

ADVIES Nr. 2.311

Zitting van dinsdag 19 juli 2022

Proces van de vrijwillige terugkeer naar werk van personen met een gezondheidsprobleem –
Responsabiliseringsbijdrage voor werkgevers inzake invaliditeit – Ontwerpen van koninklijk
besluit en voorontwerp van wet

x x x

3.344
3.361

ADVIES NR. 2.311

Onderwerp: Proces van de vrijwillige terugkeer naar werk van personen met een gezondheidsprobleem – Responsabiliseringsbijdrage voor werkgevers inzake invaliditeit – Ontwerpen van koninklijk besluit en voorontwerp van wet

Bij brief van 13 mei 2022 vraagt de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad over een ontwerp van koninklijk besluit en een voorontwerp van wet die kaderen binnen het "Terug naar Werk-traject", en in het bijzonder binnen de responsabilisering van de werkgevers, die werd ingevoerd door de programmawet van 27 december 2021 (artikelen 139 tot 148).

Deze programmawet geeft de Koning de mogelijkheid om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de waarden "X" en "Y" vast te leggen voor de vaststelling van de bovenmaatse instroom van werknemers in invaliditeit, hetgeen aanleiding geeft tot de betaling van de responsabiliseringsbijdrage. In het ontwerp van koninklijk besluit dat ter advies wordt voorgelegd, worden deze twee waarden vastgesteld.

Het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet brengt wijzigingen aan in artikel 140 en artikel 142 van de bovengenoemde programmawet.

De minister vraagt het advies van de Raad met spoed en uiterlijk binnen de twee maanden.

Vervolgens heeft de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken, de Nationale Arbeidsraad bij brief van 30 juni 2022 om advies gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 145 van de programmawet van 27 december 2021 betreffende de proactieve mededeling aan werkgevers waarvan de gemiddelde instroom van werknemers in invaliditeit ongunstig evolueert.

De minister vraagt dat het advies dringend of op zijn minst binnen de twee maanden wordt uitgebracht.

Aangezien die adviesaanvragen met elkaar verweven zijn, werd de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen belast met de gezamenlijke bespreking van die dossiers.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 19 juli 2022 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ADVIESAANVRAAG

- A. Bij brief van 13 mei 2022 vraagt de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad over een ontwerp van koninklijk besluit en een voorontwerp van wet die kaders binnen het "Terug naar Werk-traject", en in het bijzonder binnen de responsabilisering van de werkgevers, die werd ingevoerd door de programmawet van 27 december 2021 (artikelen 139 tot 148).

Deze programmawet geeft de Koning de mogelijkheid om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de waarden "X" en "Y" vast te leggen voor de vaststelling van de bovenmaatse instroom van werknemers in invaliditeit, hetgeen aanleiding geeft tot de betaling van de responsabiliseringsbijdrage. In het ontwerp van koninklijk besluit dat ter advies wordt voorgelegd, worden deze twee waarden vastgesteld: op 2 voor de X-waarde en op 3 voor de Y-waarde.

Het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet brengt wijzigingen aan in artikel 140 en artikel 142 van de bovengenoemde programmawet. Deze wijzigingen hebben tot doel:

- te verduidelijken dat de bijdrage enkel verschuldigd zal zijn indien er in de betrokken onderneming tijdens het refertekwartaal en de drie daaraan voorafgaande kwartalen ten minste drie werknemers in invaliditeit zijn getreden;
- de werkgevers van de beschutte werkplaatsen en de maatwerkbedrijven behorende tot het paritair comité voor de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven vrij te stellen van de responsabiliseringsbijdrage;
- de garantie te bieden dat de vergelijkingsbasis voor de "vergelijking op sectorniveau" voor de vaststelling van een bovenmaatse instroom in invaliditeit, altijd bestaat uit minstens 10 ondernemingen. Deze vergelijkingspunten worden bepaald op basis van de NACE-codes;
- voor het bepalen van de bovenmaatse instroom in invaliditeit geen rekening te houden met werknemers die beschikken over de toelating tot werkhervatting bedoeld in artikel 100, § 2 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994;
- nader te bepalen welke dagen in rekening worden gebracht bij het bepalen van de totale tewerkstelling bij de werkgever gedurende de met de refertekwartalen overeenstemmende kwartalen van het kalenderjaar dat voorafgaat aan de inning van de responsabiliseringsbijdrage. Zo wordt rekening gehouden met het aantal voltijdse equivalente werknemers die ten minste drie achtereenvolgende jaren zonder onderbreking bij werkgever in kwestie tewerkgesteld zijn.

