

ADVIES Nr. 2.352

Zitting van dinsdag 28 februari 2023

Administratieve vereenvoudiging in de sector van de gezondheidszorg – Informatisering van het arbeidsongeschiktheidsattest (Project "Mult-eMediatt")

x x x

ADVIES Nr. 2.352

Onderwerp: Administratieve vereenvoudiging in de sector van de gezondheidszorg – Informatisering van het arbeidsongeschiktheidsattest (Project "Mult-eMediatt")

Bij brief van 23 augustus 2021, die op 8 september 2021 in ontvangst werd genomen, hebben de heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken, en de heer P.-Y. DERMAGNE, minister van Werk, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over het ontwerp van informatisering van het arbeidsongeschiktheidsattest via het project "Mult-eMediatt".

De regering wil zo verder werk maken van de administratieve vereenvoudiging in de sector van de gezondheidszorg.

De bespreking van dat dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 28 februari 2023 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 23 augustus 2021, die op 8 september 2021 in ontvangst werd genomen, hebben de heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken, en de heer P.-Y. DERMAGNE, minister van Werk, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over het ontwerp van informatisering van het arbeidsongeschiktheidsattest via het project "Mult-eMediatt".

Drie instanties zijn medeverantwoordelijk voor dat project (Team Mult-eMediatt): het RIZIV, het platform eHealth en het Nationaal Intermutualistisch College (NIC).

A. De regering wil met dit project verder werk maken van de administratieve vereenvoudiging in de sector van de gezondheidszorg, na de goedkeuring van het elektronische getuigschrift van verstrekte hulp en het elektronisch voorschrift. Het is de bedoeling dat de behandelend artsen het arbeidsongeschiktheidsattest van hun patiënten elektronisch kunnen doorsturen aan hun bestemmingen, met name aan de werkgevers.

Volgens de adviesaanvraag streeft het project daarnaast verschillende doelstellingen na: administratieve vereenvoudiging bieden aan artsen, vermijden dat de patiënt zijn getuigschrift(en) aan verschillende geadresseerden moet sturen, waardoor hij zich kan focussen op zijn genezing, en ervoor zorgen dat zijn dossier sneller behandeld kan worden.

Het elektronische getuigschrift streeft ernaar de verschillende modellen van arbeidsongeschiktheidsattesten te standaardiseren en omvat dus een gestandaardiseerde dataset. Bovendien wordt de terminologie van de verschillende soorten huidige getuigschriften geharmoniseerd. Afhankelijk van de bestemming moet de diagnose echter aangegeven worden (werkgevers aangesloten bij Medex en HR Rail) of is dit net verboden. De eHealthBox wordt gebruikt in geval van een certificaat met de diagnose (vercijferd) en de eBox onderneming voor het getuigschrift zonder vermelding van de diagnose.

B. Het is de bedoeling dat dit project gefaseerd wordt uitgevoerd.

1. In een eerste fase betreft het project de werknemers die hun arbeidsongeschiktheidsattest naar Medex of HR Rail moeten sturen en, indien de arbeidsongeschiktheid langer dan 14 dagen duurt of het om een verlenging gaat, naar het NIC (dat het doorstuurt naar het bevoegde ziekenfonds).

2. Tegelijk worden de voorwaarden onderzocht die vervuld moeten worden opdat het arbeidsongeschiktheidsgetuigschrift kan worden verstuurd naar andere werkgevers dan die welke aangesloten zijn bij Medex of van HR Rail afhangen. Dit is een vrijwillig systeem voor alle stakeholders: behandelend artsen, patiënten en werkgevers. In dat raam werd de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd.

- a. Aldus wordt het advies van de Raad gevraagd over de juridische impact van het project Mult-eMediatt op de rechten en verplichtingen bedoeld in het 2^{de} lid van de 2^{de} paragraaf van artikel 31 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Meer bepaald wordt hem gevraagd of die huidige wettelijke basis volstaat zodat de behandelend arts het arbeidsongeschiktheidsattest via software kan doorsturen naar de werkgever, dan wel of die bepaling aangevuld moet worden.

