

Brussel, 19 maart 2021

Advies 2021/07

Uitgebracht op eigen initiatief

Artikel 109 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Arbeidsongeschiktheid: wachttijd

Samengevat.....	1
1 Wachttijd en antimisbruikbepaling.....	2
2 Wetsvoorstellen.....	3
3 Advies van het Comité.....	4
3.1 Opheffing van de wachttijd.....	4
3.2 Opheffing van de antimisbruikbepaling.....	6

Samengevat

Het Comité neemt op eigen initiatief kennis van meerdere wetsvoorstellen die de voorbije jaren bij het Parlement werden ingediend met het oog op de afschaffing van:

- de wachttijd die voor onderbrekingen van minder dan 8 dagen van toepassing is in het kader van arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen;
- de antimisbruikbepaling die maakt dat het tijdvak van arbeidsongeschiktheid niet kan beginnen op een eerdere datum dan die waarop de arbeidsongeschiktheid door een arts is vastgesteld.

Het Comité is geen voorstander van een volledige opheffing van de wachttijd omdat :

- dit niet tegemoet komt aan een nood of behoefte van zelfstandigen;
- een arbeidsongeschiktheid van korte duur voor de zelfstandigen eerder een organisatorisch probleem is dan een inkomstenprobleem.
- de onderneming die geconfronteerd wordt met de ziekte van een van haar medewerkers, ook de eerste dagen van arbeidsongeschiktheid ten laste neemt.

Het Comité is daarentegen wel voorstander van een volledige opheffing van de antimisbruikbepaling. Het verwijst hierbij naar elementen die reeds werden aangehaald in een advies¹ van het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen :

¹ Advies van 16 november 2020 ter attentie van de Voorzitster van de Commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

- het gebrek aan afstemming op de realiteit van de zelfstandigen,
- de afwezigheid van indicatie van fraude,
- de beoordelingsbevoegdheid van de artsen,
- de administratieve last van de antimisbruikbepaling,
- de verschillende administratieve behandeling in vergelijking met de werknemers.

1 Wachttijd en antimisbruikbepaling

Sinds 1 juli 2019² kan de zelfstandige van wie de arbeidsongeschiktheid langer dan 7 dagen duurt, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen genieten vanaf de eerste dag waarop de activiteit is stopgezet. Bij deze hervorming tot verbetering van het sociaal statuut werd echter een antimisbruikbepaling ingevoerd omdat men beschouwde dat periodes vóór het medisch getuigschrift moeilijker te controleren waren en dat zelfstandigen, in tegenstelling tot werknemers, niet verplicht waren om binnen een zeer korte termijn aangifte te doen bij een derde.

Volgens die antimisbruikbepaling kan het tijdvak van arbeidsongeschiktheid voortaan niet meer aanvangen op een eerdere datum dan die waarop de arbeidsongeschiktheid door een arts is vastgesteld, ongeacht de reden die het verschil in datum verklaart tussen de aanvang van de arbeidsongeschiktheid en de ondertekening van het medisch getuigschrift door de arts, en dus zelfs in geval van overmacht. Door die bepaling was het dus niet langer mogelijk om met terugwerkende kracht een uitkering aan te vragen en dus om de situatie te regulariseren in geval van laattijdige aanvraag.

Ingevolge de COVID-19-pandemie werd beslist om deze antimisbruikbepaling tijdelijk te schorsen tussen 1 maart 2020 en 31 maart 2021³. Tijdens dat tijdvak wordt dus geen rekening meer gehouden met de datum van ondertekening van het medisch getuigschrift door de

² Wet van 22 mei 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde de wachttijd op te heffen.

³ Van 1 maart tot en met 30 september 2020: koninklijk besluit van 18 mei 2020 tot tijdelijke schorsing, ingevolge de COVID-19-pandemie, van de toepassing van de voorwaarde dat het tijdvak van arbeidsongeschiktheid in de uitkeringsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten ten vroegste kan aanvangen op de datum van ondertekening van het getuigschrift van arbeidsongeschiktheid.

Van 1 oktober tot en met 31 december 2020: art. 2 van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie.

