

ADVIES Nr. 1.405

Zitting van woensdag 12 juni 2002

Vereenvoudiging en modernisering van de sociale administratie bij te houden door de werkgevers

x x x

ADVIES Nr. 1.405

Onderwerp : Vereenvoudiging van de sociale administratie bij te houden door de werkgevers

De heer F. VANDENBROUCKE, minister van sociale zaken, heeft bij brief van 14 mei 2002 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een aantal wetsontwerpen en ontwerpen van koninklijk besluit met het oog op de veralgemening van de elektronische aangifte, de veralgemening DIMONA en de invoering van de multifunctionele aangifte.

De bespreking ervan werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 12 juni 2002 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

Bij brief van 14 mei 2002 heeft de heer F. VANDENBROUCKE, minister van sociale zaken, in het kader van de vereenvoudiging en modernisering van het beheer van de sociale zekerheid het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een aantal wetsontwerpen en ontwerpen van koninklijk besluit met het oog op de veralgemening van de elektronische aangifte, de veralgemening DIMONA-systeem en de invoering van de multifunctionele aangifte.

In die brief wordt er ook op gewezen dat de Ministerraad op 14 mei 2002 voornoemde teksten heeft goedgekeurd. De Nationale Arbeidsraad wordt verzocht zich dringend uit te spreken, gezien de timing waarbinnen het project zal ingevoerd worden.

De Raad herinnert eraan dat hij in de adviezen nr. 1.325 van 16 oktober 2000 en nr. 1.335 van 6 februari 2001 al zijn instemming heeft betuigd met de voorstellen van de heer F. VANDENBROUCKE, voorzover er bij de effectieve inwerking-treding op 1 januari 2003 een aantal voorwaarden vervuld zijn.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

Vooraleer in te gaan op de inhoud van de teksten, wil de Raad eerst wijzen op de context waarbinnen hij dit advies heeft uitgebracht.

Zoals reeds vermeld in de inleiding werden de teksten hem pas op 14 mei 2002 toegestuurd met de vraag om hierover eind mei advies uit te brengen.

Hij vindt die handelswijze onaanvaardbaar, temeer omdat hij heeft gevraagd nauw bij de werkzaamheden te worden betrokken.

Zoals uit vorige adviezen blijkt, is dit dossier voor de Raad zeer belangrijk en hij betreurt dan ook dat de door de minister toegemeten termijn geen ruimte laat voor een exhaustief onderzoek van de teksten, ook omdat het om een zeer ingewikkelde en technische materie gaat. Daardoor heeft de Raad geen zicht op de impact die de teksten hebben op de vereenvoudiging, de neutraliteit en haalbaarheid ervan. Meer bepaald heeft hij omwille van de opgelegde timing geen zicht op:

- de rechtshandhaving en de sancties

Meer bepaald weet hij niet welke rechtshandhaving en sancties er zouden toegepast worden wanneer de werkgevers tijdens de overgangsperiode fouten maken in hun aangiften. Hiervoor heeft hij een nota gevraagd aan de administratie. De Raad dringt er evenwel op aan dat de invoering van de elektronische aangifte en de veralgemening van DIMONA geen verstoring zou teweegbrengen in het handhavingsbeleid van de administratie en dat dit met redelijkheid zou worden gevoerd.

De Raad dringt er bovendien op aan dat een ontmoeting met de verschillende inspectiediensten wordt georganiseerd over de concrete regels omtrent de manier waarop zij de voornoemde twee stelsels toepassen en over hun betrokkenheid bij het zich al dan niet ontwikkelen van het huidige beleid en de huidige praktijken inzake controle en sancties.

- de vereenvoudiging van de documenten

Wat dit punt betreft, neemt de Raad er akte van dat mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, en de heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken en Pensioenen, hem bij brief van 29 mei 2002 verzekerd hebben dat de ministerraad akte heeft genomen van het feit dat de minister van Werkgelegenheid de ministerraad zo snel mogelijk een voorontwerp van wet zal voorleggen tot wijziging van de regelgeving inzake het bijhouden van de sociale documenten.

Hij heeft echter tot nu toe nog geen concreet zicht op de sociale documenten die zullen worden afgeschaft of op de vereenvoudigingen die zullen worden doorgevoerd. Nochtans heeft hij in zijn advies nr. 1.325 van 16 oktober 2000 gezegd dat dit essentieel was om zijn goedkeuring te kunnen verlenen aan het project.

Zowel de werkgevers als de sociaal verzekerden en ook de instellingen van sociale zekerheid hebben er belang bij dat in het kader van de voorgestelde vereenvoudiging van de documenten wordt gezorgd voor een globale neutraliteit wat de regelgeving betreft en voor een optimale leesbaarheid, zodat de personen die deze formulieren - ook op elektronische wijze - moeten invullen begrijpen wat de vermeldingen precies inhouden, omdat aan foutieve vermeldingen soms zware sancties verbonden zijn.

- de tools

Nochtans had hij er in zijn vorige adviezen nrs. 1.325 en 1.335 op gewezen dat hij maar uitspraak kon doen over het project indien voornoemde aspecten duidelijk waren. Zoals hierboven uitgelegd is hiervoor verder onderzoek en analyse noodzakelijk.

In die zin moet dit advies dan ook niet beschouwd worden als een definitief advies; de Raad kan zich maar definitief uitspreken wanneer hij een volledig en klaar beeld heeft van het project.