Dat 2^{de} lid bepaalt namelijk het volgende: "*Indien een collectieve arbeidsovereenkomst of het arbeidsreglement dit voorschrijft of bij ontstentenis van dergelijk voorschrift, op verzoek van de werkgever, legt de werknemer aan deze laatste een geneeskundig getuigschrift voor. Het geneeskundig getuigschrift maakt melding van de arbeidsongeschiktheid, alsmede van de waarschijnlijke duur ervan, en of de werknemer zich met het oog op de controle al dan niet naar een andere plaats mag begeven.*"

Verder bepaalt het 1^{ste} lid van de 2^{de} paragraaf van artikel 31 van diezelfde wet dat de werknemer verplicht is zijn werkgever onmiddellijk op de hoogte te brengen van zijn arbeidsongeschiktheid.

- b. Bovendien werd binnen de RSZ, die de authentieke bron van bepaalde gegevens is, een technische werkgroep opgericht om de uitbreiding van het Mult-eMediatt-project te analyseren ten opzichte van de bestaande gegevensbanken en om tegemoet te komen aan bepaalde reeds opgesomde of nog op te sporen moeilijkheden. Deze werkgroep zou met name moeten bestaan uit vertegenwoordigers van de meest representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties. De Raad wordt gevraagd of hij kan instemmen met de oprichting van die technische werkgroep.

C. Tot slot vinden er besprekingen plaats met andere partners (medische dienst van de Politie, Defensie en Certimed) om ze in een derde fase te doen aansluiten bij het project.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

- A. De Raad heeft tijdens zijn bespreking van de adviesaanvraag kunnen rekenen op de waardevolle medewerking van het Mult-eMediatt-team en de FOD WASO. Er werden verschillende vragen aan hen voorgelegd en vele toelichtingen gegeven.

Volgens het Mult-eMediatt-team en de FOD WASO wijzigt het Mult-eMediatt-project de verplichting ten laste van de werknemer om zijn werkgever onmiddellijk op de hoogte te brengen van zijn arbeidsongeschiktheid dus niet, noch die van de werknemer om een geneeskundig getuigschrift voor te leggen onder de voorwaarden die worden gesteld in het bovengenoemde 2^{de} lid van de 2^{de} paragraaf van artikel 31 van de Arbeidsovereenkomstenwet.

Volgens de bedenkers van het project voegt Mult-eMediatt immers enkel een manier toe voor de toezending van het arbeidsongeschiktheidsattest door ervoor te zorgen dat het elektronisch doorgestuurd kan worden van de software van de arts naar de werkgever(s). Zo verstuurt de arts, met het akkoord van de patiënt in het kader van het vertrouwelijke gesprek met de arts, het arbeidsongeschiktheidsattest naar de door de patiënt aangewezen werkgever(s), waarbij het bewijs in de eBox onderneming wordt neergelegd. Daartoe stelt het systeem de arts een lijst van werkgevers voor. De authentieke bron die in dit stadium wordt voorgesteld, is Dimona, aangezien die het meest actueel is. Afhankelijk van de bestemming bepaalt het systeem welke dataset in het getuigschrift moet worden opgenomen.

De verantwoordelijken van het project zeggen dat de werknemer zijn behandelend arts dus door middel van een mondeling/impliciet mandaat, mandateert om het getuigschrift langs elektronische weg naar de aldus aangewezen bestemming(en) te sturen. Het gaat dus om een mandaat in de zin van het burgerlijk recht. Dit mandaat wordt bij elke raadpleging herhaald. Het is dus mogelijk dat de patiënt, wegens persoonlijke omstandigheden, bij de ene raadpleging kiest voor een papieren attest en bij de andere voor een elektronisch attest en vice versa.

Na de elektronische verzending wordt de technische ontvangst van het getuigschrift bevestigd door een ontvangstbewijs dat automatisch aan de arts wordt bezorgd. Het certificaat kan onmiddellijk worden geannuleerd in het bijzijn van de patiënt (ook met ontvangstbewijs) en er kunnen wijzigingen worden aangebracht. Dit ontvangstbewijs is een onmiddellijk bewijs- en controlemiddel. Indien het niet in real time wordt afgegeven of indien elektronische verzending niet mogelijk is, moet een papieren arbeidsongeschiktheidsattest aan de patiënt worden afgegeven.

Een ontvangstbewijs met de bestemming(en) wordt naar de patiënt gestuurd via zijn eBox burger en als die niet geactiveerd is, ontvangt hij een papieren exemplaar.