Van 1 januari tot en met 31 maart 2021 : koninklijk besluit van 14 januari 2021 tot tijdelijke schorsing, ingevolge de COVID-19-pandemie, van de toepassing van de voorwaarde dat het tijdvak van arbeidsongeschiktheid in de uitkeringsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten ten vroegste kan aanvangen op de datum van ondertekening van het getuigschrift van arbeidsongeschiktheid.

behandelend arts. Overigens is de antimisbruikbepaling sinds 16 april 2020⁴ enkel nog van toepassing bij de oorspronkelijke verklaring van de arbeidsongeschiktheid⁵.

2 Wetsvoorstellen

Het Comité neemt op eigen initiatief kennis van meerdere wetsvoorstellen die de voorbije jaren bij het Parlement werden ingediend met het oog op de wijziging van de regels betreffende de wachttijd en de antimisbruikbepaling.

Eenzijds beogen de wetsvoorstellen DOC 55 0111/001 en DOC 55 1075/001⁶ om de wachttijd volledig op te heffen en dus om een arbeidsongeschiktheidsuitkering toe te kennen vanaf de eerste dag van de arbeidsongeschiktheid, ongeacht de duur van deze ongeschiktheid. Er worden twee argumenten naar voren geschoven. Ten eerste zou de opheffing van de wachttijd ertoe bijdragen dat de zelfstandigen hun geneeskundige verzorging minder uitstellen. Vervolgens zou de opheffing een verschil in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers wegnemen.

Anderzijds suggereren de wetsvoorstellen DOC 55 0111/001, DOC 55 0894/001, DOC 55 0898/001 en DOC 55 1801/001⁷ om de antimisbruikbepaling op te heffen, luidens welke het tijdvak van arbeidsongeschiktheid niet kan beginnen op een eerdere datum dan die waarop de arbeidsongeschiktheid door een arts is vastgesteld. Die opheffing zou om meerdere redenen verdedigbaar zijn:

- De antimisbruikbepaling brengt problemen voor de toepassing mee, waar met name het Nationaal Intermutualistisch College de aandacht op heeft gevestigd.
 - Om zijn rechten op uitkeringen te beschermen, moet de zelfstandige de behandelend arts raadplegen vanaf de eerste ziektedag, ook als hij vermoedt dat het om een ziekte

⁴ Koninklijk besluit van 18 maart 2020 tot wijziging van de artikelen 53 en 58 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten.

⁵ De antimisbruikbepaling is niet meer van toepassing in geval van verlengingen of van hervalingen tijdens eenzelfde tijdvak van arbeidsongeschiktheid.

⁶ Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde het mogelijk te maken kortstondig arbeidsongeschikte zelfstandigen te vergoeden, ingediend op 16 juli 2019 (DOC 55 0111/001) en Wetsvoorstel tot afschaffing van de voor de zelfstandigen geldende carenperiode, ingediend op 5 maart 2020 (DOC 55 1075/001).

⁷ Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde het mogelijk te maken kortstondig arbeidsongeschikte zelfstandigen te vergoeden, ingediend op 16 juli 2019 (DOC 55 0111/001), Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, teneinde het mogelijk te maken de zelfstandigen te vergoeden voor de dagen arbeidsongeschiktheid vóór het opstellen van het medisch attest, ingediend op 19 december 2019 (DOC 55 0894/001) en Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, ingediend op 19 december 2019 (DOC 55 0898/001).

gaat die minder dan zeven dagen zal duren. Dit betekent bijkomende bezoeken bij de behandelend arts, en bijgevolg, bijkomende kosten voor de zelfstandige en voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

- De antimisbruikbepaling houdt geen rekening met de gevallen van overmacht. Als de zelfstandige in de fysieke onmogelijkheid verkeert om een arts te raadplegen vanaf de eerste dag van de arbeidsongeschiktheid, kan geen enkele uitzondering worden gemaakt.
- De antimisbruikbepaling staat in sommige gevallen haaks op de doelstelling die door de opheffing van de wachttijd wordt beoogd en betekent dus een verlies, niet alleen op het vlak van de uitkeringen maar tevens op dat van de sociale rechten. De enkele dagen die gelegen zijn tussen de aanvang van de arbeidsongeschiktheid en de raadpleging bij de arts, worden immers niet vergoed en de bepaling heeft in sommige gevallen zelfs tot gevolg dat de zelfstandige geen tijdvak van arbeidsongeschiktheid meer voorlegt van minstens 8 dagen.
- Voor de zelfstandigen die in de twee stelsels werken, kan dit tot verwarring leiden wanneer in de twee stelsels verschillende tijdvakken van arbeidsongeschiktheid worden erkend.
- De antimisbruikbepaling, die enkel in de regeling van de zelfstandigen bestaat, creëert dus een verschil in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen.