Ten slotte brengt de Raad in herinnering dat hij een centrale rol wil blijven spelen in het proces van vereenvoudiging en harmonisatie van de sociale administratie bij te houden door de werkgevers. Tegen deze achtergrond wenst hij dan ook geraadpleegd te worden over de uitvoering van de hem voorgedragen teksten.

Daarnaast heeft hij nog andere bekommernissen die te maken hebben met de effectieve invoering van het project:

1. Over e-gouvernement

De Raad is van mening dat de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid niet als een alleenstaand project mag beschouwd worden maar dat er een band moet zijn met e-gouvernement in het algemeen. Ook hierover bestaat geen enkele zekerheid en duidelijkheid.

Nochtans is het vanuit het oogpunt van de vereenvoudiging noodzakelijk dat de werkgevers in hun contacten met de overheid steeds op dezelfde geïdentificeerd worden, zo moet bijvoorbeeld hetzelfde uniek ondernemingsnummer gebruikt worden in de sociale zekerheid en op fiscaal vlak.

In zoverre dat project niet operationeel is, moet men voor de sociale zekerheid eigen technieken zoeken.

2. Publiciteit

De Raad vraagt dat voordat het project - op 1 januari 2003 - effectief ingevoerd wordt, er nog informatiecampagnes zouden opgezet worden en meer bepaald vraagt de Raad dat de regering zijn intenties kenbaar maakt door een regeringsmededeling over de toepassing van ICT in de sociale zekerheid.

Tijdens de overgangperiode moet voorzien worden in duidelijke informatie, vorming en begeleiding van alle actoren, in die zin moeten er duidelijke instructies worden gegeven wat de nadere uitvoeringsregels betreft.

B. BESCHOUWINGEN OMTRENT DE TEKSTEN

De Raad heeft de hem voorgelegde wetsontwerpen en ontwerpen van koninklijk besluit met bijzondere aandacht onderzocht.

1. Over de veralgemening van de elektronische aangifte (wetsontwerp betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid)

De Raad stelt vast dat in de Memorie van Toelichting staat dat het aan hem voorgelegde wetsontwerp betreffende de modernisering van de sociale zekerheid tot doel heeft door middel van ICT-technologieën de administratieve verplichtingen van werkgevers drastisch te rationaliseren en te vereenvoudigen.

Voornoemd wetsontwerp bevat de vereiste wettelijke bepalingen opdat vanaf 1 januari 2003 zou kunnen gewerkt worden met de elektronische aangifte. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de aangifte van het sociaal risico en de RSZ-kwartaalaangifte.

Voor de aangifte van het sociaal risico wordt aan de werkgever de keuze gelaten tussen een elektronische of papieren aangifte. Het tijdstip vanaf wanneer kan begonnen worden met een elektronische aangifte van een sociaal risico wordt bepaald door het Algemeen Coördinatiecomité, afhankelijk van de periode waarover in de vernieuwde multifunctionele RSZ-aangifte gegevens ter beschikking zijn.

Voor de RSZ-kwartaalaangifte wordt de werkgever verplicht om vanaf 1 januari 2003 elektronisch te werken.

Na onderzoek van de teksten is de Raad het eens met de principes van het voorstel, indien de garanties van het advies nr. 1.325 gewaarborgd zijn en ook rekening gehouden wordt met de hiernavolgende opmerkingen:

a. Over de bevoegdheden van het Algemeen Coördinatiecomité en de beheerscomités

- 1) De Raad stelt vast dat het wetsontwerp betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid nieuwe bevoegdheden verleent aan het Algemeen Coördinatiecomité met betrekking tot de invoering en het gebruik van de elektronische technieken.

Daarnaast constateert hij dat dit comité is ingesteld bij de Kruispuntbank en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale-zekerheidsinstellingen, zowel die van het primaire als die van het secundaire netwerk.

Nochtans meent hij dat het nemen van voornoemde beslissingen vanuit de doelstellingen van vereenvoudiging, haalbaarheid en doenbaarheid niet alleen de uitvoerders van de sociale zekerheid maar ook de gebruikers ervan, namelijk de werkgevers en de sociaal verzekerden, aanbelangt.

In die optiek vraagt hij dat de bevoegdheden die in het wetsontwerp aan het Algemeen Coördinatiecomité worden toegekend zouden verleend worden aan het beheerscomité van de Kruispuntbank, omdat die een algemeen coördinerende bevoegdheid heeft op dat vlak en alle sociale partners erin vertegenwoordigd zijn.

Aan het Algemeen Coördinatiecomité zou dan in de schoot van de Kruispuntbank een rol kunnen toegekend worden op het vlak van studie en voorbereiding.

- 2) Vervolgens merkt de Raad op dat in artikel 3, § 2, 3de alinea van het wetsontwerp bepaalt dat het Algemeen Coördinatiecomité het ogenblik bepaalt vanaf hetwelk de instelling van sociale zekerheid ertoe gehouden is elke gegevensoverdracht door middel van een elektronische techniek te voorzien.

Dit laatste wekt de indruk dat het aan de instellingen toekomt om elk voor hun eigen sector een elektronische techniek te bepalen. De Raad meent dat deze techniek moet gemeenschappelijk zijn en stelt daarom voor in voormelde alinea de woorden "door middel van de door het Algemeen Coördinatiecomité goedgekeurde techniek" op te nemen.