- B. 1. De Raad constateert vooreerst dat het Mult-eMediatt-project de administratieve vereenvoudiging in de sector van de gezondheidszorg wil voortzetten door middel van het elektronisch versturen van het arbeidsongeschiktheidsattest. Hij merkt op dat administratieve vereenvoudiging niet losstaat van digitalisering en vice versa.

Hij herinnert eraan dat hij reeds lang voorstander is van zowel het digitaliseringsproces als het proces van administratieve vereenvoudiging, en hij is van mening dat het proces van administratieve vereenvoudiging, net als dat van digitalisering, ertoe noopt dat aan bepaalde punten aandacht moet worden besteed.

Zo heeft de Nationale Arbeidsraad, met name voor het proces van vereenvoudiging en modernisering van de sociale administratie van de werkgevers, een centrale rol gespeeld van bij het begin van dat proces in 1996 en heeft hij zich laten leiden door de beginselen van vereenvoudiging, neutraliteit en haalbaarheid.

Voorts hebben de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad een algemene analyse verricht betreffende digitalisering, alsook het fenomeen van de digitale kloof, vanuit het specifieke gezichtspunt van toetreding tot de arbeidsmarkt (rapport nr. 107 van 4 oktober 2017 – Diagnose van de sociale partners over digitalisering en deeleconomie – Uitvoering van het Interprofessioneel Akkoord 2017-2018). De Raden zijn in dat rapport de mening toegedaan dat specifiek aandacht moet worden besteed aan de problematiek van de digitale kloof (of gap) vanuit het perspectief van de toegang van burgers/sociaal verzekerden en ondernemingen tot de e-government van de sociale zekerheid en de sociale bijstand.

De Raden hebben zich vervolgens in het advies nr. 2.312/CRB 2022-2255 van 21 september 2022 uitgesproken over een adviesvraag omtrent een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via de eBox. Dat voorontwerp van wet heeft onder andere tot doel uiteindelijk elektronische aangetekende zendingen mogelijk te maken via de eBox.

In dat advies leggen de Raden de nadruk op digitale inclusie, zowel op het niveau van de burgers als dat van de ondernemingen, en in het bijzonder kleine ondernemingen. Ze benadrukken ook dat de ontwikkeling van digitale kanalen niet mag samengaan met een kwaliteitsafname van de dienstverlening via de fysieke kanalen van overheidsdiensten. De Raden achten het tevens wenselijk dat er een verdere technische uitwerking van de eBox plaatsvindt, waarbij aandacht wordt geschonken aan de metadata en de routing van berichten, om te vermijden dat berichten verloren gaan. De Raden achten het wenselijk dat de burger eraan wordt herinnerd dat hij na de activering van de eBox niet langer papieren post zal ontvangen, dat hieraan juridische gevolgen verbonden zijn en dat deze activering herroepbaar is. Ook vestigen de Raden de aandacht op het feit dat de gegevensbescherming gewaarborgd dient te worden.

Bij al zijn werkzaamheden op het gebied van administratieve vereenvoudiging en digitalisering heeft de Raad tevens gestreefd naar rechtszekerheid voor alle betrokken partijen.

2. De Raad is derhalve voorstander van het principe van standaardisering van het arbeidsongeschiktheidsattest, in combinatie met de digitalisering van dat attest. Dankzij die standaardisering en digitalisering zou men immers moeten kunnen vermijden dat arbeidsongeschiktheidsattesten onjuist zijn en laatijdig worden verzonden.

- a. De Raad onderstreept evenwel dat alle in punt 1 hierboven herhaalde algemene beginselen in het kader van de bovengenoemde tweede fase van de uitvoering van het Mult-eMediatt-project, in acht moeten worden genomen. De werknemer moet met name altijd de mogelijkheid hebben om een papieren exemplaar van zijn arbeidsongeschiktheidsattest en van zijn ontvangstbewijs te vragen en te ontvangen, ook als hij zijn eBox burger heeft geactiveerd. In dat geval moet er geen document worden neergelegd in zijn eBox burger.

Bovendien moet het vrijwillige karakter (instemming) van de elektronische verzending voor alle stakeholders (behandelend arts, werknemer/patiënt en werkgever(s)) gewaarborgd worden.