3 Advies van het Comité

3.1 Opheffing van de wachttijd

Het Comité is geen voorstander van een volledige opheffing van de wachttijd. Het Comité houdt hier rekening met meerdere elementen:

- de prioritaire noden en behoeften van de zelfstandigen;
- de doeltreffendheid van een dergelijke maatregel ten opzichte van de budgettaire kostprijs ervan en de administratieve last die de maatregel inhoudt;
- de analogie met het stelsel van de werknemers.

3.1.1 Noden en behoeften van de zelfstandigen

In zijn document 'aandachtspunten voor de volgende legislatuur'⁸ gaf het ABC aan dat bij een eventuele verbetering of uitbreiding van de sociale bescherming, rekening moet worden gehouden met de wensen en noden van diegene op wie de bescherming van toepassing is. Volgens het Comité komt de afschaffing van de wachttijd niet tegemoet aan een nood en evenmin aan een behoefte van de zelfstandigen.

De zelfstandige activiteit kenmerkt zich immers door haar autonomie en flexibiliteit. Een stopzetting van korte duur kan over het algemeen gecompenseerd worden door een

⁸ ABC-document van 25 juni 2020 "Aandachtspunten voor de komende legislatuur" (geactualiseerde versie).

reorganisatie van het werk (bijvoorbeeld, een inhaalbeweging via bijkomende uren, een beroep doen op een derde, een snelle terugkeer naar het werk, enz.). Overigens zijn de zelfstandigen vertrouwd met inkomstenschommelingen en beschikken ze doorgaans over enige reserves waaruit zij kunnen putten indien zij gedurende enkele dagen geen inkomsten hebben. Een stopzetting van korte duur betekent dus niet steeds een inkomstenverlies en evenmin een werkvermindering voor de zelfstandigen. Het Comité meent bijgevolg dat een arbeidsongeschiktheid van korte duur voor de zelfstandigen eerder een organisatorisch probleem is dan een inkomstenprobleem.

Overigens onderstreept het Comité dat een van de redenen die naar voren werden geschoven om de wachttijd volledig op te heffen, de problematiek is van het uitstel van de geneeskundige verzorging bij de zelfstandigen. Volgens het Comité wordt dat uitstel van de geneeskundige verzorging eerder verklaard door organisatorische problemen en de wens om de continuïteit van de onderneming te waarborgen. Een volledige onderbreking van de activiteiten zal echter vereist zijn om de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te genieten. De opheffing van de wachttijd lost de problematiek van het uitstel van de verzorging dus niet op. Het Comité ziet voor deze specifieke problematiek twee alternatieve oplossingen⁹, namelijk:

- de invoering van een gezondheidsbudget voor elke zelfstandige met het oog op de financiering van ondersteuning op maat, bv. in het kader van preventie op de werkplek, voor de ondersteuning bij arbeidsongeschiktheid en begeleiding bij de re-integratie in het arbeidsproces ;
- de introductie van de mogelijkheid om een arbeidsongeschiktheidsuitkering te combineren met een verminderde beroepsactiviteit vanaf het begin van de arbeidsongeschiktheid.

Het Comité wenst er nog op te wijzen dat uit bevragingen van zelfstandigen blijkt dat er voor wat betreft de verbetering van het sociaal statuut, prioritair zou moeten ingezet worden op:

- een verhoging van het pensioenbedrag voor de proportionele pensioenen;
- een verbetering van de bescherming in geval van arbeidsongeschiktheid van lange duur.

