichtingen van de arbeidsongeschikte werknemer. Hierbij is er in het voorontwerp van wet een procedure voorzien, namelijk de mogelijkheid om een geldige rechtvaardiging te bieden voor de niet-naleving van de verplichtingen wordt ingebouwd, vooraleer er een vermindering op het dagbedrag van de uitkeringen kan toegepast worden.

Daarnaast voorziet het voorontwerp van wet ook dat de verzekeringsinstellingen, de diensten voor preventie en bescherming op het werk, de werkgevers en de werknemers moeten meewerken aan het vlot verloop van de sociaalprofessionele re-integratie, in het bijzonder door het tijdig doorgeven van de nodige informatie aan de hand van een tool en een achterliggende databank die ter beschikking kan worden gesteld voor het elektronisch doorgeven van deze informatie. De nadere regels en modaliteiten voor de uitwerking van deze tool moeten nog voorzien worden door een koninklijk besluit.

Tot slot kadert deze adviesaanvraag eveneens binnen de werkzaamheden van de sociale partners omtrent de evaluatie van de reglementering inzake re-integratie op het werk binnen het platform Return To Work.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Principieel standpunt

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van wet een mechanisme invoert dat tot doel heeft om werkgevers en arbeidsongeschikte werknemers, die onvoldoende inspanningen leveren in het kader van het re-integratieproces, te responsabiliseren via de invoering van een financiële sanctie.

De Raad staat niet achter het principe van de financiële sancties, die als responsabiliseringsmechanismen zijn bepaald in het voorontwerp van wet, dat trouwens alleen voor werkgevers en werknemers is voorzien. Immers, de Raad verkiest in de lijn van zijn advies nr. 1.923 van 24 februari 2015 en het akkoord van de Groep van Tien van 9 december 2015, een positieve aanpak die via een passende begeleiding, informatie, sensibilisering en middelen, de verschillende actoren bij de re-integratie stimuleert. Ook benadrukt hij nogmaals dat dit proces op vrijwillige basis dient te gebeuren.

De Raad stelt bovendien vast dat op het terrein er geen enkele vragende partij is om een responsabilisering op deze manier door te voeren. Overigens heeft de Belgische Beroepsvereniging van Arbeidsgeneesheren zich op 22 juni 2018 in dezelfde zin uitdrukkelijk uitgesproken tegen het sanctiemechanisme en voor incentives, zowel voor de betrokken werknemers als werkgever.

Bovendien wijst de Raad erop op vlak van re-integratie, steeds in samenwerking met alle stakeholders, constructief te hebben gewerkt, en over elk onderdeel steeds unanieme adviezen te hebben uitgebracht, waarop de regering initieel positief heeft gereageerd. Dit voorontwerp van wet gaat echter regelrecht in tegen deze tot nu toe gehanteerde consensuele benadering.

Daarenboven doorkruist deze adviesaanvraag eveneens het engagement van de Raad om het dossier van de re-integratie continu op te volgen via het door hem daarvoor opgerichte platform Return to Work. In dit kader is trouwens afgesproken dat als er zou worden vastgesteld dat er bepaalde maatregelen tot responsabilisering of bijsturingen noodzakelijk zijn, de Raad hiervoor zelf aan de regering de nodige maatregelen zal voorstellen.

In die zin wijst hij erop dat, in samenwerking met de stakeholders binnen dit platform, momenteel de laatste hand wordt gelegd aan een evaluatie van de reglementering inzake re-integratie op het werk, waarover de Raad vanuit een meer globale benadering op korte termijn een reeks aanbevelingen zal uitbrengen die tot doel hebben de procedure te optimaliseren op een manier die efficiënter is dan het in het voorontwerp van wet voorziene sanctiemechanisme.

Omwille van bovenvermelde opmerkingen brengt de Raad een negatief advies uit over de grondslagen van het voorontwerp van wet, aangezien de aanpak gericht is op de sancties en er geen rekening wordt gehouden met het vrijwillige karakter van het re-integratieproces.

Wel heeft de Raad het hem voorgelegde voorontwerp van wet met bijzondere aandacht onderzocht en heeft hij naast zijn unaniem negatief principiële standpunt hierna nog een aantal bijkomende opmerkingen geformuleerd.

B. Bijkomende opmerkingen

Zonder afbreuk te doen aan zijn unaniem principiële standpunt, heeft de Raad in ondergeschikte orde nog een aantal bijkomende opmerkingen.

1. Begripsomschrijvingen in het voorontwerp van wet

De Raad stelt vast dat er in het voorontwerp van wet gebruik wordt gemaakt van brede en vage begrippen, die vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid preciezer dienen te worden geformuleerd of verder dienen te worden uitgewerkt.

Ten eerste betreft hij de rechtsonzekerheid die de tekst met zich meebrengt. Hij verwijst namelijk naar zeer vage termen zoals “geldige rechtvaardiging” of “nauwgezet”. Door die termen kunnen de sociale verzekerden geen nauwkeurig beeld hebben van de aard van de vereiste en wordt willekeur niet uitgesloten. Wat de werkgevers betreft, stelt de Raad ook vast dat de tekst verwijst naar het behoorlijk vage begrip “redelijke inspanningen”, dat ook de deur naar willekeur openlaat.