- b. De Raad neemt er voorts nota van dat het Mult-eMediatt-project wordt voorgesteld als een administratieve vereenvoudiging voor alle betrokken partijen. Hij vestigt echter de aandacht op het feit dat het beoogde systeem erin voorziet dat het arbeidsongeschiktheidsattest door de behandelend arts aan de werkgever wordt verzonden, door middel van neerlegging in de eBox onderneming.

Dit instrument laat momenteel echter geen dynamisch beheer van de ontvangen elementen toe, bijvoorbeeld voor loonbeheer, hetgeen kan leiden tot managementproblemen. De eBox onderneming bevat namelijk geen functie waarmee bijvoorbeeld wordt gezorgd voor de overdracht van de documenten die erin worden ingediend. Voorts wordt het ontvangen document automatisch uit de eBox verwijderd na een bepaalde periode. De werkgever moet dus zelf zorgen voor de routing en archivering. Bijgevolg is de vermindering van de administratieve lasten voor de werkgevers slechts zeer beperkt.

De Raad stelt vast dat er zich nog ontwikkelingen zouden moeten voordoen met betrekking tot de eBox en herinnert eraan dat hij in het advies nr. 2.312/CRB 2022-2255 samen met de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven vraagt betrokken te worden bij de toekomstige werkzaamheden omtrent de eBox.

- C. 1. De Raad herinnert eraan dat in het eerste lid van artikel 31, §2 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten het volgende wordt bepaald: "De werknemer is verplicht zijn werkgever onmiddellijk op de hoogte te brengen van zijn arbeidsongeschiktheid."

De Raad herinnert er vervolgens aan dat het tweede lid van §2 van artikel 31 van de voornoemde wet van 3 juli 1978 met name het volgende stipuleert: "Indien een collectieve arbeidsovereenkomst of het arbeidsreglement dit voorschrijft of bij ontstentenis van dergelijk voorschrift, op verzoek van de werkgever, legt de werknemer aan deze laatste een geneeskundig getuigschrift voor."

De Raad stelt tevens vast dat artikel 2 van de wet van 30 oktober houdende diverse bepalingen betreffende arbeidsongeschiktheid een uitzondering heeft ingevoerd (het nieuwe artikel 31, §2/1):

"In afwijking van §2, tweede en derde lid, is de werknemer er drie-maal per kalenderjaar niet toe gehouden een geneeskundig getuigschrift voor te leggen voor de eerste dag van een arbeidsongeschiktheid. In voorkomend geval deelt hij de werkgever onmiddellijk mee op welk adres hij zal verblijven tijdens deze eerste dag van arbeidsongeschiktheid, tenzij dit adres overeenstemt met zijn gewoonlijke verblijfplaats die bij de werkgever gekend is.

De ondernemingen die minder dan 50 werknemers tewerkstellen op 1 januari van het kalenderjaar waarin de arbeidsongeschiktheid zich voordoet, kunnen afwijken van het eerste lid door middel van een collectieve arbeidsovereenkomst of het arbeidsreglement."

Dat houdt in dat twee verschillende verplichtingen alleen op de werknemer rusten, die als enige verantwoordelijk is voor de nakoming ervan en dus als enige de bewijslast draagt:

- zijn werkgever onmiddellijk op de hoogte brengen telkens hij arbeidsongeschikt is;
 - een arbeidsongeschiktheidsattest voorleggen aan zijn werkgever wanneer een collectieve arbeidsovereenkomst of het arbeidsreglement dat voorschrijft of wanneer de werkgever erom vraagt, behalve indien de bovengenoemde uitzondering van toepassing is.
2. a. De Raad benadrukt dat het elektronisch versturen van het arbeidsongeschiktheidsattest door de behandelend arts niets verandert aan de bovengenoemde verplichtingen van de arbeidsongeschikte werknemer ten aanzien van zijn werkgever, waarvoor hij als enige verantwoordelijk blijft, noch aan de bewijslast die op hem rust.

Wat de verwittigingsplicht betreft, merkt de Raad evenwel op dat werknemers te goeder trouw zouden kunnen denken dat de elektronische toezending van het arbeidsongeschiktheidsattest gelijkstaat met de werkgever op de hoogte brengen van hun afwezigheid en dat zij dat dus zelf niet meer hoeven te doen.