De minister vraagt het advies van de Raad met spoed en uiterlijk binnen de twee maanden.

B. Vervolgens heeft de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken, de Nationale Arbeidsraad bij brief van 30 juni 2022 om advies gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 145 van de programmawet van 27 december 2021. Dat ontwerp van koninklijk besluit stelt de regels vast volgens welke de RSZ ondernemingen bij wie de gemiddelde instroom van werknemers in invaliditeit ongunstig evolueert, proactief op de hoogte houdt.

Zo wordt bepaald dat de RSZ elk kwartaal en a priori vanaf september 2022 (derde kwartaal), de betrokken werkgevers ervan informeert dat:

- hun ratio ongunstig evolueert ten opzichte van de ratio's van de sector (volgens de NACE-codes) en de algemene privésector;

en/of

- dat zij, indien er in hun onderneming een nieuwe instroom in invaliditeit is, de responsabiliseringsbijdrage moeten betalen.

Die mededeling omvat onder meer een historiek van de evolutie van de situatie van de werkgever ten opzichte van de sector en de algemene privésector. De verwittiging gebeurt via de eBox onderneming.

De minister vraagt dat ook dit advies van de Raad dringend of, op zijn minst binnen de twee maanden, wordt uitgebracht.

C. Voor die twee adviesaanvragen heeft de Raad kunnen rekenen op toelichting van een vertegenwoordiger van de beleidscel Sociale Zaken met betrekking tot de draagwijdte van deze (voor)ontwerpen van wet- en regelgevende teksten die hem ter advies werden voorgelegd, alsook met betrekking tot het geschatte aantal ondernemingen dat de responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zou kunnen zijn (minder dan 200), alsook op informatie van een vertegenwoordigster van de RSZ aangaande de wijze waarop de proactieve verwittiging van de werkgevers uitgewerkt moet worden.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Principieel standpunt inzake de responsabilisering van werknemers en werkgevers

1. De Raad herinnert eraan dat hij zich in zijn adviezen nr. 2.090 van 26 juni 2018 en nr. 2.288 van 26 april 2022 reeds heeft uitgesproken over de kwestie van de responsabilisering van de werknemers en de werkgevers in het kader van de vrijwillige terugkeer naar werk van personen met gezondheidsproblemen. In die adviezen benadrukt hij enerzijds dat hij niet akkoord gaat met het principe van financiële sancties als responsabiliseringsmechanisme en anderzijds dat moet worden vastgehouden aan een positieve en globale aanpak, alsook een goed beleid dat de verschillende actoren aanspoort tot re-integratie door middel van passende begeleiding, informatie, bewustmaking en middelen in plaats van via financiële responsabilisering.
2. De Raad onderstreept nogmaals het vrijwillige karakter van het re-integratieproces als succesfactor voor het traject. Een financieel responsabiliseringsmechanisme is evenwel niet verenigbaar met een vrijwillige benadering.
3. De Raad herinnert er eveneens aan dat de Voorzitter van de Raad naar aanleiding van een adviesaanvraag van 2 november 2021 van de minister van Sociale Zaken, de heer F. Vandenbroucke, in naam van de sociale partners in een e-mail van 25 november 2021 de volgende elementen heeft aangehaald. In de eerste plaats brengt hij de adviezen van de Nationale Arbeidsraad over de vrijwillige terugkeer naar werk van personen met een gezondheidsprobleem, waarin de sociale gesprekspartners een globale en positieve aanpak uitwerken, in herinnering. Hij herinnert ook aan de verbintenis die de regering in het regeerakkoord is aangegaan om volledige uitvoering te geven aan zijn advies nr. 2.099 en om de uitvoering van dat advies te evalueren alvorens een eventueel responsabiliseringsmechanisme te overwegen. Hij betreurt dus dat de regering deze werkwijze niet volgt. De sociale gesprekspartners vragen in die e-mail bovendien een overzicht te krijgen van alle geplande maatregelen zodat zij zich met kennis van zaken kunnen uitspreken. Zij benadrukken ten slotte dat zij, zolang zij niet beschikken over dit globale overzicht, niet anders kunnen dan een negatief advies uit te brengen over het ter advies voorgelegde wetsontwerp.

De Raad herinnert tevens aan het negatieve advies van het beheerscomité Uitkeringen van het RIZIV van 16 februari 2022, waarin wordt verwezen naar het bovengenoemde advies nr. 2.099 en naar de bovengenoemde e-mail.

4. In zijn hiervoor genoemde advies nr. 2.288 roept de Raad de regering nogmaals op ten volle uitvoering te geven aan zijn advies nr. 2.099. Hij verzoekt de regering bijgevolg de reeds aangenomen wetgevende bepalingen inzake de responsabilisering van de werkgevers in te trekken, alsook de voorgestelde bepalingen inzake de responsabilisering van de werknemers.

In dit advies herhaalt hij dat verzoek.

Net als in zijn voornoemde advies nr. 2.288, benadrukt hij dat, indien de responsabiliseringsmaatregelen voor werkgevers en werknemers worden aangenomen en/of gehandhaafd blijven ondanks het negatieve advies van het beheerscomité Uitkeringen van het RIZIV en de unanieme verzoeken van de sociale gesprekspartners om voor een positieve aanpak te kiezen, de Raad het gebrek aan respect voor de adviezen die hierover in het kader van het sociaal overleg werden uitgebracht, alleen maar kan betreuren.

5. Bovendien is de Raad van mening dat het invoeren van financiële responsabilisering voor werkgevers een negatieve impact kan hebben op het aanwervingsbeleid van de betrokken ondernemingen, zeker op langere termijn.

Hoewel het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet voor het bepalen van de totale tewerkstelling bij de werkgever rekening houdt met werknemers die ten minste drie achtereenvolgende jaren zonder onderbreking bij die werkgever tewerkgesteld zijn, belet dit immers niet dat bepaalde meer kwetsbare profielen uit de boot dreigen te vallen bij aanwervingen, onder meer uit vrees voor een verslechtering van de gezondheidstoestand die eventueel zou kunnen uitmonden in een instroom in invaliditeit.

De Raad beklemtoont dat een dergelijke situatie niet wenselijk is. Hij benadrukt dat de bestaande collectieve arbeidsovereenkomsten in dit verband in acht genomen moeten worden, waaronder de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 38 van 6 december 1983 betreffende de werving en selectie van werknemers en de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 95 van 10 oktober 2008 betreffende de gelijke behandeling gedurende alle fasen van de arbeidsrelatie. Deze twee instrumenten bevatten het criterium "medisch verleden".

Hij verwijst eveneens naar zijn richtsnoeren in de gids "Diversiteit en gelijke behandeling bij personeelswerving bevorderen", 2020 ([http://cnt.nar.be/PUBLICATIES/Brochure%20diversiteit%20\(toegankelijk\).pdf](http://cnt.nar.be/PUBLICATIES/Brochure%20diversiteit%20(toegankelijk).pdf)).

Hij herinnert er bovendien aan dat hij in zijn advies nr. 2.266 van 21 december 2021 zijn steun geeft aan de doelstelling van een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie wat de discriminatiegrond gezondheidstoestand betreft. Deze doelstelling bestaat erin de draagwijdte van het thans gebruikte beschermd criterium, namelijk "huidige of toekomstige gezondheidstoestand", te verruimen, zodat een gezondheidstoestand uit het verleden ook wordt beschermd door de Antidiscriminatiewet. Dit wetsvoorstel wordt momenteel besproken in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

B. Volledig subsidiair

Niettegenstaande zijn in punt A. verwoorde principiële standpunt, wil de Raad, volledig subsidiair, de hierna opgesomde beschouwingen formuleren.