Ten tweede voorziet de tekst dat de adviserende artsen worden belast met het controleren van de correcte naleving van die administratieve verplichtingen. Dat vormt een probleem, aangezien de adviserend arts zich in de eerste plaats moet concentreren op zijn medische opdrachten en over voldoende middelen moet beschikken om die taak te vervullen, wat momenteel verre van het geval is.

Ten derde, wijst de Raad erop dat uit eerdere besprekingen in het beheerscomité Uitkeringen van het RIZIV blijkt dat het opgestelde model van vragenlijst die de werknemer volgens het voorontwerp van wet nauwgezet moet invullen, bijzonder moeilijk is. De Raad sluit zich dan ook aan bij het standpunt van voornoemd beheerscomité dat die vragenlijst voldoende begrijpelijk dient te zijn, en treedt de Raad de vraag bij van voornoemd beheerscomité en dringt hij erop aan dat de vragenlijst zou worden herwerkt en een aangepast model opnieuw ter advies aan het beheerscomité zou worden voorgelegd.

Bovendien vreest de Raad de gevolgen van het voorontwerp van wet voor de meest kwetsbare personen die reeds administratieve moeilijkheden ervaren, vooral omdat ze nog kwetsbaarder zijn door hun arbeidsongeschiktheid/invaliditeit.

Ten vierde, stelt hij vast dat het bedrag van de specifieke herstelbijdrage die de werkgever moet betalen als hij niet (tijdig) het re-integratieplan of het verslag bezorgt, via een ingewikkeld mechanisme wordt gekoppeld aan de minimumuitkering voor een niet regelmatig werknemer voor een gerechtigde zonder gezinslast, terwijl de notificaties van de Ministerraad louter spreken van een bedrag van 800 euro. Naast de complexiteit van dit berekeningsmechanisme, kan deze koppeling ook een pervers effect hebben op de besprekingen tussen de sociale partners over de welvaartsaanpassingen van de uitkeringen, wat de sociale partners willen vermijden.

Tot slot stelt hij ook dat de adviesaanvraag voorziet dat de sancties niet mogen leiden tot uitkeringen die onder de minimumuitkering liggen. De minimumuitkering wordt echter pas vanaf de zevende maand van arbeidsongeschiktheid toegekend, terwijl het re-integratietraject vanaf de tweede maand kan beginnen. Dat betekent dat de werknemers het risico lopen te worden gesanctioneerd en zeer lage uitkeringen kunnen krijgen zonder enige garantie. Met betrekking hiertoe wijst hij eveneens op de gevolgen voor de uitkeringen en de besprekingen hierover binnen het beheerscomité Uitkeringen van het RIZIV.

2. Bijkomende opdrachten aan andere actoren

De Raad stelt eveneens vast dat het wetsontwerp bijkomende opdrachten verleent aan de inspectiediensten van toezicht welzijn op het werk, evenals aan de adviserende artsen.

De Raad wijst erop dat de diensten voor toezicht welzijn op het werk momenteel sterk onderbemand zijn en thans niet beschikken over de nodige bevoegdheden en middelen voor het uitoefenen van hun basisopdrachten, zoals reeds uiteengezet door de Raad in zijn advies nr. 1.683 van 6 mei 2009.

Desalniettemin krijgt deze inspectiedienst in dit voorstel bijkomende opdrachten en administratieve verplichtingen, die de minimale uitoefening van hun basisopdrachten verder in het gedrang brengen. Ook de adviserend artsen, waarvoor sedert langer een nijpend tekort bestaat in omkadering, krijgen in dit voorstel bijkomende administratieve opdrachten opgelegd die geen opdrachten voor een arts vormen en die de realisatie van hun basisopdrachten als arts bemoeilijken en zelfs te buiten gaan.

3. Uitvoering modaliteiten bij koninklijk besluit

De Raad stelt ook vast dat het moeilijk is zich uit te spreken over het voorontwerp van wet omdat nog een aantal belangrijke modaliteiten verder uitgewerkt dienen te worden via een koninklijk besluit, alvorens het voorontwerp van wet tot uitvoering kan komen.

Dit is onder meer het geval voor het berekenen van het gemiddeld aantal werknemers gedurende de referentieperiode, maar ook voor de samenwerking tussen artsen, verzekeringsinstellingen, diensten voor preventie op het werk, werkgevers en werknemers voorzien in artikel 11 van het voorontwerp van wet, welke transparantie en het tijdig doorgeven van de nodige informatie veronderstelt. Gelet op het belang van deze modaliteiten bij de uitvoering van deze maatregel, vraagt hij dan ook dat het ontwerp van koninklijk besluit hem ter advies zou worden voorgelegd.

In ieder geval dringt hij erop aan dat, indien deze maatregel doorgevoerd zou worden, niettegenstaande het eenparige advies van de Raad, dit gepaard zou gaan met voldoende informatie en communicatie via de tijdige ontwikkeling van een tool en achterliggende databank door de overheid, zodat alle betrokken actoren transparant en tijdig op de hoogte worden gebracht van de mogelijke verplichtingen waartoe zij gehouden zijn.