De inhoud en het model van de formulieren blijft evenwel een bevoegdheid van het beheerscomité van elke socialezekerheidsinstelling. De Raad is van oordeel dat op dit vlak door de beheerscomités wel moet gestreefd worden naar coördinatie, teneinde te kunnen werken met eenvoudige gestandaardiseerde modellen. Hierbij moet steeds de neutraliteit bewaard blijven.

b. Ontvangstbewijs

De Raad stelt vast dat artikel 2, § 2 van het wetsontwerp bepaalt dat aan de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber een ontvangstbewijs wordt overgemaakt, indien hij een aangifte verricht door middel van de elektronische techniek.

Uit de toelichting van de ambtenaren van de RSZ bleek dat dergelijk ontvangstbewijs op twee manieren kan overgemaakt worden:

- ofwel door de RSZ na controle op het extranet van de sociale zekerheid
- ofwel door de betrokken sector.

Het is de bedoeling dat flux per flux wordt nagegaan wat de beste oplossing is.

Gelet op de timing waarbinnen het advies moet worden uitgebracht, is de Raad echter niet bij machte geweest om hierover een onderzoek te voeren. Hij vraagt dan ook meer informatie hierover aan de minister, zodat hij met kennis van zaken kan oordelen wat de beste techniek is.

c. Over het afschrift voor de sociaal verzekerde

De Raad stelt vast dat artikel 3, § 24de lid van het wetsontwerp betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid bepaalt dat de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber, die de gegevensoverdracht opgelegd krachtens de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders verricht door middel van elektronische techniek, ertoe gehouden is aan de sociaal verzekerde een afschrift te bezorgen van de verstrekte gegevens die hem betreffen.

De Raad heeft vernomen uit de toelichting van de medewerkers van de RSZ en de task force dat hierbij aan de eerste plaats gedacht wordt aan mededelingen die de werkloosheidssector betreffen. Hij benadrukt evenwel dat de sociaal verzekerde ook voor de andere takken van de sociale zekerheid recht moet hebben op informatie over zijn toestand en dat daarvoor de nodige maatregelen moeten genomen worden.

d. Over de aangifte van het sociaal risico

1) Beginselen

De Raad stelt vast dat artikel 3 van vernoemd wetsontwerp bepaalt dat vanaf 1 januari 2003 de aangifte van het sociaal risico niet alleen op papieren dragen maar ook elektronisch kunnen worden doorgestuurd. Het exacte tijdstip verschilt per sector en hangt af van de periode waarover in de multifunctionele RSZ-aangifte gegevens ter beschikking zijn.

De Raad herinnert eraan dat hij met de beginselen van elektronische aangifte van het sociaal risico al in zijn advies nr. 1.325 heeft ingestemd, evenwel op voorwaarde dat het voorstel nog verder zou worden vervolledigd.

In het bijzonder herinnert de Raad eraan dat hij in voornoemd advies had gevraagd dat de principes van neutraliteit en vereenvoudiging hier maximaal zouden verzoend worden in de zin dat bij de vaststelling van de gegevens die in de aangifte van het sociaal risico moeten voorkomen zou gezorgd worden voor een maximale standaardisering, met dien verstande evenwel dat de alle socialezekerheidsgegevens die nuttig zijn voor de berekening van de uitkeringen van de sociaal verzekerden verder meegedeeld worden en er geen verlies van informatie optreedt.

De Raad vraagt dat na een werkingsperiode van twee jaar een evaluatie zou worden gemaakt van het aantal aangiftes van het sociaal risico die nog op papieren drager gebeuren, om na te gaan welke elementen het veralgemeende gebruik van de elektronische stromen in de weg staan en passende oplossingen te vinden om dit te verhelpen.

Voorts mocht het project niet leiden tot een achteruitgang van de informatie en de controle van de werknemer op de socialezekerheidsgegevens in verband met zijn persoon, wat onvermijdelijk zou leiden tot meer gevallen van administratief en gerechtelijk verzet, waardoor de rechtsonzekerheid zou toenemen.

2) Over de gefaseerde invoering van de elektronische aangifte van het sociaal risico

- a) De Raad stelt vast dat omwille van de gefaseerde invoering van de elektronische aangifte van het sociaal risico de gestandaardiseerde formulieren maar effectief in de sectoren zullen toegepast worden op de dag dat er overgegaan wordt naar de elektronische techniek. Deze dag is afhankelijk van de periode waarover in de vernieuwde multifunctionele RSZ-aangifte gegevens ter beschikking zijn en valt niet noodzakelijk samen met de dag dat de hervorming ingaat, namelijk 1 januari 2003.

Daarnaast worden de aangifteformulieren aangepast aan het begrippenkader, die wel op 1 januari 2003 van toepassing wordt.

In sommige sectoren wordt hiervan gebruik gemaakt om nog andere wijzigingen aan de formulieren aan te brengen.

Zoals reeds hierboven is gesteld meent de Raad dat in dit kader moet gestreefd worden naar een maximale verzoening tussen vereenvoudiging en neutraliteit. In die optiek pleit hij er dan ook voor dat tijdens de overgangperiode, tussen 1 januari 2003 en 1 januari 2005, geen verzwaring wordt doorgevoerd in de formulieren met betrekking tot de gegevens die in het verleden werden doorgegeven.