1. Beschouwingen over de koninklijke besluiten en het voorontwerp van wet

- a. De Raad stelt vast dat er geen officiële gegevens of simulaties bestaan betreffende de ondernemingen die de responsabiliseringsbijdrage zullen moeten betalen, hoewel werd meegedeeld dat het bij de eerste inning van die bijdrage zou gaan om ongeveer 200 ondernemingen. Bij gebrek aan relevante gegevens (aantal ondernemingen, mogelijke evolutie van dat aantal, sectoren waartoe deze ondernemingen behoren ...) is het voor de sociale gesprekspartners bijzonder moeilijk om zich met volledige kennis van zaken uit te spreken en eventueel alternatieve voorstellen te doen.
- b. De Raad constateert dat het voorontwerp van wet dat ter advies voorligt, bepaalt dat beschutte werkplaatsen en maatwerkbedrijven behorende tot het paritair comité voor de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven vrijgesteld zijn van de responsabiliseringsbijdrage, omdat deze ondernemingen werk bieden aan personen met een kwetsbaar gezondheidsprofiel.

Hij stelt eveneens vast dat personen die toegelaten arbeid verrichten in de zin van artikel 100, § 2 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, niet worden meegerekend bij het vaststellen van de overmatige instroom in invaliditeit. Het verrichten van dat soort toegelaten arbeid betekent dat de werkgever betrokken is in een re-integratieproces. Het is derhalve logisch dat hij niet bestraft wordt. Dit is bedoeld om werkhervattingen bij personen in invaliditeit aan te moedigen.

De Raad staat achter deze twee maatregelen, maar benadrukt dat personen die toegelaten arbeid verrichten noch in de teller, noch in de noemer van de beoogde berekeningsformule mogen worden meegerekend. Met andere woorden, zij mogen helemaal niet in aanmerking worden genomen in de berekening voor het vaststellen van de "overmatige instroom".

Voor werknemers van de doelgroepen van beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en maatwerkbedrijven, onderstreept de Raad andermaal zijn positieve en vrijwillige aanpak, zoals herhaald in zijn advies nr. 2.288 van 26 april 2022, en dat de responsabiliseringsacties aldus geen betrekking mogen hebben op hen, evenmin als op hun werkgevers.

- c. De Raad constateert dat de beslissing voor de instroom in invaliditeit afhangt van een medische beslissing en van de wetgeving betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De Raad staat erachter dat de werkgever proactief door de RSZ wordt verwittigd. Die proactieve informatie moet ervoor zorgen dat in de onderneming preventieve acties en/of acties inzake re-integratie worden opgezet, wat de Raad heel belangrijk vindt en volledig steunt.

De Raad onderstreept dat de uitwerking en uitvoering van een doeltreffend preventie- en/of re-integratiebeleid in ondernemingen tijd vergt, temeer daar langdurige ongeschiktheid een complex fenomeen is dat ziektes en ongevallen van diverse aard kan betreffen. Dat is een element waar rekening mee gehouden moet worden.

De Raad vraagt zich af of het niet logisch zou zijn dat de responsabiliseringsbijdrage gedurende een redelijke termijn opgeschort zou worden wanneer de werkgever aantoonbaar doeltreffende preventie- en/of re-integratiemaatregelen heeft genomen.

Verder stelt de Raad vast dat de betrokken werkgevers op trimestriële basis verwittigd zullen worden. Er wordt echter geen enkele precieze datum tijdens het trimester vastgesteld voor die mededeling. Afhankelijk van het feit of de verwittiging aan het begin of het einde van het trimester gegeven wordt, kan een verschil van bijna drie maanden ontstaan, wat invloed heeft op de acties en maatregelen die de betrokken werkgevers kunnen ondernemen. Derhalve vraagt de Raad dat die verwittiging systematisch bij de aanvang van elk trimester verstuurd zou worden.