Met betrekking tot de verplichting om een arbeidsongeschiktheidsattest voor te leggen, wijst de Raad erop dat de werknemers zich ervan bewust moeten zijn dat zij door in te stemmen met deze elektronische verzending, eigenlijk hun behandelend arts een mandaat geven om het arbeidsongeschiktheidsattest op niet-fysieke wijze voor te leggen aan hun werkgever.

b. Om de aandacht van de arbeidsongeschikte werknemers op de twee bovengenoemde punten te vestigen, vraagt de Raad dat het aan de werknemers verstrekte ontvangstbewijs twee vermeldingen bevat waarin uitdrukkelijk en op een begrijpelijke manier wordt gesteld dat:

- de werknemer, als dat nog niet is gebeurd, zijn werkgever(s) onmiddellijk op de hoogte moet brengen van zijn arbeidsongeschiktheid;
- het arbeidsongeschiktheidsattest op uitdrukkelijk verzoek van de werknemer door de behandelend arts van de werknemer elektronisch werd voorgelegd aan de op dit ontvangstbewijs vermelde werkgever of werkgevers.

De Raad vraagt bovendien dat dit ontvangstbewijs, net als het ontvangstbewijs dat de behandelend arts ontvangt, wordt beschouwd als een bewijsmiddel.

D. 1. De Raad neemt er nota van dat er een technische werkgroep wordt opgericht, waarvan ook de sociale gesprekspartners deel uitmaken.

Hij geeft evenwel aan dat hem werd meegedeeld dat in een eerste fase een kleine werkgroep, bestaande uit deskundigen, de problemen zal vaststellen en oplossingen zal voorstellen, die vervolgens in de ruimer samengestelde werkgroep zullen worden besproken.

2. De Raad vraagt dat zowel de werkgroep als de kleine werkgroep representatief zouden zijn voor de hele private sector, d.w.z. dat zij worden samengesteld uit vertegenwoordigers van alle werknemers- en werkgeversorganisaties die zitting hebben in de Nationale Arbeidsraad en van de sociale secretariaten.

3. De Raad constateert dat de technische werkgroep op zijn minst met de volgende kwesties rekening moet houden:

- het gebruik en de identificatie van de authentieke bronnen (zoals Dimona) die moeten worden gebruikt om artsen de juiste lijst van bestemmingen te bezorgen;
- de impact van technische problemen bij de toepassing, en de gevolgen daarvan;
- de impact van het project op interne ondernemingsprocessen;
- de correcte identificatie van de werkgevers door de werknemers (met name in het geval van uitzendbedrijven, bedrijven met verschillende technische eenheden, wanneer er een verschil is tussen de gebruikelijke en de officiële naam van het bedrijf ...), en routing naar de goede dienst in de onderneming;
- de correctie van fouten in de identificatie van de betrokken werkgever(s), die a posteriori worden vastgesteld, d.w.z. nadat het Mult-eMediatt is verzonden en de opstelling van de ontvangstbewijzen;
- de mogelijkheid in het systeem om achteraf een arbeidsongeschiktheidsattest te annuleren dat in de eBox onderneming werd neergelegd wanneer de betrokken werknemer zich toch op het werk meldt of het werk eerder hervat;
- de rol van de werkgever en diens mandataris/dienstverrichter bij het beheer van arbeidsongeschiktheidsattesten;
- de dubbele papieren/elektronische stroom;
- de opslag en het beheer van arbeidsongeschiktheidsattesten in en met de eBox onderneming en de bewaring van persoonsgegevens/eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers.

E. De Raad onderstreept dat het belangrijk is het overzicht over het project te behouden en dat het ingevoerde systeem samenhangend moet zijn.

Hij herinnert er dus aan dat alle sociale gesprekspartners en sociale secretariaten bij de werkzaamheden van de bovengenoemde technische werkgroep en kleine werkgroep moeten worden betrokken.

De Raad wenst overigens niet alleen regelmatig op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen van het project, maar vooral ook nauw te worden betrokken bij de toekomstige ontwikkeling en uitvoering ervan. Daartoe vraagt hij te worden geraadpleegd over de volgende stappen in de ontwikkeling en uitvoering van het Mult-eMediatt-project.

Ook vraagt hij nu al dat het Mult-eMediatt-project te zijner tijd wordt geëvalueerd.