3.1.2 Administratieve last en budgettaire kost

Het Comité wijst er tevens op dat de aanvraag en de toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen een werklast betekent, zowel voor de zelfstandigen als voor de verzekeringsinstellingen. Vóór de toekenning en de betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen moeten immers talrijke administratieve stappen worden doorlopen. De zelfstandige moet een arts raadplegen om zijn getuigschrift van arbeidsongeschiktheid in te laten vullen. Vervolgens moet het ziekenfonds een dossier openen en de diverse formulieren verwerken die de zelfstandige werd verzocht in te vullen. Het dossier moet tot slot door een adviserend arts worden onderzocht. Het Comité vraagt zich af of deze administratieve last, in geval van arbeidsongeschiktheid van zeer korte duur, in verhouding is met de beoogde doelstelling en vreest dat het zelfstandigen vooral in geval van korte

⁹ ABC-verslag 2019/03 van 26 september 2019 'Arbeidsongeschikte zelfstandigen en hun socioprofessionele re-integratie'

onderbrekingen zou kunnen ontmoedigen om in de toekomst (nog) een beroep te doen op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Het Comité meent overigens dat als de wachttijd wordt opgeheven, de controles door de adviserend artsen en het RIZIV kunnen toenemen en complexer worden.

Het Comité wijst er tevens op dat de opheffing van de wachttijd een kostprijs met zich zal brengen voor het globaal financieel beheer. Het vraagt zich af of de budgettaire kostprijs zal kunnen worden verantwoord gelet op de wensen van de zelfstandigen, de beoogde doelstellingen en de werkelijke effecten van de maatregel.

3.1.3 Analogie met het stelsel van de werknemers

Het Comité wenst tot slot te benadrukken dat de onderneming die geconfronteerd wordt met de ziekte van een van haar medewerkers, de eerste dagen van arbeidsongeschiktheid te haren laste neemt. Pas dan treedt de sociale zekerheid in werking. Het Comité meent dat men op dat niveau een bepaalde analogie moet bewaren tussen het stelsel van de zelfstandigen en dat van de werknemers.

3.2 Opheffing van de antimisbruikbepaling

Wat de antimisbruikbepaling betreft, is het Comité voorstander van een volledige opheffing ervan. Het verwijst hierbij naar elementen die reeds werden aangehaald in een advies¹⁰ van het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen¹¹ :

- het gebrek aan afstemming op de realiteit van de zelfstandigen,
- de afwezigheid van indicatie van fraude,
- de beoordelingsbevoegdheid van de artsen,
- de administratieve last van de antimisbruikbepaling,
- de verschillende administratieve behandeling in vergelijking met de werknemers,

3.2.1 Gebrek aan afstemming op de realiteit van de zelfstandigen

Het Comité oordeelt vooreerst dat de antimisbruikbepaling geen rekening houdt met de realiteit van de zelfstandigen. Uit de eerste cijfers van de ziekenfondsen over de tijdelijke schorsing van de antimisbruikbepaling ingevolge de coronacrisis blijkt dat de datum van ondertekening van het medisch getuigschrift in nagenoeg de helft van de gevallen gelegen is na de aanvangsdatum van de arbeidsongeschiktheid en dat het verschil tussen deze twee datums gemiddeld 12 dagen bedraagt. Dat verschil kan echter gemakkelijk verklaard worden.

De zelfstandige die zich niet goed voelt, heeft immers niet onmiddellijk een medisch getuigschrift nodig en kan dus wachten alvorens hij een arts raadpleegt, vooral wanneer hij meent dat hij hersteld zal zijn vóór het einde van de wachttijd. Naast een foutieve inschatting van de duur van de arbeidsongeschiktheid, zijn er voor het verschil tussen de datum van

¹⁰ Advies van 16 november 2020 ter attentie van de Voorzitster van de Commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

¹¹ Waarin ook de zelfstandigenorganisaties en de administratie vertegenwoordigd zijn.

ondertekening van het medisch getuigschrift en de aanvangsdatum van de arbeidsongeschiktheid, ook andere mogelijke verklaringen, die niets met eventuele fraude of misbruik te maken hebben: de wens om het minimale beheer van de activiteit voort te zetten, de indruk dat men in een eerste periode zonder de financiële steun van het ziekenfonds kan, de miskenning van het systeem (uitkeringen en deeltijdse hervatting), enz.

Voor alle voornoemde situaties ziet het Comité geen redenen om de toekenning van uitkeringen vanaf de eerste dag van arbeidsongeschiktheid te verhinderen. Het Comité meent dus dat het belangrijk is dat de arbeidsongeschiktheid eveneens in aanmerking kan worden genomen voor de dagen die gelegen zijn vóór de raadpleging bij de arts.