2. Verwachte ontwerpen van koninklijk besluit

De Raad benadrukt dat zowel de programmawet van 27 december 2021 als de wijzigingswet die hem ter advies is voorgelegd, talrijke machtigingen aan de Koning bevatten. Hij stelt evenwel vast dat hij niet over al deze ontwerpen van koninklijk besluit om advies werd gevraagd, waardoor hij zich geen totaalbeeld kan vormen van het beoogde systeem en zich bijgevolg niet met kennis van zaken kan uitspreken.

Hij vraagt derhalve zo spoedig mogelijk te worden geraadpleegd over deze nog ontbrekende ontwerpbesluiten tot uitvoering van de bovengenoemde programmawet. Het gaat met name om het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de bestemming van de opbrengst van de responsabiliseringsbijdrage.

- a. De Raad stelt vast dat artikel 147 van de voornoemde programmawet erin voorziet dat de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid de opbrengst van de responsabiliseringsbijdrage stort aan het Fonds voor bestaanszekerheid van de paritaire comités of paritaire subcomités waaronder de werkgevers die de bijdrage verschuldigd zijn, ressorteren.

Deze opbrengsten zijn bestemd voor preventieve maatregelen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk en/of maatregelen op het vlak van duurzame re-integratie van langdurig zieken.

In een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad worden de exacte regels en voorwaarden bepaald met betrekking tot:

- de storting van de bijdrage door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid aan de betrokken Fondsen;
- de bestemming van de opbrengsten die niet door de bovengenoemde Rijksdienst voor Sociale Zekerheid kunnen worden gestort aan een Fonds voor bestaanszekerheid;
- de inhoud van een evaluatieverslag, het financiële overzicht en de termijn voor hun indiening.

- b. De Raad is het eens met de logica om de voorkeur te geven aan preventie en re-integratie via een collectieve en individuele aanpak (op maat). In dat raam onderstreept hij het belang van de kwestie van de bestemming van de opbrengst van de responsabiliseringsbijdrage. Hij herinnert er dan ook aan dat hij vraagt om te worden geraadpleegd over het ontwerp van koninklijk besluit waarin de nadere regels worden bepaald, zodra dat beschikbaar is.

3. Datum van inwerkingtreding

De Raad stelt vast dat de regeling betreffende de responsabilisering van de werkgevers veel juridische en praktische onzekerheid met zich meebrengt. Indien de regeling behouden blijft, is de datum van 1 januari 2023 voor de inwerkingtreding en die van het tweede trimester van 2023 voor een eerste inning van de responsabiliseringsbijdrage, volgens de informatie ontvangen van de RSZ, in die zin niet realistisch, onder meer daar de eerste proactieve informatie pas in september 2022 aan de werkgevers zou worden verstrekt (zie punt B.1.c), waarbij evenwel voor een parallelisme met de inwerkingtreding van het voor de werknemers bepaalde mechanisme moet worden gezorgd.

C. Evaluatie

De Raad vraagt dat, indien de responsabiliseringsmechanismen voor werkgevers en werknemers worden gehandhaafd, zij op zeer korte termijn worden geëvalueerd en vraagt hem daarbij te betrekken. Daartoe verzoekt hij om snel te kunnen beschikken over onderbouwde cijfergegevens.

D. Technische opmerking

Ten slotte vraagt de Raad de concordantie te controleren tussen de Nederlandse en de Franse versies van de wettelijke en verordenende teksten die hem ter advies werden voorgelegd.

Hij constateert immers een verschil tussen de Nederlandse en Franse teksten van artikel 1, 1^{ste} lid, 1° van het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 145 van de programmawet van 27 december 2021 betreffende de proactieve mededeling aan werkgevers waarvan de gemiddelde instroom van werknemers in invaliditeit ongunstig evolueert. Overeenkomstig de tekst van artikel 140 van de programmawet van 27 december 2021, moet rekening worden gehouden met de Franse versie van die bepaling ("1° les employeurs qui ont un flux excessif de travailleurs ...") en niet met de Nederlandse versie ("1° de werkgevers met een ongunstige evolutie van de gemiddelde instroom ...").