- b) In dezelfde context stelt de Raad vast dat de artikelen 7, 9 en 10 het wetsontwerp tot modernisering van het beheer van de sociale zekerheid bij wet de berekeningswijze van de uitkeringen op basis van het gemiddeld dagloon uitbreidt tot de sectoren arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Dit komt tegemoet aan de opmerking van de Raad van State, die stelt dat deze bepaling bij wet en niet bij koninklijk besluit dient te worden genomen, omdat hij anders niet in overeenstemming kan geacht worden met artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsel en omdat de Koning niet de bevoegdheid heeft de algemene draagwijdte van de betrokken regeling te wijzigen.

Gelet op deze uitbreiding van het loonbegrip tot de 4 sectoren, is de Raad van oordeel dat er moet gelet worden op de manier waarop de gegevens worden opgevraagd. In die optiek stelt hij in eerste instantie voor dat een redactionele eenvormigheid in de formulieren zou worden nagestreefd. Vervolgens zou er ook kunnen getracht worden naar een meer coherente gegevensopvraging.

e. Over de RSZ-kwartaalaangifte

De Raad stelt vast dat het wetsontwerp bepaalt dat de werkgever verplicht is om vanaf 1 januari 2003 te werken met een elektronische RSZ-kwartaalaangifte.

Hij wijst erop dat hij met dit principe al heeft ingestemd in zijn advies nr. 1.325, evenwel op voorwaarde dat er een aantal voorwaarden vervuld waren en waarborgen konden worden gegeven. Hij herinnert eraan dat:

- de uitvoerbaarheid in de RSZ moet gewaarborgd zijn;
- de informaticatoepassingen moeten getest en geëvalueerd worden;
- er een evaluatie moet gemaakt worden van de directe en indirecte kosten voor alle actoren;
- er vanuit het oogpunt van de neutraliteit moet over gewaakt worden dat alle socialezekerheidsgegevens die voor de berekening van de rechten van de sociaal verzekerden vereist zijn meegedeeld worden.

Hij dringt er dan ook op aan dat deze punten zouden gegarandeerd zijn. Met betrekking tot de onderstaande waarborgen heeft hij echter bijkomende opmerkingen:

1) Over de mogelijkheid van de werkgever om te verbeteren en te verifiëren

De Raad merkt op dat hij in zijn advies r. 1.325 van 16 oktober 2000 had gevraagd dat de werkgever toegang zou blijven hebben tot de door hem meegedeelde gegevens, omdat het principe van de verantwoordelijkheid van de werkgever voor die gegevens blijft bestaan.

Hij heeft vernomen van de ambtenaren van de RSZ dat in een eerste fase voor erkende sociale secretariaten de mogelijkheid zou gecreëerd worden om de in de DIMONA meegedeelde gegevens te raadplegen. Vanaf 2003 zal dan onderzocht worden hoe deze mogelijkheid kan uitgebreid worden, rekening houdend met de waarborgen die inzake vertrouwelijkheid en kwaliteit van gegevens kunnen gegeven worden.

De Raad wijst er evenwel op dat hij in voornoemd advies niet alleen had gevraagd dat de werkgever toegang zou blijven hebben tot de door hem meegedeelde gegevens maar ook dat hij het recht zou hebben om de socialezekerheidsgegevens die hij op het netwerk heeft gezet, terug te nemen en te verbeteren. Hiervoor moest een procedure voor het legaliseren van die gegevens (procedure van verificatie en verbetering) opgezet worden.

Bovendien werd in voornoemd advies aangedrongen op een overgangperiode tijdens dewelke een foutenmarge zou worden toegestaan.

Voor de Raad is dergelijke interactief verkeer - de mogelijkheid tot inzage en verbetering van de gegevens - essentieel opdat de stroom van socialezekerheidsgegevens naar de RSZ gepaard zou gaan met waarborgen inzake de vertrouwelijkheid van de gegevens en de kwaliteit.

2) Werkgevers met verschillende entiteiten

De Raad merkt op dat hij in zijn advies nr. 1.325 had gevraagd dat er een technische oplossing zou worden uitgewerkt voor werkgevers die aparte RSZ-aangiften opstellen voor sommige entiteiten van hun personeel.

Hij heeft vernomen van de ambtenaren van de RSZ dat hiervoor geval per geval nagegaan wordt welke oplossing mogelijk, evenwel met het streefdoel dat er per onderneming maar één RSZ-aangifte is. Hierop kunnen administratieve uitzonderingen gemaakt worden.

De Raad hoopt dat dergelijke administratieve oplossing afdoende is en dat bij het onderzoek van de RSZ geen enkele onderneming vergeten wordt.

2. Over de elektronische aangifte in de sector van de arbeidsongevallen

De Raad heeft een onderzoek gewijd aan een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de wijze en van de termijn van aangifte van een arbeidsongeval.

a. Constateringen

1) Over de inhoud van het ontwerp van koninklijk besluit

Bij het lezen van het bezorgde document heeft de Raad geconstateerd dat de bepalingen van het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorzien in:

- de termijn (10 werkdagen, te rekenen vanaf de dag die volgt op die van het ongeval) waarin de werkgever of zijn aangestelde bij de verzekeringsonderneming aangifte moet doen (cf. art. 2, eerste lid).
- de bevoegdheden van het beheerscomité van het Fonds voor Arbeidsongevallen om de inhoud van de aangifte en een vereenvoudigd model van aangifte vast te stellen (cf. art. 2, tweede lid). Bovendien wordt in sommige gevallen en onder bepaalde voorwaarden voorzien in de mogelijkheid om de vereenvoudigde aangiften in een collectieve kwartaalaangifte te groeperen (cf. art. 2, derde lid).
- de mogelijkheid voor de werkgever om aangifte van een ongeval te doen ofwel op papier met het door het beheerscomité van het Fonds voor Arbeidsongevallen opgestelde formulier, ofwel door middel van een door dit beheerscomité goedgekeurde elektronische techniek (cf. art. 3).

- de gevallen waarin de werkgever of zijn aangestelde verplicht is het ongeval tevens aan te geven bij de bevoegde inspecteur, namelijk (cf. art. 4, eerste lid):

1° de werkgever valt onder de bevoegdheid van het paritair comité voor het bouwbedrijf;

2° de getroffene is een uitzendkracht;

3° de getroffene is een student die overeenkomstig titel VII van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten met de werkgever een arbeidsovereenkomst heeft afgesloten voor een tewerkstelling als student, met uitzondering van de categorieën studenten die zijn uitgesloten krachtens artikel 22 van diezelfde wet, doch met inbegrip van de studenten die ten minste zes maanden werken, voor zover zij dit niet gedurende een ononderbroken periode van zes maanden bij dezelfde werkgever doen.

- de wijze waarop de werkgever een medisch attest aan de verzekeringsonderneming moet overmaken met een beschrijving van de vastgestelde letsels en van de gevolgen van het ongeval (cf. art. 5).
- de gevallen waarin de werkgever een omstandige opgave van de bruto bezoldigingen verdiend tijdens het jaar dat het ongeval voorafgaat, aan de verzekeringsonderneming moet overmaken (cf. art. 6).
- de opheffing van het koninklijk besluit van 28 december 1971 tot vaststelling van het model en de termijn van aangifte van een arbeidsongeval (cf. art. 7).

2) Over het kader waarin het ontwerp van koninklijk besluit zich situeert

De Raad constateert dat de bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit waarover het advies wordt ingewonnen een nieuwe regelgeving invoeren ten opzichte van de aangifte van een arbeidsongeval bedoeld in artikel 62 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Deze bepalingen hebben voornamelijk tot doel de regelgeving inzake de aangifte van een arbeidsongeval in overeenstemming te brengen met de nieuwe bepalingen van het ontwerp van wet betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid en in het bijzonder met artikel 3 over de aangifte van het sociaal risico.

De bepalingen passen bijgevolg in het algemener kader van de nieuwe regeling voor aangifte van het sociaal risico die op 1 januari 2003 in werking zal treden.

b. Standpunt van de Raad

Na deze constatering formuleert de Raad de volgende opmerkingen:

1) Over artikel 4

Op verzoek van het beheerscomité van het Fonds voor Arbeidsongevallen stelt de Nationale Arbeidsraad voor artikel 4, 1° te vervangen door de volgende tekst:

"1° de werkgever is verplicht aangifte te doen van het ongeval krachtens hoofdstuk V van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de uitvoeringsbesluiten ervan;"

Met dit amendement vallen de tijdelijke of mobiele bouwplaatsen bedoeld in hoofdstuk V van de voornoemde wet van 4 augustus 1996 uitdrukkelijk onder artikel 4.

2) Over artikel 6

Na uitleg van de vertegenwoordigers van het Fonds voor Arbeidsongevallen wijst de Raad erop dat de bepalingen van artikel 6 van het ontwerp vooral gedurende de overgangperiode van 1 januari tot 31 december 2003 van toepassing moeten zijn, d.i. de periode waarin de gegevens bedoeld in dit artikel niet beschikbaar zullen zijn via de multifunctionele aangifte.

Hij verwijst dienaangaande dus naar de beschouwingen hierboven over de gefaseerde invoering van de aangifte van het sociaal risico.

Hij stelt ten slotte voor dat het tijdelijke karakter van deze bepaling uitdrukkelijk wordt vermeld in de ontwerptekst.

3. Over de veralgemening van DIMONA

De Raad heeft kennis genomen van het ontwerp van koninklijk besluit tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van het bijbehorende verslag aan de Koning.

Hij wijst erop dat hij in eerste instantie dit ontwerp van koninklijk besluit heeft onderzocht in het licht van de waarborgen die hij in advies nr. 1.325 van 16 oktober 2000 onmisbaar heeft geacht om met de veralgemening van de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling (DIMONA) te kunnen instemmen. Hij is vervolgens overgegaan tot het eigenlijke onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit.

a. Over de waarborgen

De Raad herinnert eraan dat zijn instemming met de veralgemening van DIMONA in voornoemd advies nr. 1.325 afhing van de essentiële voorwaarde dat gelijktijdig met deze veralgemening een aantal sociale documenten zouden worden afgeschaft, zoals het personeelsregister - en op termijn ook het speciaal personeelsregister - en het afschrift van de overeenkomst voor tewerkstelling van studenten, dat aan de Inspectie van de Sociale Wetten van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid moet worden toegestuurd. Hij wijst erop dat de regering akkoord ging met het feit dat de veralgemening van DIMONA gekoppeld is aan de afschaffing van sociale documenten.

Hij wijst erop dat dit dubbele proces volgens hem dus een onlosmakelijk geheel vormt en dat hij niet zal instemmen met de veralgemening van DIMONA zolang deze sociale documenten niet zijn afgeschaft.

Hij betreurt dat hem over dit aspect van de administratieve vereenvoudiging nog geen ontwerp van wettekst werd voorgelegd. Hij dringt dienaangaande aan op duidelijke en gecoördineerde teksten die dit probleem regelen. Hij neemt er evenwel akte van, zoals in de algemene beschouwingen is aangegeven, dat mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, en de heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken en Pensioenen, hem bij brief van 29 mei 2002 verzekerd hebben dat de ministerraad akte heeft genomen van het feit dat de minister van Werkgelegenheid de ministerraad zo snel mogelijk een voorontwerp van wet zal voorleggen tot wijziging van de regelgeving inzake het bijhouden van de sociale documenten; dit betekent dat de nodige bepalingen moeten worden vastgesteld opdat de wetgeving op de sociale documenten wordt aangepast en opdat deze wijzigingen ingaan op hetzelfde ogenblik als de veralgemening van DIMONA, namelijk 1 januari 2003.

In dit verband bevestigt hij dat de afschaffing van de sociale documenten noodzakelijkerwijs gepaard moet gaan met betrouwbare juridische en technische oplossingen die alternatieve controles mogelijk maken.

In dit opzicht en vooral wat de afschaffing van het personeelsregister betreft, herinnert hij eraan dat de task force hem heeft bevestigd dat het mogelijk is een elektronisch register op te zetten door toevoeging van de gegevens die door middel van DIMONA worden verzameld of van andere stromen.

Dergelijke alternatieve oplossingen lijken immers bijzonder belangrijk voor de toepassing van sommige wetgevingen waarvoor de vermelding van de plaats van tewerkstelling van de werknemer vereist is.

Verder moet de afschaffing van sociale documenten gepaard gaan met de waarborg dat de huidige voorwaarden voor het verkrijgen en dus voor het beschikbaar zijn van de gegevens behouden blijven zodat de huidige controle blijft bestaan, zowel intern door de werknemers en hun vertegenwoordigers als extern door de verschillende inspectiediensten.

De Raad constateert dat hij de nodige juridische en technische oplossingen alsook de waarborgen voor het verkrijgen en beschikbaar zijn van de gegevens tot nog toe niet heeft gekregen. Hij onderstreept dat dit alles verenigbaar moet zijn, met name met de werkmethoden van de inspectiediensten en wijst er op dat hij zich ook over dit aspect van de hervorming wil uitspreken. Zoals reeds vermeld in de algemene beschouwingen, wil hij in eerste instantie navraag doen over deze methodes alsook over de behoeften van deze diensten.

Aangezien de Raad bepaalde aspecten van het vraagstuk nog moet onderzoeken en daarvoor nog niet alle elementen heeft ontvangen zodat hij nog niet kan overgaan tot een evaluatie van de veralgemening van DIMONA wat de vereenvoudigings-, neutraliteits- en haalbaarheidsbeginselen betreft, onderstreept hij dat hij zich om deze redenen niet definitief wil uitspreken over het vraagstuk van de veralgemening van DIMONA.

Hij vraagt met aandrang dat hem daarvoor de tijd wordt gegeven zodat hij oplossingen kan aanreiken die waarborgen dat deze hervorming voor alle betrokken actoren bruikbaar zal zijn.

b. Over het eigenlijke ontwerp van koninklijk besluit

De Raad heeft het ontwerp van koninklijk besluit tot veralgemening van DIMONA onderzocht en formuleert dienaangaande de volgende opmerkingen. In het algemeen constateert hij dat de tekst moet worden herzien om de Franse en de Nederlandse versie beter op elkaar af te stemmen, onder meer wat het parallellisme in de terminologie betreft.

1) Over het toepassingsgebied

De Raad constateert dat de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp van koninklijk besluit het toepassingsgebied van DIMONA regelen. Hij wijst erop dat een zo ruim mogelijke veralgemening van DIMONA op 1 januari 2003 wordt nagestreefd. Hij constateert dat deze veralgemening zowel op de particuliere als de openbare sector (contractuele en statutaire ambtenaren) van toepassing moet zijn. Hij neemt ook akte van de uitleg van de task force volgens welke de uitzonderingen bepaald in artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit een beperkt karakter vertonen.

De Raad heeft eveneens akte genomen van de uiteenzetting van de task force over de problemen die zich in sommige sectoren bij de toepassing van DIMONA voordoen. Hij werd erop attent gemaakt dat in een sector besprekingen afgerond zijn om afwijkingen te vragen, terwijl in een andere sector een technische oplossing wordt uitgewerkt. In de geest van de derde alinea van bladzijde 18 van dit advies gaat de Raad de verbintenis aan zich binnen korte tijd uit te spreken over de problemen die in deze sectoren rijzen en over de oplossingen die hiervoor uitgewerkt kunnen worden.

Ondanks de technische en/of praktische problemen die zich in sommige sectoren bij de toepassing van DIMONA kunnen voordoen en waarvoor een passende oplossing moet worden gevonden, onderstreept hij dat de universaliteit van dit instrument het uitgangspunt moet blijven.

Het voorzien in afwijkingen voor sommige sectoren is voor hem geen passende oplossing, gezien het risico op een enorme toename van uitzonderingen die, naar gelang de betrokken sectoren, verschillende aangifte- en controlestelsels naast elkaar zouden doen bestaan, wat de hervorming aanzienlijk ingewikkelder zou maken.

De Raad meent dat de toepassingsproblemen in de betrokken sectoren moeten worden onderzocht om tot concrete, technische en/of praktische oplossingen te komen, die strikt in de sfeer liggen van het principe van de veralgemening van DIMONA. Dit betekent dat de Raad het middelpunt wil blijven van de theoretische en praktische reflectie over het proces, ook wat dit probleem betreft. Daarom dringt hij erop aan dat zijn advies wordt ingewonnen over elk verzoek om afwijking dat binnen een sector wordt overeengekomen, om na te gaan of het verenigbaar is met de beginselen die aan DIMONA ten grondslag liggen, d.i. vereenvoudiging, neutraliteit en haalbaarheid, alsook wat de controle betreft.

2) Over de aangifte van indiensttreding

De Raad constateert dat de artikelen 4 tot 8 van het ontwerp van koninklijk besluit betrekking hebben op de aangifte van indiensttreding. Wat deze bepalingen betreft, heeft hij twee opmerkingen.

- a) De Raad neemt in eerste instantie akte van het feit dat de werkgever aan de instelling die belast is met de inning van de socialezekerheidsbijdragen, onder andere het nummer moet meedelen waaronder de werkgever (natuurlijke of rechtspersoon) is ingeschreven bij deze instelling (artikel 4, a).

Hij herinnert dienaangaande aan de ontwerpen waaraan op dit ogenblik wordt gewerkt om één universeel identificatienummer van de werkgevers in te voeren, d.w.z. een nummer dat de werkgevers in al hun relaties met alle federale besturen zullen gebruiken.

De Raad neemt er akte van dat dit identificatienummer op termijn ook op DIMONA van toepassing zal zijn. Hij constateert dienaangaande dat de wetgeving die dit enige nummer invoert in principe gelijktijdig met de veralgemening van DIMONA in werking moet treden, namelijk 1 januari 2003. Hij wijst er niettemin op dat sommige, hoofdzakelijk technische, problemen nog moeten worden opgelost vooraleer het de bestaande middelen voor de identificatie van de werkgevers, met name op het vlak van sociale zekerheid, volledig kan vervangen.

De Raad laat het eventueel tijdelijk naast elkaar bestaan van meer dan één identificatienummer van de werkgevers onverlet, zodat de nodige rechtszekerheid blijft bestaan. Hij is evenwel van mening dat de bestaande technische problemen zo snel mogelijk moeten worden geregeld zodat het enige identificatienummer zo vlug mogelijk in werking kan treden. De Raad wijst immers op de noodzakelijke samenhang van het hele proces van administratieve vereenvoudiging. Het naast elkaar bestaan van verschillende identificatienummers van de werkgevers na 1 januari 2003 zal deze samenhang geenszins bevorderen.

- b) De Raad constateert vervolgens dat artikel 4 d) van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat in DIMONA de datum van indiensttreding van de werknemer moet worden meegedeeld, terwijl artikel 8 bepaalt dat de gegevens moeten worden meegedeeld uiterlijk op het tijdstip waarop de werknemer zijn prestaties aanvat.

De Raad meent evenwel, zonder dat dit afbreuk doet aan het beginsel van de onmiddellijke mededeling van DIMONA, dat de werkgever die te goeder trouw is in sommige gevallen van overmacht of vanwege dringende materiële verplichtingen of onoverkomelijke administratieve verplichtingen, niet in staat zou kunnen zijn om DIMONA in te vullen en mee te delen op het precieze ogenblik waarop de pas aangeworven werknemer zijn prestaties aanvat.

De Raad wijst erop dat deze vertraging vanwege het elektronische karakter van DIMONA automatisch als een onregelmatigheid zou overkomen. Verschillen tussen de datum van de aanvatting van de prestaties en de datum van DIMONA zijn in principe strafbaar.

Hij wil dan ook dat voor deze problemen een goede oplossing wordt gezocht zodat DIMONA in de praktijk door de ondernemingen ten volle wordt gebruikt, aangezien het ook gaat om een instrument om zwartwerk te bestrijden. Voor dit aspect verwijst hij naar de algemene beschouwingen hierboven, waarin hij verzoekt om een nota van de administratie over de uitvoering van de opdrachten door de inspectie-diensten en de toepassing van de straffen, zodat hij ook dit aspect van het probleem kan evalueren. Hij meent ook dat de ondernemingen en sectoren organisatorische maatregelen zouden moeten nemen om dergelijke problemen zo veel mogelijk te verhelpen.

3) Over de aangifte van uitdiensttreding

De Raad wijst erop dat artikel 9 van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat de werkgever aan de instelling die belast is met de inning van de socialezekerheidsbijdragen, uiterlijk de eerste werkdag die volgt op de beëindiging van de aangegeven tewerkstelling, onder meer het nummer moet meedelen dat de aangifte van indiensttreding identificeert en dat hem onmiddellijk door de voornoemde instelling werd meegedeeld na ontvangst van de aangifte van indiensttreding.

Artikel 9 van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt eveneens dat als dit nummer niet bestaat, de werkgever zijn inschrijvingsnummer bij deze instelling, het identificatienummer van de sociale zekerheid van de werknemer en het nummer van de sociale identiteitskaart van de werknemer moet meedelen.

De Raad constateert dat de goede toepassing van het beginsel van deze bepaling, d.i. een vermelding van het nummer van indiensttreding in de aangifte van uitdiensttreding, de vraag doet rijzen van het bewaren van dit gegeven. Hij neemt er akte van dat dit gegeven in principe door de voornoemde instelling zal worden bewaard en op verzoek aan de werkgever zal worden meegedeeld.

Verder meent de Raad dat de termijn die de werkgever wordt geboden om de aangifte van uitdiensttreding in te vullen, namelijk één werkdag na de beëindiging van de aangegeven tewerkstelling, in sommige gevallen zeer kort kan zijn.

Ten slotte neemt de Raad er akte van dat, volgens het laatste lid van artikel 9, de werkgever die ressorteert onder het paritair comité voor de uitzendarbeid en de werkgever die een student tewerkstelt samen met de aangifte van indiensttreding, de datum van beëindiging van de arbeidsovereenkomst moeten meedelen. Hij meent dat deze bepaling strikt moet worden gelezen en dus niet mag worden uitgebreid tot de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, wat een risico op fouten zou kunnen inhouden.

4) Over de modaliteiten van de aangifte

De Raad constateert dat artikel 11 van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat de werkgever vijf werkdagen heeft om de gegevens van het door de voornoemde instelling opgestelde bericht, met het DIMONA-nummer en de geregistreerde gegevens goed te keuren.

De Raad merkt op dat de termijn van vijf dagen voor de goedkeuring van de geregistreerde gegevens in sommige gevallen te kort kan zijn. Hij betreurt de zeer korte termijn waarbinnen hij zich dient uit te spreken, waardoor hij zich niet heeft kunnen buigen over de praktische problemen die sommige ondernemingen ondervinden; hij vraagt te worden betrokken bij het uitwerken van de praktische oplossingen om deze problemen te ondervangen.

Tot besluit herinnert de Raad eraan dat DIMONA onder andere een instrument zal zijn voor een correcte en snelle identificatie van de werknemer en dat het vanuit dit oogpunt belangrijk is de werkgevers zo snel mogelijk gevoelig te maken voor het gebruik ervan. Deze informatie zou op zijn minst in eerste instantie betrekking moeten hebben op de beginselen die eraan ten grondslag liggen.

Hij bevestigt andermaal dat voor de uitvoeringsregels met betrekking tot DIMONA informatiecampagnes moeten worden opgezet en duidelijke en eenvoudige instructies moeten worden opgesteld.

4. Over de invoering van de multifunctionele aangifte

De Raad heeft een onderzoek gewijd aan twee ter advies voorgelegde ontwerpen van koninklijke besluit tot wijziging van sommige bepalingen, met toepassing van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en tot wijziging van sommige koninklijke besluiten in het kader van de eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid.

De Raad stelt vast dat deze ontwerpen van koninklijk besluit hoofdzakelijk tot doel hebben het éénvormig begrippenkader aan te passen aan de evoluties die sinds de publicatie van de koninklijke besluiten van 10 juni 2001 omtrent het éénvormig begrippenkader hebben plaats gehad. Zo worden een aantal nieuwe begrippen ingevoegd of begrippen aangepast ingevolge de invoering van nieuwe stelsels zoals jeugdvakantie, vaderschapsverlof, adoptieverlof, tijdskrediet, borstvoedingspauzes en worden een aantal wettelijke en reglementaire bepalingen in overeenstemming gebracht met het eenvormig begrippenkader.

Omwille van de opgelegde timing heeft de Raad geen grondig onderzoek kunnen wijden aan de impact van voormelde ontwerpen van koninklijk besluit.

Hij heeft evenwel volgende opmerkingen geformuleerd :

1. De Raad heeft zich algemeen afgevraagd welke procedure er zal gevolgd worden indien de begrippen opgenomen in het éénvormig begrippenkader dienen aangepast aan toekomstige evoluties zoals bijvoorbeeld het loonbegrip aan de evolutie inzake de werknemersparticipatie in het kapitaal en de winsten van vennootschappen.

Hij dringt erop aan dat er in elk geval een soepele aanpassingsprocedure mogelijk blijft.

2. De Raad stelt tenslotte vast dat artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van sommige koninklijke besluiten in het kader van de eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid artikel 21 van het koninklijk besluit van 30 maart tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van werknemers dat handelt over de stukken tot staving die aan het bevoegde Vakantiefonds ambtshalve dienen toegezonden, vervangt.

Met betrekking tot dit artikel vestigt de Raad de aandacht op het beginsel dat informatie waaraan andere sociale zekerheidsinstellingen behoefte hebben voor de toepassing van hun reglementering, steeds dient ter beschikking gesteld door de sociale zekerheidsinstelling die aan de bron ligt van de authentieke informatie.

Zo dient de informatie met betrekking tot alle gevallen van tijdelijke werkloosheid overgemaakt door de uitbetalingsinstellingen en niet door de RVA.

De Raad vraagt de tekst van voormeld artikel 21 aan dit beginsel aan te passen.