Het Comité wijst er overigens op dat in de antimisbruikbepaling geen enkele uitzondering is opgenomen voor de gevallen van overmacht. Het kan immers gebeuren dat de zelfstandige zijn arts niet kan raadplegen vanaf de eerste dag van zijn arbeidsongeschiktheid (wanneer hij zich niet kan verplaatsen, geen huisbezoek door de behandelend arts, of dat de arts zich van formulier vergist. Die gevallen zouden niet mogen worden bestraft en de erkenning van de arbeidsongeschiktheid vóór de datum van ondertekening van het getuigschrift door de behandelend arts zou mogelijk moeten zijn.

Gelet op het voorgaande, meent het Comité dat de antimisbruikbepaling een bestraffing kan zijn voor zelfstandigen die te goeder trouw zijn en zich reeds in sociaal dramatische situaties bevinden. Hierbij wordt opgemerkt dat in geval van laattijdige aangifte, de uitkeringen reeds met 10% kunnen worden verminderd ten titel van sanctie.

3.2.2 Afwezigheid van indicatie van fraude

Het Comité onderstreept vervolgens dat de antimisbruikbepaling werd ingevoerd omdat de vrees bestond dat het nieuwe systeem van de wachttijd misbruik of fraude met zich zou brengen. Het Comité stelt echter vast dat er geen misbruik- of fraudegevallen gekend zijn, noch bij het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen, noch bij de Dienst voor administratieve controle van het RIZIV, noch bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV.

Als de antimisbruikbepaling zou worden afgeschaft, meent het Comité niettemin dat men eventuele misbruiken moet blijven opsporen.

3.2.3 Beoordelingsbevoegdheid van de artsen

Het Comité geeft bovendien aan dat de verplichting om rekening te houden met een louter administratieve datum om de aanvangsdatum van de arbeidsongeschiktheid te bepalen, abstractie maakt van de medische beslissing van de behandelend¹² of adviserend arts¹³ en getuigt van een gebrek aan vertrouwen in het medisch korps en van een terughoudendheid

¹² Het nieuwe modelattest arbeidsongeschiktheid dat werd ingevoerd op 1 januari 2016, versterkt de verantwoordelijkheid van de behandelend arts bij de beoordeling van de arbeidsongeschiktheidsperiode.

¹³ De adviserend arts is niet verplicht de door de behandelende arts aangegeven aanvangsdatum arbeidsongeschiktheid te respecteren. Bij de beoordeling kan hij deze datum herzien indien dit op grond van alle elementen in het dossier noodzakelijk blijkt.

inzake hun evaluatiebevoegdheid. Voor het Comité is het onaanvaardbaar dat wanneer een arts en een adviserend arts de arbeidsongeschiktheid vaststellen, de wet verhindert dat de uitkeringen waarop men recht heeft, worden toegekend.

3.2.4 Administratieve last

Het Comité merkt tevens op dat de antimisbruikbepaling tot een aantal complicaties leidt en bepaalde kosten voor de ziekenfondsen met zich brengt. Overigens kan dit verschil in wetgeving tussen de stelsels tot een groter risico op fouten leiden.

3.2.5 Verschil in administratieve behandeling met de werknemers

In het verleden heeft het Comité vaak het belang benadrukt van sociale bescherming die is afgestemd op de specifieke noden en wensen van zelfstandigen. Verschillen tussen stelsels kunnen vaak in dit licht begrepen worden. Dit is volgens het Comité echter niet het geval voor wat betreft de antimisbruikbepaling. Het verschil in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers in loondienst dat hieruit voortvloeit kan echter niet worden gerechtvaardigd op basis van een noodzaak tot eigenheid in het stelsel van zelfstandigen. Het gaat volgens het Comité om een verschil dat alleen administratief kan worden verklaard. In het stelsel van de werknemers kan de adviserend arts immers als aanvangsdatum van de arbeidsongeschiktheid een datum nemen die gelegen is vóór de datum van ondertekening van het medisch getuigschrift. In de praktijk kan dit overigens leiden tot onsamenhangende situaties voor de personen die in de beide stelsel werken, wanneer ze voor eenzelfde tijdvak uitkeringen ontvangen in het stelsel van de werknemers maar niet in dat van de zelfstandigen en dit, louter vanwege de datum van ondertekening van het medisch getuigschrift.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 19 maart 2021:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter