

# EEN KRITISCHE EN PROPOSITIONELE KIJK OP DE SOCIALE VERZEKERINGEN VAN WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN.

## ANALYSE OP BASIS VAN DE AANBEVELING VAN DE EUROPESE UNIE MET BETREKKING TOT DE TOEGANG VAN WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN TOT SOCIALE BESCHERMING\*

DOOR **GUIDO VAN LIMBERGHEN\*\***, **DANIEL DUMONT\*\*\***, **FREEK LOUCKX\*\*\*\***, **SARAH MARCHAL\*\*\*\*\*** en **BEA CANTILLON\*\*\*\*\***

\*\* Professor, Vakgroep Publiekrecht, Vrije Universiteit Brussel

\*\*\* Professor, Centre de droit public et social, Université Libre de Bruxelles

\*\*\*\* Professor, Onderzoeksgroep Overheid en Recht, Universiteit Antwerpen

\*\*\*\*\* Professor, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

\*\*\*\*\* Professor, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

### 1. INLEIDING

Sinds de grote uitbreiding van de Europese Unie (EU) naar het oosten in 2004 en de openvolging van de ‘crisissen’ die daarop volgden – eurocrisis, migratiecrisis, crisis van de rechtsstaat, enz. – leek het oude plan om de economische en sociale zijden van de Europese constructie weer in evenwicht te brengen, te zijn vastgelopen.<sup>1</sup> Na een jarenlange winterslaap is het thema ‘sociaal Europa’ dankzij de Commissie-Juncker (2014-2019) toch in een of andere vorm nieuw leven ingeblazen. Haar belangrijkste wapenfeit op sociaal gebied was de goedkeuring van de Europese Pijler van sociale rechten, een *soft law*-instrument dat 20 grondbeginselen voorschrijft. Op de top van Göteborg in 2017 heeft de Europese Unie deze ‘pijler’ aangenomen door middel van een gezamenlijke interinstitutionele verklaring aan het Parlement, de Commissie en de

\*De auteurs betuigen hun dank aan Amaury Mechelynck, onderzoeker in sociaal recht aan de Université libre de Bruxelles, voor zijn opbouwende nalezing van een eerdere versie van deze tekst. De auteurs danken tevens Laura De Wandel, student-onderzoeker aan de Vrije Universiteit Brussel, voor haar voorbereidende bronnenonderzoek en vergelijking van onze uitgebreidere studie (zie voetnoot 7) en het Belgisch actieplan (zie voetnoot 212).

(1) Zie de vrij sombere gelijktijdige balansen van Crespy, A., *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. UBlire, 310 p., 2019 en Pochet, P., *A la recherche de l'Europe sociale*, Parijs, Presses universitaires de France, 376 p., 2019.

Raad.<sup>2</sup> Hoewel de Europese Pijler van sociale rechten niet juridisch bindend is, hebben de Europese instellingen, na de afkondiging ervan, blijk gegeven van hun politieke wil om er een vorm van tenuitvoerlegging aan te geven, door verschillende initiatieven te ontplooiën.<sup>3</sup>

Tot op heden heeft deze ontwikkeling geen invloed gehad op het ontbreken van gemeenschappelijke socialebeschermingsnormen voor de lidstaten: er bestaan nog steeds geen richtlijnen die streven naar een harmonisatie van de nationale wetgevingen op dit gebied. Met de goedkeuring van de Pijler heeft de Commissie-Juncker, weliswaar aan het einde van haar legislatuur, daadkrachtig de socialewetgevingsagenda nieuw leven ingeblazen. Dat heeft zich vertaald in de aanzet tot of de voltooiing van belangrijke wetgeving inzake arbeidsrecht.<sup>4</sup> De vertaling van de Pijler in bindende teksten ging daarentegen voorlopig voorbij aan de sociale bescherming, waaraan nochtans het derde en laatste hoofdstuk van de Pijler volledig is gewijd.

Toch werd in november 2019, helemaal aan het einde van de voorbije Europese legislatuur, een aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen goedgekeurd, met het oog op de ‘concretisering’ van het beginsel nr. 12 dat door de Pijler werd afgekondigd. Dat beginsel bepaalt: “Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen, recht op adequate sociale bescherming”. Hoewel het slechts gaat om een eenvoudige aanbeveling die werd aangenomen door de Raad op voorstel van de Commissie<sup>5</sup>, is het initiatief toch belangrijk. Het betreft immers een sterk politiek signaal, althans van de wil van de Europese Unie en haar lidstaten om ‘iets’

(2) Socle européen des droits sociaux, *Journal officiel*, C 428, p. 10, 13 december 2017. Over het ontstaan van de Pijler en de inhoud ervan, meer bepaald inzake sociale bescherming, zie met name De Becker, E. en Schoukens, P., De Europese pijler van sociale rechten: naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 59, nr. 2, pp. 145-173, 2017. Over het potentieel van de Pijler inzake sociale bescherming, zie, naast vele andere, Aranguiz, A., Social mainstreaming through the European pillar of social rights: shielding ‘the social’ from ‘the economic’ in EU policymaking, *European Journal of Social Security*, vol. 20, nr. 4, pp. 341-363, 2018 en Garben, S., The European pillar of social rights: an assessment of its meaning and significance, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 21, pp. 101-127, 2019.

(3) Over (het begin van) de tenuitvoerlegging van de Europese pijler, Dehond, J. en Van Limberghen, G., De Europese pijler van sociale rechten: een toegevoegde waarde voor de sociale rechten op Europees niveau?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 62, nr. 3, pp. 555-582, 2020.

(4) Voor een overzicht, onder andere, Clauwaert, S., A new legislative agenda for the EU: putting meat on the bones after all?, in Vanhercke, B., Ghailani, D. en Babato, S. (dir.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute/Onderzoekscentrum Sociaal Europa, pp. 73-96, 2019.

(5) Aanbeveling nr. 2019/C 387/01 van 8 november 2019 van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, *Pb C 387*, 15 november 2019, 1 (hierna Aanbeveling). De preambule van de Aanbeveling vermeldt: “beoogt [ ] in het bijzonder de toepassing van artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te vergemakkelijken” (overweging 36), dat wil zeggen de bepaling van het Handvest die het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand bekrachtigt. Voor een analyse van deze bepaling en het potentieel ervan, De Becker, E., *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Brugge, die Keure, pp. 31-78, 2019 en Dumont, D., Article 34 : sécurité sociale et aide sociale, in Picod, F., Rizcallah, C. en Van Drooghenbroeck, S. (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article*, 3<sup>de</sup> uitgave, Brussel, Bruylant, reeks Droit de l’Union européenne, te verschijnen.

te doen op het vlak van de sociale bescherming, in het bijzonder die van werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten enerzijds en 'kleine' zelfstandigen anderzijds. In dit geval is het belangrijkste gevolg van de Aanbeveling dat elk van de 27 lidstaten een 'plan' heeft opgesteld waarin de voorgenoemde maatregelen zijn opgenomen voor de uitvoering op nationaal niveau van de belangrijkste richtsnoeren van de Aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen.

De lidstaten hebben anderhalf jaar de tijd gehad om hun respectieve actieplannen op te stellen (november 2019-mei 2021). Deze plannen, die geraadpleegd kunnen worden op de website van de Commissie<sup>6</sup>, geven aan hoe elke lidstaat de toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen wil verbeteren in de vier dimensies die de Aanbeveling onderscheidt: formeel bestaan van een sociale dekking, doeltreffendheid van deze dekking, adequaatheid van het gewaarborgde beschermingsniveau en transparantie, en dit in alle takken van de sociale bescherming waarop de Aanbeveling van toepassing is. De plannen werden in het voorjaar van 2021 voorgelegd aan de Europese Commissie, waar het Directoraat-generaal voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken instaat voor de *monitoring* van de nationale reacties.

Op Belgisch niveau heeft het bevoegde ministerie, namelijk de Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, zich vrij proactief opgesteld. De FOD Sociale Zekerheid schreef immers al vóór de officiële goedkeuring van de Aanbeveling door de Raad van de Unie een overheidsopdracht uit voor een studie die, zoals een audit, systematisch de Belgische sociale verzekeringen van werknemers en zelfstandigen onder de loep neemt om tekortkomingen in de toegang tot sociale bescherming op te sporen en voorstellen te formuleren die aansluiten bij de in de Aanbeveling geformuleerde beginselen. Na een oproep tot kandidaatstellingen werd deze studie toevertrouwd aan een interuniversitair (Vrije Universiteit Brussel, Université libre de Bruxelles, Universiteit Antwerpen) en interdisciplinair (recht, economie, sociologie) consortium onder leiding van de auteurs van deze regels. Het verslag, dat meer dan 600 bladzijden telt, werd in november 2020, na een jaar werk, overhandigd aan de opdrachtgever.<sup>7</sup>

Dit artikel zet de krachtlijnen van het verslag uiteen door een samenvatting te geven van de belangrijkste kritieken en voorstellen van het onderzoeksteam met betrekking tot de sociale verzekeringen van werknemers en zelfstandigen in België. Ter verduidelijking geven we ook een korte toelichting bij zowel de Aanbeveling als, vooral, de methode waarmee we op basis daarvan een operationeel evaluatierooster hebben opgesteld.

(6) Zie <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=nl>.

(7) Van Limberghen, G., Bertrand, O., Dumont, D., Fontaine, M., Tojerow, I., Cantillon, B., Delanghe, H., Hermans, K., Louckx, F. en Marchal, S., *L'accès des travailleurs à la sécurité sociale en Belgique*, verslag opgemaakt in opdracht van de FOD Sociale Zekerheid, Brussel-Antwerpen, VUB (Vakgroep Publiek Recht) – ULB (Centre de droit public et social en Département d'économie appliquée) – Universiteit Antwerpen (Centrum voor Sociaal Beleid en Onderzoeksgroep Overheid en Recht), 634 p., 2020, [https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access\\_to\\_Social\\_protection\\_in\\_Belgium\\_final\\_report\\_30\\_04\\_2020.pdf](https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access_to_Social_protection_in_Belgium_final_report_30_04_2020.pdf) (hierna Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*).

Onze bijdrage is opgebouwd als volgt. Ze schetst eerst bondig de krachtlijnen van de Aanbeveling (2.) en licht, rekening houdend met het vrij vage karakter ervan<sup>8</sup>, de juridische en socio-economische methode toe die we hebben toegepast om de socialeverzekeringssystemen van werknemers en zelfstandigen in België (3.) eraan te toetsen. Vervolgens worden de algemene analyses samengevat die we hebben opgesteld met betrekking tot de tekortkomingen van deze systemen, wat betreft de toegang tot sociale bescherming van de sociaal verzekerden (4.). Het artikel onderzoekt vervolgens, in het licht van de Aanbeveling zoals wij ze hebben geïnterpreteerd, de leemten in de bescherming die deze systemen bieden in drie sleutelsectoren, met name deze waarin zich de meeste moeilijkheden stellen: werkloosheid (5.), arbeidsongeschiktheid – in zeer ruime zin opgevat, dat wil zeggen niet alleen binnen de uitkeringsverzekering maar ook binnen de beroepsrisico's – (6.) en rust- en overlevingspensioenen (7.). We laten hier dus de overige takken die in het verslag aan bod komen, namelijk enerzijds de gezondheidszorg en anderzijds moederschap en vaderschap, buiten beschouwing. We gaan verder met een voorstelling en kritische bespreking van het enigszins minimale actieplan dat door de Belgische regering werd opgesteld en aan de Europese Commissie werd toegezonden en zetten het af tegen onze voorstellen (8.). We eindigen met een samenvatting waarin we terugkomen op de twee grote socioprofessionele systemen, namelijk dat van de werknemers en vervolgens dat van de zelfstandigen, door elk van deze systemen te onderzoeken op een 'geïntegreerde' wijze, in plaats van de sociale verzekeringen per risico te bekijken, zoals we in de rest van het artikel hebben gedaan (9.).

Nog een verduidelijking: om het reeds overvloedige voetnotenapparaat te verlichten, hebben we verwijzingen naar de wettelijke en reglementaire teksten die de Belgische sociale verzekeringen inrichten, opzettelijk weggelaten. Dat neemt niet weg dat wat wij zullen zeggen over ons recht ter zake, wel degelijk op die teksten is gebaseerd, aangezien het de wetgever is die de wet maakt. De geïnteresseerde lezer vindt alle nodige verwijzingen naar de regelgeving in ons verslag. Voor het gemak zullen we regelmatig daarnaar verwijzen. Deze verwijzingen werden aangevuld met een selectie van verwijzingen naar de juridische of socio-economische literatuur. In dit opzicht hebben we voorrang gegeven aan de meest recente publicaties die gelijk met of na de opstelling van ons verslag zijn verschenen.<sup>9</sup> We hebben enkele oudere verwijzingen van centraal belang voor ons betoog, in het bijzonder voor de uitwerking van ons methodologisch kader, daaraan toegevoegd.

(8) Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., *Access to social protection, for some*, website Social Europe, 5 december 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some>.

(9) Zie ook een boek dat we niet meer hebben kunnen verwerken in deze bijdrage, omdat het is gepubliceerd na het finaliseren ervan: Schoukens, P. en Bruynseraede, C., *Access to social protection for self-employed and non-standard workers. An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection*, Leuven, Acco, 150 p., 2021.

## 2. INHOUDELIJKE KRACHTLIJNEN VAN DE EUROPESE AANBEVELING MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN

De Europese aanbeveling van november 2019 roept de lidstaten op om al hun werknemers en zelfstandigen toegang te bieden tot sociale bescherming.<sup>10</sup> Zij verzoekt hen in het bijzonder de werknemers en zelfstandigen vier centrale dimensies van elke sociale bescherming te waarborgen: een formele dekking (2.1.), een effectieve dekking (2.2.), een adequate dekking (2.3.) en een transparante dekking (2.4.).<sup>11</sup> We lichten hier achtereenvolgens elk van deze vier aspecten toe, die zowel de Aanbeveling als het door de Commissie ontwikkelde mechanisme voor de opvolging van de situatie in de lidstaten structureren. We baseren ons daarbij niet alleen op de Aanbeveling zelf, maar ook op de bijkomende toelichtingen in het analytisch kader van de Commissie (*impact assessment framework*) dat de totstandkoming van de Aanbeveling begeleidde.<sup>12</sup>

We beperken ons hier tot wat nodig is voor ons betoog en verwijzen voor een meer gedetailleerde presentatie van de Aanbeveling, de totstandkoming ervan en het opvolgingsproces naar de bijdrage van Peter Lelie in dit nummer.

### 2.1. FORMELE VERZEKERINGSDEKKING

De Aanbeveling omschrijft de formele verzekeringsdekking van een groep personen als de situatie waarbij de leden van die groep het recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsregeling voor een specifiek sociaal risico. Het beginsel van formele verzekeringsdekking geldt weliswaar voor alle werknemers en zelfstandigen, maar sluit niet uit dat verschillende regels van toepassing kunnen zijn voor werknemers en zelfstandigen.<sup>13</sup> Men beoogt aldus rekening te houden met de verschillen die bestaan tussen beide beroepsgroepen op het vlak van risico-allocatie, vrijheid van handelen, beslissingsmacht, financiële autonomie en verantwoordelijkheid.<sup>14</sup>

De lidstaten krijgen de aanbeveling om, waar nodig, de toegang tot de sociale bescherming uit te breiden tot alle werknemers, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie, op verplichte basis, en tot de zelfstandigen, ten minste op vrijwillige basis en waar passend op verplichte basis.<sup>15</sup> De vrijwillige aansluiting van zelfstandigen wordt geacht een geschikte oplossing te kunnen zijn voor de werkloosheidsverzekering vermits het werkloosheidsrisico nauw samenhangt met het ondernemingsrisico.<sup>16</sup> Ook voor de arbeidsongevallen- en de beroepsziekteverzekering kan een vrijwillige aansluiting geschikt zijn, omdat de informatie die zelfstandigen verstrekken over ongevallen en

(10) Punt 1.1 Aanbeveling.

(11) Punt 2 Aanbeveling.

(12) European Commission, Commission Staff Working Document. Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0071> (Hierna: "European Commission, Impact Assessment").

(13) Punt 5 en 7, e) Aanbeveling.

(14) Europese Commissie, Impact Assessment, 25; Punt 32 Resolutie van het Europees Parlement van 14 januari 2014 betreffende sociale bescherming voor iedereen, ook zelfstandige arbeidskrachten (2013/2111(INI)), *Pb* C 482, 23 december 2016, 48.

(15) Punten 2 en 8 Aanbeveling.

(16) Overwegingen (15) en (18) Aanbeveling.

ziekten die hen treffen, vaak niet kan worden geverifieerd door een tegenpartij zoals de werkgever.<sup>17</sup> Lidstaten mogen voorts voor een bepaalde groep personen een verplichte (basis)verzekering en een vrijwillige (aanvullende) verzekering combineren.<sup>18</sup>

De Aanbeveling hanteert als essentieel principe<sup>19</sup> dat alle werknemers ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie, en alle zelfstandigen, onder vergelijkbare voorwaarden, recht hebben op adequate sociale bescherming.<sup>20</sup> We gaan verder in op het begrip adequate sociale bescherming (*infra*, 2.3.). Hier komt het personele toepassingsgebied van de Aanbeveling aan bod.

De Europese Commissie hanteerde, met het oog op de uitvoering van de impactanalyse die voorafging aan haar voorstel van aanbeveling, het werknemersbegrip zoals het door het Hof van Justitie is uitgelegd in het kader van het vrij verkeer van werknemers.<sup>21</sup> Werknemers in die zin werken tegen loon onder het gezag van werkgevers. Personen van wie de arbeidsprestaties zo'n geringe omvang hebben dat ze louter marginaal en bijkomstig zijn, worden evenwel door het Hof niet als werknemer beschouwd. Onder zelfstandigen begrijpt de Commissie personen die met winstoogmerk een activiteit uitoefenen voor eigen rekening. De Commissie geeft evenwel zelf aan dat haar begripsomschrijvingen in het kader van de impactanalyse geen rechtsgevolgen hebben.<sup>22</sup> De geraadpleegde stakeholders bleken immers verschillende meningen te hebben over de omschrijving van beide begrippen.<sup>23</sup> Als gevolg daarvan onderscheidt de Aanbeveling weliswaar de werknemers die werkzaam zijn in het kader van een

(17) Europese Commissie, Impact Assessment, 41.

(18) Europese Commissie, Impact Assessment, 25.

(19) Overwegingen (4) en (8) Aanbeveling.

(20) Dat zelfstandigen zich vrijwillig kunnen aansluiten bij een socialebeschermingsregeling, beschouwen sommige auteurs als een inbreuk op dat principe. Naar hun oordeel moet een vrijwillige aansluiting dan ook beperkt blijven tot situaties waarin de inrichting van een verplichte socialebeschermingsregeling voor zelfstandigen een te grote uitdaging vormt. Dat kan het geval zijn voor werkloosheids- en arbeidsongevallenverzekeringen (Barrio, A., Montebovi, S. en Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), pp. 224, 2018; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. en Chesalina, O. (eds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 319-321 en pp. 325-326, 2021; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 443-444 en pp. 446-447, 2020).

(21) Intussen heeft de Nieuweger zelf expliciet gerefereerd aan de praetoriaanse definitie van het begrip werknemer in Overweging (8) en art. 1, § 2 Richtlijn 2019/1152/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (zie Bednarowicz, B., Delivering on the European Pillar of Social Rights: the new directive on transparent and predictable working conditions in the European Union, *Industrial Law Journal*, pp. 612-615, 2019; Mechelynck, A., La directive (UE) 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles : enjeux pour le travail atypique en Belgique, *TSR*, nr. 3, pp. 448-474, 2021).

(22) Europese Commissie, Impact Assessment, 52.

(23) Europese Commissie, Impact Assessment, 131.

arbeidsrelatie, van de zelfstandigen die werken voor eigen rekening<sup>24</sup>, maar definieert zij voor het overige noch het begrip werknemer, noch het begrip zelfstandige.<sup>25</sup>

De Aanbeveling is ook van toepassing op werknemers en zelfstandigen tijdens perioden waarin zij hun werk onderbreken of stopzetten als gevolg van een sociaal risico dat valt onder de toepassing van de Aanbeveling.<sup>26</sup> Zo moeten personen bijvoorbeeld verzekerd blijven voor arbeidsongeschiktheid en ouderschap tijdens de periode waarin zij werkloosheidsuitkeringen genieten. In die situaties moeten zij bijgevolg eveneens het recht hebben om deel te nemen aan socialebeschermingsregelingen voor de overige sociale risico's waarop de Aanbeveling van toepassing is.

## 2.2. EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING

De Aanbeveling definieert effectieve verzekeringsdekking als de situatie waarbij de leden van een groep werkelijk rechten kunnen opbouwen in een specifieke socialebeschermingsregeling en, bij intrede van het gedekte sociaal risico, effectieve toegang hebben tot een socialebeschermingsprestatie van een bepaalde omvang.<sup>27</sup>

Nationale wetgevers maken die toegang in vele gevallen afhankelijk van wachttijden die erin bestaan dat sociaal verzekerden die hoedanigheid niet alleen moeten bezitten bij de intrede van het sociaal risico, maar ook gedurende een onmiddellijk daaraan voorafgaande periode hetzij bijdragen hebben betaald, hetzij arbeids- of daarmee gelijkgestelde dagen hebben volbracht, hetzij beidevoorwaarden tegelijk hebben vervuld. Af en toe hanteren zij eerder loopbaanduurvoorwaarden waarbij sociaal verzekerden die voorwaarden niet moeten hebben vervuld in een onmiddellijk aan de intrede van het sociaal risico voorafgaande referentieperiode maar gedurende hun hele loopbaan. De wetgeving van de lidstaten beperkt de toegang tot socialebeschermingsprestaties voorts in een aantal gevallen in de tijd, enerzijds door uitkeringen soms pas toe te kennen na het verstrijken van een niet-vergoedbare carenperiode waarin de sociaal verzekerde reeds is getroffen door het sociaal risico, anderzijds door de betaling van uitkeringen stop te zetten na een beperkte looptijd, ook al blijft de sociaal verzekerde getroffen door het desbetreffende sociaal risico.

De Aanbeveling laat de lidstaten wel toe zich te bedienen van dergelijke wachttijden, loopbaanduurvoorwaarden, carenperioden en beperkte looptijden van socialebeschermingsprestaties, maar stelt als voorwaarde dat deze worden gehanteerd

(24) Punt 7, b) Aanbeveling.

(25) Sommige auteurs geven enerzijds aan dat te betreuren, maar waarschuwen anderzijds voor het gevaar dat (te strakke) definities na enige tijd achterop zouden hinken ten opzichte van de evoluties op de arbeidsmarkt (Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Access to social protection, for some, site Social Europe, 5 december 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some>; Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *European Labour Law Journal*, vol. 9 (4), pp. 341-342, 2018; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. en Chesalina, O. (eds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 327-328, 2021).

(26) Punt 3.1 Aanbeveling.

(27) Punt 7, f) Aanbeveling.

met het oog op de verwezenlijking van legitieme beleidsdoelstellingen zoals het waarborgen van de financiële duurzaamheid van socialebeschermingsregelingen en het voorkomen van misbruik ervan. De duur ervan moet daarom kunnen worden gerechtvaardigd door de daarmee nagestreefde beleidsdoelstellingen. De desbetreffende regels moeten proportioneel zijn ten opzichte van het nagestreefde doel en moeten ook rekening houden met de rechtspositie op de arbeidsmarkt van de sociaal verzekerden en de aard van hun arbeidsrelatie.<sup>28</sup> Lidstaten mogen voor atypische werknemers en zelfstandigen niet lichtzinnig andere regels hanteren dan voor typische werknemers. Ze moeten bovendien nagaan of gelijke regels niet leiden tot ongunstigere resultaten voor atypische werknemers en zelfstandigen en moeten, als dat toch het geval is, die regels beter afstemmen op de specifieke situatie van die groepen sociaal verzekerden door bijvoorbeeld toe te laten het vereiste aantal arbeidsdagen te vervullen gedurende een langere referentieperiode of door een vereist aantal dagen, maanden of kwartalen uit te drukken in het daarmee overeenstemmende aantal arbeidsuren.<sup>29</sup> Wachttijden en loopbaanduuroverwaarden die de “loyauteit” ten opzichte van een beroep(sgroep) en de bijhorende socialebeschermingsregeling willen verstevigen, staan immers op een gespannen voet met de flexibilisering op de arbeidsmarkt en de nood aan loopbaantransities. Technieken zoals het behoud van rechten in opbouw en van verworven rechten, vrijwillig voortgezette verzekeringen voor gewezen sociaal verzekerden, het rekening houden met reeds (gedeeltelijk) volbrachte wachttijden en loopbaanduuroverwaarden in een vorige arbeidsrelatie of een andere rechtspositie op de arbeidsmarkt en een verplichte overdraagbaarheid van rechten in opbouw en verworven rechten naar een andere socialebeschermingsregeling maken het mogelijk dat aanspraken op socialebeschermingsprestaties niet verloren gaan bij loopbaantransities. Op die manier krijgen mensen meer vertrouwen in het maken van loopbaantransities, wordt de arbeidsmarkt dynamischer en verloopt de allocatie van mensen en middelen efficiënter.<sup>30</sup>

De Aanbeveling beoogt dat onredelijk hoge obstakels voor het verwerven van rechten op sociale bescherming worden weggenomen, maar schrijft zelf geen in acht te nemen maximumduur van wachttijden, loopbaanduuroverwaarden en carenperioden voor en bepaalt ook niet de minimumlooptijd van socialebeschermingsprestaties.

### 2.3. ADEQUATE VERZEKERINGSDEKKING

Na de formele en effectieve verzekeringsdekking omschrijft de Aanbeveling de *adequaatheid* van socialebeschermingsregelingen die meer de inhoud van de sociale bescherming betreft, op een veelzijdige wijze. We beperken ons in dit onderzoek tot de drie voornaamste vereisten: met name dat de socialebeschermingsregelingen tijdig bescherming moeten bieden, de uitkeringsgerechtigden een behoorlijke

(28) Punt 9 en 10 Aanbeveling; Europese Commissie, Impact Assessment, 32.

(29) Europese Commissie, Impact Assessment, 19-20 en 26; zie bv. m.b.t. platformwerkers, Barrio, A., Montebovi, S. en Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), p. 225, 2018; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 444-445, 2020.

(30) Europese Commissie, Impact Assessment, 20, 26-27 en 33.



levensstandaard moeten waarborgen en hen moeten vrijwaren van armoede, rekening houdend met het volledige socialebeschermingsstelsel van een lidstaat.<sup>31</sup>

Alvorens nader in te gaan op elk van die drie elementen, wijzen we erop dat adequaatheid overeenkomstig de Aanbeveling ook betrekking heeft op aspecten van de bijdrageregelingen, d.w.z. de wijze waarop sociaal verzekerden bijdragen tot de financiering van hun sociale verzekeringen. In dat verband verzoekt de Aanbeveling de lidstaten erop toe te zien dat verschillen in bijdragen berusten op legitieme beleidsdoelstellingen en geen afbreuk doen aan de gelijkheid van kansen van sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt, naargelang van hun rechtspositie of de aard van hun arbeidsrelatie.<sup>32</sup>

De Aanbeveling omschrijft ten eerste niet wat onder tijdig moet worden verstaan. De Aanbeveling geeft als leidraad slechts mee dat uitkeringen tijdig moeten worden verstrekt overeenkomstig de nationale omstandigheden. De lengte van eventuele carenzperioden heeft vanzelfsprekend een invloed op het (laat)tijdig karakter van socialebeschermingsuitkeringen. Maar, zoals hoger toegelicht, worden carenzperioden door de Aanbeveling beschouwd als een aspect dat de effectieve verzekeringsdekking beïnvloedt. Een ander aspect dat een impact heeft op het (laat)tijdig karakter van socialebeschermingsuitkeringen, is natuurlijk de termijn die verstrijkt vooraleer de eerste betaling van periodieke socialebeschermingsuitkeringen effectief plaatsvindt.

Ten tweede verwacht de Aanbeveling van de lidstaten, als belangrijkste richtpunt op het vlak van de adequaatheid van de sociale bescherming, dat hun socialebeschermingsregelingen een “behoorlijke” levensstandaard garanderen aan werknemers en zelfstandigen.<sup>33</sup> Maar andermaal omschrijft de Aanbeveling niet wat daaronder wordt verstaan.<sup>34</sup>

Wat ten derde de door ons behandelde vereisten van een adequate sociale bescherming betreft, beoogt de Aanbeveling daarnaast eveneens dat de lidstaten te allen tijde voorkomen dat de sociaal verzekerden in armoede terechtkomen als zich een van de door de Aanbeveling gedekte sociale risico's voordoet. Maar met betrekking tot de vraag hoe kan worden uitgemaakt of die doelstelling wordt bereikt, geeft de Aanbeveling weerom geen andere verduidelijking dan dat rekening mag worden gehouden met het gehele socialebeschermingsstelsel van een lidstaat.<sup>35</sup> Zij geeft aldus wel te kennen dat sociale verzekeringen niet noodzakelijk volstaan om die doelstelling te bereiken. In het kader van sociale verzekeringen moet immers ook rekening worden

(31) Punt 11 Aanbeveling.

(32) Punten 12-14 Aanbeveling.

(33) Punt 11 Aanbeveling Toegang Sociale Bescherming.

(34) Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Access to social protection, for some, site Social Europe, 5 december 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some>; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. en Chesalina, O. (eds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 322-323, 2021; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), p. 445, 2020.

(35) Punt 11 Aanbeveling.

gehouden met het verzekeringsprincipe en daaruit voortvloeiende regels inzake het verband tussen bijdragen en uitkeringen. Voor zover het daarop gebaseerde bedrag van socialeverzekeringsuitkeringen voor sociaal verzekerden met een laag arbeidsinkomen niet volstaat om de betrokkenen te vrijwaren van armoede, laat de Aanbeveling toe dat die doelstelling (mede) wordt bereikt dankzij de socialebijstandsregelingen van de lidstaten.<sup>36</sup>

#### 2.4. TRANSPARANTE VERZEKERINGSDEKKING

Ten vierde – en ten laatste – verwacht de Aanbeveling van de lidstaten van de Europese Unie dat zij erover waken dat hun socialebeschermingsregelingen *transparente* voorwaarden en regels hanteren, hun burgers toegang verlenen tot informatie die voldoet aan de kwaliteit die de Aanbeveling nastreeft, en waar nodig de administratieve eisen van de socialebeschermingsregelingen vereenvoudigt.<sup>37</sup> De Aanbeveling verlangt van de socialebeschermingsregelingen dat ze gepersonaliseerde informatie verstrekken. Generische informatie kan immers geen rekening houden met de specifieke details van elk concreet geval en noopt sociaal verzekerden ertoe zelf actief op zoek te gaan naar bijkomende specifieke inlichtingen. Voorts beïnvloedt de frequentie waarmee gepersonaliseerde informatie wordt verstrekt, vanzelfsprekend de doeltreffendheid ervan. Onlinesimulatoren en persoonlijke accounts kunnen ertoe bijdragen dat informatie permanent toegankelijk is.<sup>38</sup>

Zoals blijkt, bevat de aanbeveling nogal vage richtsnoeren voor de lidstaten met betrekking tot de sociale dekking van de werknemers. Hoewel de algemene richting duidelijk is, volstaat de aanbeveling op zich niet om er een operationele *benchmark* uit af te leiden.

### 3. METHODIEK VOOR DE TOETSING VAN DE BELGISCHE SOCIALE VERZEKERINGEN AAN DE EUROPESE AANBEVELING EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Hieronder beschrijven we onze methode voor de beoordeling van de Belgische sociale verzekeringen in het licht van de Aanbeveling en bakenen we daarna de reikwijdte van onze analyse af.

Omdat het door de Aanbeveling geboden referentiekader op verschillende punten niet concreet genoeg is, vullen we het door de Aanbeveling geboden referentiekader aan met de socialegrondrechtenverdragen.<sup>39</sup> De socialegrondrechtenverdragen vormen immers een passend referentiekader, vermits de Aanbeveling zelf een uitvoering is (van inzonderheid het 12<sup>de</sup> beginsel) van de Europese pijler van sociale rechten, die de

(36) Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), p. 448, 2020.

(37) Punten 15 en 16 Aanbeveling.

(38) Europese Commissie, Impact Assessment, 35.

(39) Voor een overzicht van de bedoelde verdragen die België binden, zie Louckx, F., De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraktijk, in Kéfer, F. en Foubert, P. (eds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Brugge, die Keure, pp. 331-341, 2021.

lidstaten van de Europese Unie expliciet oproept tot eerbiediging van de normen die zijn vastgelegd door socialegrondrechtenverdragen.<sup>40</sup> Ingeval die rechtsinstrumenten niet erg nuttig waren, hebben we ze aangevuld met statistische indicatoren van sociaaleconomische aard. Hierna verduidelijken we de precieze evaluatiecriteria, nu eens juridisch dan weer sociaaleconomisch, die we hebben in aanmerking genomen voor elk van de vier sleuteldimensies van de toegang tot sociale bescherming waarop de Aanbeveling die een originele analyse van de mechanismen voor sociale bescherming bevat, de nadruk legt: formele dekking (3.1.), effectieve dekking (3.2.), adequate dekking (3.3.) en transparante dekking (3.4.). Aansluitend lichten we de structuur toe van de analyse die daarop volgt (3.5.).

### 3.1. CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN HET BESTAAN VAN EEN FORMELE VERZEKERINGSDEKKING

Wat het eerste criterium betreft, het bestaan van een formele verzekeringsdekking, konden we enkel in het kader van het interne recht redeneren. Hoewel het personele toepassingsgebied van de socialegrondrechtenverdragen na enige tijd werd uitgebreid tot andere dan specifieke werknemerscategorieën en tot zelfstandigen, verplichten die verdragen de nationale wetgevers immers niet om voor alle werknemers en zelfstandigen te voorzien in de toegang tot regelingen van sociale bescherming.<sup>41</sup> De Aanbeveling beoogt evenwel dat de lidstaten, waar nodig, de toegang tot de sociale bescherming uitbreiden tot alle werknemers, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie, op verplichte basis, en tot de zelfstandigen, ten minste op vrijwillige basis en waar passend op verplichte basis (*supra*, 2.1.). De socialegrondrechtenverdragen bieden dus, op dit eerste punt, geen passend kader voor de evaluatie van de mate waarin de Belgische sociale verzekeringen een formele verzekeringsdekking bieden aan werknemers en zelfstandigen.

In onze studie hebben we daarom aan de hand van de Belgische wetgeving onderzocht welke categorieën personen verplicht verzekerd zijn in de socialeverzekeringssystemen voor werknemers en zelfstandigen, of die systemen vormen van vrijwillige verzekering kennen en welke werknemers- en zelfstandigencategorieën worden uitgesloten van die systemen. We zijn ook nagegaan onder welke sociale verzekeringen sociaal verzekerden met een gemengde loopbaan als werknemer en zelfstandige ressorteren.

Niettemin loopt het personele toepassingsgebied van de sociale verzekeringen voor de geanalyseerde risico's niet volledig gelijk met het personele toepassingsgebied van het socialeverzekeringssysteem waarvan zij deel uitmaken. Personen ressorteren soms slechts gedeeltelijk onder een systeem en zijn dan uitgesloten van een (of meer) sociale verzekering(en) van dat systeem (bv. de pensioenverzekering). Omgekeerd,

(40) Overweging 16 Aanbeveling Commissie nr. 2017/761, 26 april 2017 over de Europese pijler van sociale rechten, *Pb. L.* 29 april 2017, afl. 113, 56; Overweging 16 Gemeenschappelijke Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie nr. 428/09, Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, *Pb. C.* 13 december 2017, afl. 428, 10. Dit standpunt wordt bijgevalen door Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 3rd Workshop: Adequate coverage*, Europese Commissie, pp. 13-16, 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1716&furtherEvents=yes>.

(41) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 26-29, 2011.

personen die als zodanig niet ressorteren onder een socialeverzekeringssysteem, zijn soms wel verzekerd in de sociale verzekering voor een (of meer) sociale risico('s) (bv. arbeidsongevallen). We hebben bijgevolg ook het personele toepassingsgebied van elk van de geanalyseerde sociale verzekeringen onderzocht en die verschillen in kaart gebracht (*infra*, 5.1., 6.1. en 7.1.). We zijn vervolgens nagegaan in welke mate de uitsluiting van werknemers en zelfstandigen van (een deel van) de voor hen ingerichte socialeverzekeringssystemen verenigbaar is met de Aanbeveling.

### 3.2. CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN DE EFFECTIVITEIT VAN DE VERZEKERINGSDEKKING

Hoe kan men het al dan niet effectieve karakter van een verzekeringsdekking evalueren? De Aanbeveling schrijft zelf geen in acht te nemen maximumduur van wachttijden, loopbaanduurvoorwaarden en carenzperioden voor en bepaalt ook niet de minimumlooptijd van socialebeschermingsprestaties (*supra*, 2.2.). In haar *impact assessment framework* verwijst de Europese Commissie de lidstaten in dat verband expliciet naar de socialegrondrechtenverdragen en de bijhorende “rechtspraak” van de desbetreffende toezichtsorganen.<sup>42</sup>

Bijgevolg hebben we, in afwachting van de mogelijke ontwikkeling van een Europees referentiekader, de Belgische wachttijden, loopbaanduurvoorwaarden, carenzperioden en de looptijd van de Belgische socialeverzekeringsprestaties getoetst aan zowel de ter zake geldende socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België of zijn geratificeerd door een significant aantal lidstaten van de Europese Unie, als de relevante richtlijnen van de Europese Unie. Op het niveau van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) gaat het om de door België geratificeerde IAO-verdragen nr. 102 betreffende de minimumnormen der sociale zekerheid, gesloten op 28 juni 1952, nr. 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gesloten op 8 juli 1964, nr. 128 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen, gesloten op 29 juni 1967, en de bijlage, nr. 130 betreffende de geneeskundige verzorging en de uitkeringen bij ziekte, gesloten op 25 juni 1969, nr. 168 betreffende de bevordering van de werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid, gesloten op 15 juni 2000 en om het niet door België geratificeerde IAO-Verdrag nr. 183 betreffende moederschapsbescherming, gesloten op 21 juni 1988.<sup>43</sup> Op het niveau van de Raad van Europa gaat het om het herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996 en bijlage en om de Europese Code inzake Sociale Zekerheid van 16 april 1964 en zijn Protocol, beide geratificeerd door België. Op het niveau van de Europese Unie zelf gaat het ten slotte om richtlijn 2010/41/EU van 7 juli 2010 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen.

Wat betreft de controleorganen voor de naleving van deze supranationale normen, hebben we voornamelijk de ‘rechtspraak’ onderzocht van de Commissie van Deskundigen voor de toepassing van de verdragen en aanbevelingen van de IAO en van het Europees Comité voor sociale rechten van de Raad van Europa. Het gaat

(42) Europese Commissie, Impact Assessment, 37 en 81.

(43) IAO-Verdrag nr. 183 is geratificeerd door 14 van de 27 lidstaten ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312328](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312328)).

weliswaar niet om rechtbanken maar om colleges van onafhankelijke deskundigen. Hoewel hun opmerkingen, conclusies en beslissingen geen gezag van gewijsde hebben en dus geen rechterlijke beslissingen zijn in strikte zin, hebben zij niettemin het gezag van de “uitgelegde zaak” en hebben zij uit dien hoofde een duidelijk gewicht.<sup>44</sup> Daarom spreekt men vaak over ‘quasirechtspraak’ of ‘*soft case law*’ om ze aan te duiden – of eenvoudiger gezegd ‘rechtspraak’, zonder de termen ‘quasi’ of ‘*soft*’ eraan toe te voegen. De quasi-rechtspraak van de internationale instanties die toezien op de eerbiediging van de sociale grondrechten, komt tot stand door sedimentatie doorheen periodieke controles en door het kennismaken van individuele of collectieve klachten en draagt bij tot verduidelijking van de eisen die uit de socialegrondrechtennormen voortvloeien, soms via algemene analyses, bijvoorbeeld via algemene of interpretatieve opmerkingen, en soms via toepassingen op concrete gevallen.

Het doet zich voor dat verschillende socialegrondrechtenverdragen en/of richtlijnen tegelijk van toepassing zijn met betrekking tot eenzelfde sociaal risico. In dat geval hebben we, logischerwijze, de desbetreffende Belgische socialezekeringsregeling getoetst aan de strengste normen die bindend zijn voor België.

### 3.3. CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN DE ADEQUAATHEID VAN DE PRESTATIES

Wat de adequaatheid van de socialebeschermingsprestaties betreft, lichten we hierna toe hoe we de drie voornaamste elementen ervan hebben geëvalueerd, d.w.z. de vereisten dat de socialebeschermingsregelingen tijdig bescherming moeten bieden (3.3.1.), de uitkeringsgerechtigden een behoorlijke levensstandaard moeten waarborgen (3.3.2.) en hen moeten vrijwaren van armoede (3.3.3.).

#### 3.3.1. Tijdige bescherming

Zoals hoger is aangegeven (*supra*, 2.3.), beschouwen we in dit onderzoek de termijn die verstrijkt vooraleer de eerste betaling van periodieke socialebeschermingsuitkeringen effectief plaatsvindt, als een belangrijke indicator van het (laat)tijdig karakter van socialebeschermingsuitkeringen.

Wat België betreft, legt de wet van 11 april 1995 tot invoering van het “handvest” van de sociaal verzekerde maximumtermijnen vast waarbinnen beslissingen over het recht op uitkeringen moeten worden genomen en toegekende uitkeringen vervolgens moeten worden betaald. Deze wet heeft een algemene strekking en geldt voor alle Belgische sociale verzekeringen en socialebijstandsregelingen. Behoudens uitzonderingen mogen de beschermende bakens die ze vastlegt, worden

(44) Eborah, S., International Human Rights Courts, in Romano, R., Alter, K. en Shany, Y. (eds.), *Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, Oxford University Press, p. 237, 2014.

overschreden door de sectorale verzekeringen en regelingen, maar niet verminderd.<sup>45</sup> Wat de problematiek betreft die ons hier in het bijzonder aanbelangt, geldt dat de maximumtermijn waarin de eerste betaling van een uitkering moet plaatsvinden, de resultante is van de maximumtermijnen voor het nemen van een beslissing en het uitvoeren van de eerste betaling. Krachtens het handvest van de sociaal verzekerde bedragen deze termijnen elk maximaal 4 maanden, d.i. in totaal 8 maanden tussen de ontvangst van de aanvraag en de eerste betaling. Deze totale duur kan erg lang zijn, vooral voor sociaal verzekerden met een preciaire financiële situatie.

Precies daarom laat de wet toe dat de specifieke wetgeving voor de verschillende sociale verzekeringen voorziet in kortere beslissings- en/of betalingstermijnen. We hebben op een systematische wijze de wettelijke maximumtermijnen voor het nemen van beslissingen over het recht op uitkeringen en voor de eerste betaling ervan onderzocht.

We hebben vervolgens onderzocht of die wettelijke termijnen garanderen dat de eerste betaling van verschuldigde uitkeringen, zoals beoogd door de Aanbeveling, tijdig plaatsvindt. We hebben daarbij de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Ten eerste kunnen, en moeten, beslissingstermijnen ons inziens variëren naargelang van het verzekerde sociaal risico. Voor sommige sociale risico's is het makkelijker om te onderzoeken of de voorwaarden voor de toekenning en uitbetaling van de uitkeringen zijn vervuld en om, in voorkomend geval, het verschuldigde uitkeringsbedrag te bepalen. De aard van het sociaal risico mag daarom worden geacht een invloed te hebben op de beslissingstermijn.<sup>46</sup>

Ten tweede zijn we van oordeel dat de aard van het verzekerde sociaal risico daarentegen geen verschillende termijn voor de eerste betaling van toegekende uitkeringen rechtvaardigt en dat, rekening houdend met de technologische ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de totstandkoming van het handvest van de sociaal verzekerde, de kortste betalingstermijn van 30 kalenderdagen die geldt in sommige sociale verzekeringen, ook moet kunnen worden nageleefd in alle andere sociale verzekeringen.

Ten derde volgt uit de Aanbeveling zelf dat de regels die de maximumtermijn voor de eerste betaling van uitkeringen vastleggen, neutraal moeten zijn ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt en van de aard van hun arbeidsrelatie. Dat heeft ons ertoe gebracht om, voor elk sociaal risico, na te gaan of

(45) Zie bv. De Simone, E., Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaring die gevierd mag worden, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. en Vervliet, V. (eds.), *Actuele problemen van het sociaalezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, pp. 217-272, 2015; Dumont, M., *Mise en œuvre de la charte de l'assuré social*, in X, *Actualités de droit social*, Formation Permanente CUP, Luik, pp. 117-184, 1999; Gilson, S., Lambinet, F., Preumont, H., Trusgnach, Z. en Vinclaire, S., *Charte de l'assuré sociale*, in Clesse, C.-E. (ed.), *Sécurité sociale. Dispositions générales*, Brussel, Bruylant, pp. 347-560, 2016; Gilson, S., Trusgnach, Z. en Lambinet, F., *Regards sur la Charte de l'assuré social*, in Clesse, J. en Hubin, J. (eds.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Brussel, Larcier, pp. 209-360, 2014.

(46) De wettelijke beslissingstermijnen variëren momenteel van 3 dagen tot 4 maanden (voor een globaal overzicht, zie Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 478).

het sociaal statuut voor de zelfstandigen even gunstige termijnen hanteert dan het socialeverzekeringssysteem voor werknemers en omgekeerd.

### 3.3.2. Waarborgen van een behoorlijke levensstandaard

Wat de tweede component van de adequaatheid betreft, namelijk de waarborg van een behoorlijke levensstandaard, die de Aanbeveling evenmin omschrijft als de overige twee door ons in deze bijdrage geanalyseerde aspecten van de adequaatheid van de prestaties, hebben we inspiratie opgedaan bij de Belgische Academische Raad voor Pensioenen, die bestond uit 12 experten uit verschillende wetenschappelijke disciplines. De Raad beschouwt de door pensioenen gewaarborgde levensstandaard als adequaat, als die levensstandaard niet te sterk afwijkt van de levensstandaard die de uitkeringsgerechtigden kenden vóór de ingang van hun pensioen, zonder dat zij na de opname van hun pensioen verplicht zijn om nog een arbeidsinkomen te verwerven.<sup>47</sup> Daarop voortbouwend achten we de door sociale verzekeringen gewaarborgde levensstandaard behoorlijk, als die, zonder dat de sociaal verzekerden daartoe nog een arbeidsinkomen moeten verwerven, niet te sterk afwijkt van de levensstandaard die zij hadden vóór de intrede van het verzekerd sociaal risico.<sup>48</sup>

Natuurlijk rijst de vraag hoe kan worden nagegaan of socialeverzekeringsuitkeringen niet te sterk afwijken van de voorafgaande levensstandaard van de uitkeringsgerechtigden. Het rapport van de Academische Raad voor Pensioenen bevat geen voldoende concreet evaluatiekader daarvoor. Daarom hebben we de Belgische socialeverzekeringsuitkeringen ook op dit punt getoetst aan de hoger vermelde socialegrondrechtenverdragen (*supra*, 3.2.). Die verdragen voorzien immers in vervangingsratio's die uitkeringen moeten bereiken, opdat ze kunnen worden geacht een behoorlijke levensstandaard te waarborgen. De socialegrondrechtenverdragen leggen met dat oogmerk een minimale vervangingsratio van uitkeringen vast ten aanzien van "modelgerechtigden". De modelgerechtigden en de vervangingsratio's variëren naargelang van de sociale risico's.<sup>49</sup>

Als stelregel geldt dat uitkeringen voor de respectieve modelgerechtigden (aangevuld met de kinderbijslag voor modelgerechtigden met kinderen), ten minste het voorgeschreven percentage van het vroegere bruto-arbeidsinkomen van de modelgerechtigden (eveneens aangevuld met de kinderbijslag voor modelgerechtigden met kinderen) moeten bereiken.<sup>50</sup> In het bestek van ons onderzoek en gelet op de defederalisering van de gezinsbijslagenregelingen sinds de zesde staatshervorming hebben we uitsluitend rekening gehouden met de thans geldende Brusselse kinderbijslag voor twee kinderen

(47) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels, p. 13, 2014, <https://www.academischeraadpensioenen.be/docs/nl/rapport-062014-nl.pdf>.

(48) Zie ook, wat het sociaal beleid betreft, het concept decommodificatie, dat populair gemaakt is door Esping-Andersen, G., *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne (1990)*, Parijs, Presses universitaires de France, p. 35 en p. 54, 2007.

(49) De vervangingsratio's variëren van 45% tot 60%. Voor een globaal overzicht, zie Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 492-494.

(50) Zo moet een arbeidsongeschiktheidsuitkering bij ziekte voor een volwassen uitkeringsgerechtigde met een partner en 2 kinderen (aangevuld met de kinderbijslag voor 2 kinderen) ten minste gelijk zijn aan 60% van het brutoloon van de uitkeringsgerechtigde (eveneens aangevuld met de kinderbijslag voor 2 kinderen).

van respectievelijk 2 en 4 jaar.<sup>51</sup> In de praktijk deelt men (de som van de kinderbijslag en) de uitkering door (de som van de kinderbijslag en) het gedeefde arbeidsinkomen. Het quotiënt van die deling, vermenigvuldigd met 100, moet gelijk zijn aan of hoger dan het vervangingspercentage dat door het toepasselijke socialegrondrechtenverdrag wordt voorgeschreven voor het desbetreffende sociale risico. Wat de groepen van de werkende bevolking betreft, moeten de uitkeringen dat percentage bereiken, ongeacht of de gerechtigden beschikken over andere inkomsten of eigen bestaansmiddelen, zoals bijvoorbeeld een levensverzekering of spaargelden.<sup>52</sup>

De socialegrondrechtenverdragen laten toe dat uitkeringen worden berekend op basis van begrensde arbeidsinkomens, zoals het vaak het geval is in de nationale wetgevingen, die van België inbegrepen, maar eisen dat die inkomensgrenzen zó worden vastgelegd dat daarop berekende uitkeringen ten minste het voorgeschreven percentage van het loon van een “geschoolde arbeider” bereiken. Zij omschrijven op verschillende – en verouderde – wijze wie als geschoolde arbeider moet worden beschouwd.<sup>53</sup> Daarom hebben we het loon van de geschoolde arbeider bepaald op een eigen wijze, namelijk op basis van het door Statbel vastgestelde gemiddelde loon voor “arbeiders en gespecialiseerde profielen volgens de professionele nomenclatuur”, die niet ten minste een bachelordiploma hebben behaald.<sup>54</sup> We zijn nagegaan of de Belgische socialeverzekeringsuitkeringen (in voorkomend geval vermeerderd met de Brusselse kinderbijslag) voor uitkeringsgerechtigden die beantwoorden aan het profiel van de respectieve modelgerechtigden, ten minste gelijk zijn aan het voorgeschreven percentage van dat gemiddelde loon (in voorkomend geval vermeerderd met de Brusselse kinderbijslag).

Sommige Belgische uitkeringen worden niet uitgedrukt als een percentage van de begrensde arbeidsinkomens, maar als een forfaitair bedrag dat varieert, naargelang van het sociaal risico en naargelang het gaat om werknemers of zelfstandigen. Wat werknemers betreft, blijft dat beperkt tot werkloosheidsuitkeringen in de derde vergoedingsperiode en inschakelingsuitkeringen. Het sociaal statuut van de zelfstandigen daarentegen kent, met uitzondering van de pensioenen, alleen forfaitaire inkomensvervangende uitkeringen toe. De socialegrondrechtenverdragen eisen dat het bedrag van die forfaitaire uitkeringen zó wordt vastgesteld dat zij dan ten minste het

(51) Ordonnantie van de GGC van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag. Voor een algemene presentatie van het Brusselse gezinsbijslagensysteem, Palsterman, P., *Les allocations familiales bruxelloises*, Limal, Anthemis, coll. Perspectives de droit social, 92 p., 2020.

(52) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, pp. 113-116, 2013; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 96, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf).

(53) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, pp. 112-119, 2013; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, pp. 92-99, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf); Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen, Intersentia, p. 86, 2007.

(54) We indexeran dat voor 2017 vastgestelde loon door het bedrag ervan te vermenigvuldigen met 1,0524.



voorgeschreven percentage van het loon van een “ongeschoolde arbeider” bereiken.<sup>55</sup> Ze zijn dus minder streng voor forfaitaire dan voor procentuele uitkeringen. Vermits België forfaitaire uitkeringen het meest verleent aan zelfstandigen en, tegelijkertijd, de Aanbeveling verwacht dat uitkeringsbedragen neutraal zijn ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden, hanteren we niet het loon van een ongeschoolde arbeider maar opnieuw, zoals voor de procentuele uitkeringen, het loon van een geschoolde arbeider om na te gaan of de Belgische forfaitaire uitkeringen ook een behoorlijke levensstandaard waarborgen.

Voor gerechtigden die niet beantwoorden aan het profiel van de modelgerechtigden moeten de toegekende uitkeringen ten slotte in een redelijke verhouding staan tot de uitkeringen voor de modelgerechtigden.<sup>56</sup> De socialegrondrechtenverdragen bepalen niet wat wordt beschouwd als een redelijke verhouding. We hanteren in dat verband het begrip equivalent inkomen dat we ook gebruiken om, zoals hierna wordt toegelicht, na te gaan of de Belgische sociale verzekeringen de uitkeringsgerechtigden en hun gezinnen vrijwaren van armoede (*infra*, 3.3.3.).

De analyses die we op basis van de verschillende toegelichte keuzes hebben verricht, illustreren op welke wijze de socialegrondrechtenverdragen het te bereiken minimumniveau van uitkeringen bepalen. De vaststellingen die we daarbij hebben gemaakt, hebben evenwel veel meer een indicatieve waarde, vermits we in het bestek van deze studie alleen rekening hebben kunnen houden met de Brusselse kinderbijslag voor een bepaald gezinstype, we op een eigen wijze het gemiddeld loon van een geschoolde arbeider hebben bepaald, we ook voor forfaitaire uitkeringen niet het loon van een ongeschoolde arbeider maar het loon van een geschoold arbeider als norm hanteren en we ook op een eigen wijze hebben bepaald of socialeverzekeringuitkeringen voor andere gerechtigden in een redelijke verhouding staan tot de uitkeringen voor de bij de socialegrondrechtenverdragen bedoelde modelgerechtigden.<sup>57</sup>

### 3.3.3. Vrijwaren van armoede

De Aanbeveling verduidelijkt niet hoe kan worden uitgemaakt of sociale-beschermingsuitkeringen de gerechtigden vrijwaren van armoede. De socialegrondrechtenverdragen bieden op dit punt weinig houvast. Zij eisen weliswaar dat, voor zover nationale wetgevers opteren voor socialebijslandsregelingen in plaats van voor sociale verzekeringen, de socialebijslandsuitkeringen het door de

(55) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, pp. 112-119, 2013; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, pp. 92-99, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf); Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen, Intersentia, p. 86, 2007.

(56) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, pp. 112-119, 2013; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, pp. 92-99, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf).

(57) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 487-518.

socialegrondrechtennormen vastgelegd niveau bereiken. Samen met de andere bestaansmiddelen van de uitkeringsgerechtigden moeten die uitkeringen voldoende hoog zijn om de gezinnen gezonde en behoorlijke bestaansvoorwaarden te verzekeren en moeten zij ten minste het voor het desbetreffende sociaal risico voorgeschreven percentage van het loon van een ongeschoolde arbeider bereiken.<sup>58</sup> Het aldus omschreven minimumniveau waarborgt op zich evenwel niet dat het niveau van de socialebijstandsuitkeringen hoog genoeg is om de betrokkenen te vrijwaren van armoede, vermits het niet rechtstreeks verwijst naar enige armoedenorm. Voor een juridische analyse van de vraag of de Belgische socialeverzekeringsprestaties de gerechtigden voldoende vrijwaren van armoede, bieden de socialegrondrechtennormen bijgevolg geen houvast.

Men zou daarentegen bijvoorbeeld wel kunnen vertrekken van het Herziane Europees Sociaal Handvest dat bindend is voor België. Het Handvest bepaalt dat eenieder recht heeft op “sociale zekerheid” en op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Het verplicht de partijen socialezekerheidsstelsels in te voeren of in stand te houden, ze op een bevredigend peil te houden en te streven naar een geleidelijke verhoging daarvan.<sup>59</sup> Het Europees Comité voor de Sociale Rechten, dat toezicht houdt op de implementatie van het Handvest, eist dat socialeverzekeringsuitkeringen ten minste gelijk zijn aan het bedrag van de nationale armoedegrens en stelt die armoedegrens gelijk aan 50% van het equivalent mediaan inkomen, zoals berekend op de door Eurostat vastgestelde armoedegrens. Als een socialeverzekeringsuitkering ten minste 40% van die norm bereikt, aanvaardt het Comité dat de norm van 50% wordt gehaald dankzij een aanvulling van de betrokken uitkering met andere uitkeringen. Halen socialeverzekeringsprestaties ook die lagere norm niet, dan worden ze zonder meer ontoereikend geacht door het Comité.<sup>60</sup>

Niettemin hebben we de geanalyseerde uitkeringen niet getoetst aan die juridische norm, maar aan armoedemaatstaven die de voorbije jaren verder werden ontwikkeld binnen de sociologische en economische literatuur.<sup>61</sup> De armoederisicograad, in het bijzonder, is een van de sociale indicatoren die sinds 2001 door de Europese Unie wordt gebruikt om armoede en sociale uitsluiting officieel te meten. De armoederisicograad

(58) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 58-59, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, pp. 117-119, 2013.

(59) Deel I, punten 12 en 30, Deel II, art. 12 HESH.

(60) Council of Europe, *Digest of the case law of the European Committee of social rights*, p. 116 en p. 138, 2018, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>; zie De Becker, E., *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Brugge, die Keure, p. 95, 2019; Mikkola, M., Common Denominators of European Social Security, in Van Langendonck, J. (ed.), *The right to social security*, Antwerpen, Intersentia, pp. 235-236, 2007; Mikkola, M., The development of European social security standards, in Pennings, F. en Vonk, G. (eds.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 154-157, 2015.

(61) Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B., *Social indicators. The EU and social inclusion*, New York-Oxford, Oxford University Press, 240 p., 2002; Storms, B., *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 475 p., 2012; Penne, T., *Decent incomes and the affordability of essential goods and services in Europe: the added value of reference budgets*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 343 p., 2020.

geeft het aandeel van de bevolking weer met een inkomen lager dan de Europese 60%-armoedegrens. Deze grens werd vastgelegd op 60% van het nationaal mediaan equivalent huishoudinkomen. In hedendaags onderzoek naar armoede en adequaatheid van uitkeringen wordt doorgaans de Europese 60%-armoedegrens gebruikt die door Eurostat, het statistische bureau van de Europese Unie, wordt ontwikkeld.<sup>62</sup> Het Europees Comité voor de Sociale Rechten hanteert een lagere armoedegrens, die nu wat verouderd is. Om die redenen hebben we het cruciaal geacht om de Belgische socialeverzekeringsuitkeringen te toetsen aan de huidige armoedemaat. Daarnaast hebben we de hoogte van de uitkeringen ook getoetst aan de referentiebudgetten die, in tegenstelling tot de Europese 60%-armoedegrens, vertrekken van concrete behoeften en bepalen hoeveel middelen een gezin minimaal nodig heeft om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen. Ook deze maatstaf wordt vaak gebruikt om de adequaatheid van uitkeringen na te gaan.

Om te weten of de uitkeringen werknemers en zelfstandigen vrijwaren van armoede, is niet alleen het bedrag van de individuele uitkeringen van belang, maar ook de interactie met de bredere belasting- en uitkeringsregelgeving. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van de standaardsimulatiemethode waarbij voor typegezinnen het beschikbaar netto-inkomen wordt berekend.<sup>63</sup> Een zorgvuldig uitgebalanceerde set indicatoren gebaseerd op verschillende gezinstypes laat toe om de adequaatheid van de sociale bescherming, vanuit de invalshoek van armoedebestrijding, op te volgen en maakt het ook mogelijk om de interactie van de sociale bescherming met andere regelgeving te kwantificeren op het niveau van specifieke gezinnen, of om na te gaan hoe het beschikbare netto-inkomen van een gezin verandert wanneer de onderliggende situatie wijzigt.

We hebben telkens twee typegezinnen vooropgesteld voor de sociale verzekeringen voor zowel werknemers als zelfstandigen. Voor de gezinnen op actieve leeftijd tonen we steeds een typegezin zonder gezinslast (alleenstaande) en een typegezin met gezinslast (in casu een alleenstaande met twee kinderen). In het geval van de pensioenverzekeringen passen we de typegezinnen aan om de doelgroep beter te vatten. We behouden daarom een alleenstaande als typegezin zonder gezinslast, maar gebruiken als typegezin met gezinslast een getrouwd koppel waarbij de echtgenoot inactief is.

Andere demografische kenmerken zijn leeftijd en woonplaats. We kozen steeds voor een leeftijd van 40 jaar voor personen op actieve leeftijd, voor de gepensioneerde typegezinnen veronderstellen we een leeftijd van 70 jaar. Zo wordt ruim voldaan aan de vereiste leeftijdsvoorwaarden voor toegang tot de sociale pensioenverzekering.

(62) Social Protection Committee Indicators Sub-group, *Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion, 2015 update*, Luxemburg, European Union, 2015, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>.

(63) Er zij gewezen op het verschil tussen het hier gebruikte referentiepunt en het referentiepunt dat wordt gebruikt om de toereikendheid van het behoud van de levensstandaard te beoordelen. Terwijl socialegrondrechtenverdragen verwijzen naar het bruto-inkomen uit arbeid om de vervangingspercentages te meten die worden gegarandeerd door de sociale verzekeringen (*supra*, 3.3.2.), zijn hedendaagse statistische indicatoren die armoede proberen te begrijpen gebaseerd op het netto-inkomen. Dat is logisch, omdat armoede afhankelijk is van het werkelijk beschikbare inkomen.

Verder kozen we voor het Brusselse gewest als domicilie. Dit maakt dat de gezinnen met kinderen vallen onder de toepassing van de Brusselse gezinsbijslagenregeling, zoals voor de analyse van de waarborg van een behoorlijke levensstandaard (*supra*, 3.3.2.). Voor alle gezinstypes worden bijgevolg ook de Brusselse gewest- en (gemiddelde) gemeentebelastingen toegepast. Merk op dat we veronderstellen dat de werknemer werkt(e) als bediende. Dit is met name relevant voor het berekenen van de uitkering in de eerste maand van arbeidsongeschiktheid (*infra*, 6.3.3.).

We berekenen minimale en maximale uitkeringen. Voor de berekening van minimale uitkeringen voor werknemers nemen we een persoon met een voltijds interprofessioneel minimumloon en een werkverleden van 12 maanden.<sup>64</sup> Bij zelfstandigen rijst de vraag niet, aangezien hun vervangingsinkomens, behalve inzake pensioenen, altijd forfaitair zijn (*supra*, 3.3.2.). We veronderstellen dat werknemers en zelfstandigen zich in dezelfde minimale situatie bevinden. Dat wil zeggen dat er geen ander inkomen is in het gezin dan het inkomen gegarandeerd door het belasting- en uitkeringsstelsel en dat het gezin huurt en geen vermogen heeft opgebouwd. We berekenen de nettogezinsinkomens onder de veronderstelling dat een persoon gedurende het volledige jaar recht heeft op een uitkering.

Vervolgens toetsen we deze inkomens aan de Europese armoederisicogrens enerzijds en de zogenaamde referentiebudgetten anderzijds. Het belang van deze twee indicatoren hebben we al aangegeven; we komen er nu op terug om bepaalde technische details uit te leggen.

De Europese armoedegrens is vastgelegd op 60% van het nationale mediaan equivalent huishoudinkomen. Het equivalent inkomen wordt gedefinieerd als het totale beschikbare inkomen<sup>65</sup> van het huishouden gedeeld door zijn equivalente grootte, om rekening te houden met de grootte en de samenstelling van het huishouden, die uiteraard een impact hebben op de noden van een gezin, maar ook leiden tot schaalvoordelen. De gebruikte equivalentieschaal is de gemodificeerde OECD-schaal.<sup>66</sup> De gemodificeerde OECD-equivalentieschaal kent een waarde van 1 toe aan het hoofd van het huishouden, 0,5 aan elk bijkomend lid van tenminste 14 jaar en 0,3 aan elk kind jonger dan 14 dat deel uitmaakt van het huishouden.<sup>67</sup> Deze data worden gebruikt om de officiële armoedestatistieken van de EU te berekenen. De meest recente cijfers die beschikbaar waren op het moment van schrijven waren gebaseerd op de enquête SILC 2018<sup>68</sup>, met informatie over het inkomensjaar 2017. Deze cijfers kunnen we niet onmiddellijk vergelijken met onze simulaties van beschikbare netto-inkomens voor

(64) Merk op dat dit niet in alle gevallen overeenkomt met het wettelijk bepaalde minimum binnen het stelsel, dat (iets) lager kan liggen voor werknemers zonder die anciënniteit.

(65) Dat inkomensconcept bevat wel de opbrengsten uit kapitaal en huurinkomsten, maar niet het totaal aan vermogen.

(66) OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

(67) Social Protection Committee Indicators Sub-group, *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*, European Union, 2015, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&clangId=en>.

(68) SILC: Statistics on Income and Living Conditions.

typegezinnen in 2020. Daarom hebben we de SILC-cijfers aangepast aan de inflatie met de geharmoniseerde consumptieprijsindex beschikbaar op Eurostat.<sup>69</sup>

Daarnaast toetsen we de uitkeringen ook aan de referentiebudgetten die vertrekken van concrete behoeften en bepalen hoeveel middelen een gezin minimaal nodig heeft om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen.<sup>70</sup> Wat die minimale financiële middelen zijn, is niet absoluut te bepalen. De Belgische referentiebudgetten, ontwikkeld in 2008 door het CEBUD (Centrum voor budgetadvies en -onderzoek), beogen een dergelijke financiële ondergrens te definiëren. Ze weerspiegelen het minimale budget dat gezinnen van verschillende omvang, leeftijd en samenstelling nodig hebben in een stedelijke context (*in casu* Vlaanderen), ingeval alle leden van het gezin in goede gezondheid verkeren, hun budget goed kunnen beheren en de noodzakelijke goederen en diensten voor hen voldoende toegankelijk zijn.<sup>71</sup> De budgetten worden gedefinieerd in samenspraak met experts, en verder afgetoetst en op punt gesteld in focusgroepen. De meest recente referentiebudgetten hebben betrekking op 2019. Net zoals voor de Europese 60%-armoedegrens hebben we deze bedragen aangepast aan de situatie in 2020 in lijn met de inflatie.

#### 3.4. CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN DE TRANSPARANTIE VAN DE REGELINGEN

Met betrekking tot de vierde en laatste dimensie van de door de Aanbeveling beoogde toegang tot sociale bescherming, namelijk de transparantie van de socialebeschermingsregelingen, hebben we ons in deze bijdrage beperkt tot de vraag of de Belgische wetgeving waarborgt dat de informatie aan de burgers de door de Aanbeveling nagestreefde kwaliteit bereikt. In dat verband legt het “handvest” van de sociaal verzekerde, afgekondigd bij de hoger vermelde wet van 1995 (*supra*, 3.3.1.), alle Belgische “socialezekerheidsinstellingen” de verplichting op “dienstige inlichtingen” met betrekking tot rechten en verplichtingen te verstrekken en raad te geven aan de sociaal verzekerden. Maar wat precies wordt beschouwd als dienstige inlichtingen, wordt bepaald – en onderzoeken we bijgevolg – voor elke sociale verzekering afzonderlijk. Het handvest verplicht de socialezekerheidsinstellingen niet tot het geven van regelmatige updates over de individuele rechten van de sociaal verzekerde, noch tot de terbeschikkingstelling van online simulatoren of persoonlijke accounts. We gaan daarom ook na of de specifieke wetgeving voor de onderzochte sociale verzekeringen voorziet in dergelijke verplichtingen.

Dit doen we omdat we goed weten dat een betere toegankelijkheid en kwaliteit van de informatie cruciaal zijn om het verontrustende fenomeen van niet-gebruik van sociale rechten of *non-take-up* in te dijken. Zoals bekend gaat het om geenszins anekdotische

(69) Eurostat, 2020, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc\\_hicp\\_midx&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hicp_midx&lang=en).

(70) Penne, T., Cornelis, I. en Storms, B., All we need is... Reference budgets as an EU policy indicator to assess the adequacy of minimum income protection, *Social Indicators Research*, vol. 147, nr. 3, pp. 991-1013, 2020.

(71) Storms, B. en Van den Bosch, K., *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven, Acco, 342 p., 2009; Storms, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. en Casman, M.-T., Naar Europese referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie? Wat leren de Belgische budgetten?, in Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*, Leuven, Acco, pp. 97-115, 2012.

situaties waarin een persoon juridisch in aanmerking komt voor een uitkering maar ze niet geniet omdat hij niet op de hoogte is van de regelingen en hun werking.<sup>72</sup>

### 3.5. AFBAKENING EN STRUCTUUR VAN DE ANALYSE

In dit artikel wordt het hoger in detail beschreven analytische kader toegepast op de belangrijkste vervangingsinkomens, zowel in het systeem voor werknemers als in dat voor zelfstandigen. We laten hier dus de aanvullende inkomens, zijnde de prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging en de gezinsbijslagen, buiten beschouwing. Het is niet zo dat er zich geen problemen zouden voordoen met betrekking tot de formele of effectieve toegang tot de sociale dekking, noch met betrekking tot de adequaatheid van de dekking.<sup>73</sup> Die problemen zijn evenwel minder omvangrijk wegens het quasi-universele karakter van de prestaties en hun toenemende – in de gezondheidszorg – of volledige – bij de gezinsbijslag – loskoppeling van de socioprofessionele status van de rechthebbenden. Meer in het algemeen laten wij ook alle regelingen, ongeacht hun aard – vervangend of aanvullend – die specifiek zijn voor de (vele varianten van) statutaire ambtenaren, alsmede, meer anekdotisch, voor de zeelieden van de koopvaardij, buiten beschouwing. We focussen op de twee grote socialeverzekeringssystemen die de grote meerderheid van de actieve bevolking omvatten: het systeem van de werknemers en het sociaal statuut van de zelfstandigen.

We presenteren onze analyse op basis van de gedekte sociale risico's en niet op basis van de twee grote beroeps categorieën: we vertrekken van de risico's om vervolgens, voor de sociale dekking die op elk van deze risico's van toepassing is, eerst de regels te onderzoeken die van toepassing zijn op de werknemers en vervolgens die op de zelfstandigen. Bovendien worden de drie in aanmerking genomen sociale risico's behandeld in een volgorde die overeenkomt met de 'gemiddelde' levenscyclus, namelijk de overheersende blootstelling aan het risico van de werkloosheid, vervolgens aan dat van arbeidsongeschiktheid en ten slotte aan dat van ouderdom (en van overleving). Dat wil uiteraard niet zeggen dat alle werknemers aan deze risico's en in die volgorde daaraan zijn blootgesteld, maar vanuit sociodemografisch oogpunt treft de dreiging van werkloosheid vooral jongeren, is de kans om een periode van arbeidsongeschiktheid door te maken groter in het midden of aan het eind van een loopbaan dan aan het begin ervan, terwijl ouderdom zich bij hypothese aan het eind van een loopbaan voordoet (zoals ook vaker het geval is voor het overlijden van een

(72) Voor een systematische stand van de kennis over dit fenomeen in België, samen met een overzicht van de vele vragen die het oproept, zie Dumont, D., *Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique*, *TSR*, nr. 3, pp. 377-420, 2020, en de talrijke bronnen waarnaar de auteur verwijst.

(73) Met betrekking tot de gezondheidszorg, zie met name Ces, S. en Baeten, R., *Inequalities in access to healthcare in Belgium*, rapport voor rekening van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsuitkering (RIZIV), Brussel, European Social Observatory, 184 p., 2020, [http://ose.be/files/publication/health/2020\\_Ces\\_Baeten\\_NIHDI\\_inequalities\\_access\\_care\\_Report\\_EN.pdf](http://ose.be/files/publication/health/2020_Ces_Baeten_NIHDI_inequalities_access_care_Report_EN.pdf); Louckx, F., De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraak, in Kéfer, F. en Foubert, P. (eds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Brugge, die Keure, pp. 347-350, 2021; RIZIV en Dokters van de Wereld, *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Waterloo, Wolters Kluwer, 358 p., 2014.

echtgenoot). Voor elk van de drie in aanmerking genomen risico's onderzoeken we op vergelijkende wijze de regels voor werknemers en zelfstandigen.

Tot slot werken we voor elk punt – het formele bestaan van een dekking tegen werkloosheid, de effectiviteit van deze dekking, de adequaatheid ervan, de transparantie ervan, enz. – in twee stappen. Ten eerste stellen we een inventaris op van de belangrijkste moeilijkheden die nog steeds bestaan ten aanzien van de uiteengezette evaluatiecriteria. Meteen daarna formuleren wij een aantal voorstellen, nog steeds in het licht van de aanwijzingen in de Aanbeveling en in internationale socialegrondrechtennormen.

Zoals we hebben aangekondigd (*supra*, 1.) toetsen we eerst ons socialezekerheidsstelsel in zijn geheel aan de Europese aanbeveling (4.), alvorens dieper in te gaan op de drie weerhouden sectoren (5., 6. en 7.).

#### **4. ALGEMENE BEVINDINGEN EN VOORSTELLEN IN VERBAND MET DE SOCIALEVERZEKERINGS-SYSTEMEN VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN**

In dit gedeelte stellen we onze bevindingen voor die betrekking hebben op de socialeverzekeringssystemen voor werknemers en zelfstandigen in hun geheel. Komen achtereenvolgens aan bod: het bestaan van een formele verzekeringsdekking, die van cruciaal belang is (4.1.); de effectiviteit van die verzekeringsdekking waarbij we hier niet lang blijven stilstaan, vermits dit aspect vooral per sociaal risico moet worden behandeld (4.2.); de adequaatheid van de sociale verzekeringen, die, als men ze analyseert op het niveau van de respectieve socialeverzekeringssystemen in hun geheel, ons vooral ertoe brengt de uiterst belangrijke problematiek van de bijdrageberekening aan te snijden (4.3.); en ten slotte de transparantie van de sociale verzekeringen (4.4.).

##### **4.1. FORMELE VERZEKERINGSDEKKING: SITUATIES VAN BEROEPSACTIVITEIT ZONDER SOCIALE VERZEKERING ZOVEEL MOGELIJK BEPERKEN**

In België zijn de sociale verzekeringen voor werknemers geïntegreerd in het socialeverzekeringssysteem voor werknemers. De wetgeving die betrekking heeft op dat systeem, bepaalt dat, in principe, alle werknemers vallen onder de toepassing ervan. Voor sommige categorieën werknemers beperkt zij de aansluiting bij het systeem evenwel tot enkele sociale verzekeringen ervan. Andere categorieën werknemers worden zelfs helemaal uitgesloten uit het systeem en de daarvan deel uitmakende sociale verzekeringen. Daartegenover staat dan weer dat die wetgeving bepaalde groepen van personen die geen werknemers zijn en waartoe onder meer sommige categorieën zelfstandigen behoren, toch onderbrengt in het socialeverzekeringssysteem voor werknemers of een of meer sociale verzekeringen ervan.

Het aldus afgebakende toepassingsgebied van het systeem geldt in principe eveneens voor de sociale verzekeringen die deel uitmaken van het systeem. In afwijking daarvan worden bepaalde categorieën personen die ressorteren onder het systeem, soms uitgesloten van deelname aan een sociale verzekering die deel uitmaakt van het systeem. Omgekeerd wordt soms aan bepaalde categorieën personen die niet vallen onder de toepassing van het systeem, toch toegang verleend tot een sociale verzekering die deel uitmaakt van het systeem. Beide soorten afwijkingen vindt men terug in de

specifieke wetgeving voor de onderscheiden sociale verzekeringen die deel uitmaken van het systeem.

De sociale verzekeringen voor zelfstandigen zijn eveneens samengebracht in een socialeverzekeringssysteem, met name het sociaal statuut van de zelfstandigen. Ook hier geldt dat wie ressorteert onder het systeem, ook valt onder de toepassing van de sociale verzekeringen ervan, tenzij men behoort tot een daarvan uitgesloten categorie zelfstandigen of tot een categorie zelfstandigen voor wie de aansluiting is beperkt tot een of meer sociale verzekeringen van het systeem. Ook hier geldt het aldus afgebakende toepassingsgebied van het systeem, op enkele kleine uitzonderingen na, voor alle sociale verzekeringen die deel uitmaken van het systeem.

Hierna analyseren we eerst op kritische wijze de thans geldende formele verzekeringsdekking in het kader van het socialeverzekeringssysteem voor werknemers (4.1.1.) en in het kader van het sociaal statuut van de zelfstandigen (4.1.2.) in hun geheel, en formuleren we voorstellen ter zake. De eventuele afwijkende regels voor bepaalde sociale verzekeringen worden verder in deze bijdrage behandeld (*infra*, 5.1., 6.1. en 7.1.).

Van cruciaal belang is dat de Aanbeveling ernaar streeft dat alle werknemers en zelfstandigen die zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van een of andere socialebeschermingsregeling, daarbij worden aangesloten, verplicht of, voor zelfstandigen, ten minste vrijwillig. In België zijn de geheel of gedeeltelijk van beide socialeverzekeringssystemen uitgesloten personen vaak evenwel sociaal verzekerd met een beperkte beroepsactiviteit of met een laag arbeidsinkomen. Daarom focussen we op hun situatie en bespreken we de vraag of het opportuun is om hen aan te sluiten bij de sociale zekerheid en aldus het aantal gevallen waarin professioneel actieve personen geen sociale bescherming genieten, zoveel mogelijk te verminderen. We beseffen daarbij dat hun verplichte aansluiting vragen kan oproepen in het kader van sociale verzekeringen waarin een bepaald evenwicht bestaat tussen de betaalde socialeverzekeringsbijdragen en de omvang van de toe te kennen socialeverzekeringsuitkeringen (4.1.3.).

#### **4.1.1. Formele verzekeringsdekking en haar beperkingen in het socialeverzekeringssysteem voor werknemers**

In België zijn de meeste werknemers, met inbegrip van atypische werknemers en leden van het contractuele overheidspersoneel, verplicht verzekerd. De verplichte aansluiting bij hun systeem geldt voor alle sociale risico's waarop de Aanbeveling van toepassing is. Dit geldt ook tijdens de perioden waarin zij een uitkering voor een door de Aanbeveling gedekt sociaal risico genieten.

Bepaalde categorieën zelfstandigen en andere categorieën personen die geen werknemer zijn, ressorteren eveneens onder het socialeverzekeringssysteem voor werknemers. Hier denkt men, onder andere, aan personen die in opdracht van een onderneming vervoer van goederen of personen verrichten<sup>74</sup>, kunstenaars, onthaalouders, enz. Het

(74) Het gaat, meer in detail, om personen die in opdracht van een onderneming vervoer van goederen of personen verrichten door middel van voertuigen waarvan zij geen eigenaar zijn of waarvan de aankoop gefinancierd of de financiering gewaarborgd wordt door die onderneming.



toepassingsgebied van het socialeverzekeringssysteem voor werknemers is dus sterk uitgebreid. Om die reden wordt het socialeverzekeringssysteem van de werknemers steeds meer gekwalificeerd als een algemeen systeem.

Daartegenover staat dat sommige categorieën atypische werknemers met een bijkomstige betrekking of met een betrekking die wezenlijk van korte duur is, expliciet worden onttrokken aan de toepassing van het werknemerssysteem. Het gaat onder meer om personen die niet meer dan acht uur per week arbeiden bij één of meerdere werkgevers ten behoeve van het huishouden van de werkgever of zijn gezin, om werknemers die arbeidsprestaties verrichten in het kader van een PWA-arbeidsovereenkomst<sup>75</sup> en om studenten die ten hoogste 475 aangegeven uren studentenarbeid per kalenderjaar verrichten gedurende de perioden van niet verplichte aanwezigheid in de onderwijsinstellingen.

Andere categorieën atypische werknemers worden door de wetgeving die van toepassing is op het systeem uitgesloten van bepaalde sociale verzekeringen voor werknemers. Artsen in opleiding hebben bijvoorbeeld geen toegang tot de werkloosheidsverzekering en de pensioenverzekering voor werknemers.

Meer nog, sommige met werknemers gelijk te stellen categorieën personen, zoals gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten<sup>76</sup> of personen die actief zijn in het zogeheten “verenigingswerk”, worden bij wet geacht hun arbeid niet krachtens een arbeidsovereenkomst te verrichten, zodat zij per definitie geen toegang hebben tot het socialeverzekeringssysteem voor werknemers.

In al die gevallen stellen we een gebrek aan formele verzekeringsdekking vast voor een of meer sociale risico's waarop de Aanbeveling van toepassing is.

Voor de categorieën personen die op grond van de wettelijke criteria waarmee ze worden afgebakend, op zich kunnen worden beschouwd als werknemers<sup>77</sup>, bevelen we aan dat zou worden voorzien in een verplichte socialeverzekeringsdekking voor alle sociale risico's waarop de Aanbeveling van toepassing is. Er is immers geen wezenlijke reden waarom deze werknemers, die beroepsprestaties verrichten in een juridisch ondergeschikt verband, zonder sociale dekking zouden moeten werken. Het gaat om het uitwonend huispersoneel, personen die arbeidsprestaties verrichten in het kader van een PWA-arbeidsovereenkomst, kansarme jongeren die worden tewerkgesteld in vzw's, artsen in opleiding en gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten. Die verplichte dekking houdt meteen ook een bijdrageplicht voor hun werkgevers of daarmee gelijkgestelde personen in, want daar draait het eigenlijk om.

(75) PWA: Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, zie [https://www.belgium.be/nl/werk/werk\\_zoeken/arbeidsmarkt/pwa\\_en\\_dienstencheques](https://www.belgium.be/nl/werk/werk_zoeken/arbeidsmarkt/pwa_en_dienstencheques).

(76) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 357-378.

Over het lot van de gedetineerden, zie Van Limberghen, G. en Van der Plancke, V., *Sociale zekerheid van (ex-)gedetineerden en hun verwanten*, Brugge, die Keure, 438 p., 2008.

(77) We hanteren daarbij nog steeds, zoals de Europese Commissie, het werknemersbegrip zoals het door het Hof van Justitie is uitgelegd in het kader van het vrij verkeer van werknemers (*supra*, 2.1.).

Voor sommige andere uitgesloten categorieën daarentegen sluiten de wettelijke afbakeningscriteria op zich niet uit dat hun arbeidsprestaties zo'n geringe omvang hebben dat ze louter marginaal en bijkomstig blijken te zijn. Het zou bijgevolg in elk individueel geval moeten worden onderzocht of zij kunnen worden aanzien als werknemers in de zin van de Aanbeveling.<sup>78</sup> Het gaat onder meer om personen die occasionele arbeid verrichten ten behoeve van het huishouden of specifieke beperkte activiteiten in land- en tuinbouw. We komen verder terug op deze problematiek (*infra*, 4.1.3.).

#### 4.1.2. Formele verzekeringsdekking in het sociaal statuut van de zelfstandigen

Zelfstandigen ressorteren, evenals helpers in hoofdberoep en de meewerkende partners van zelfstandigen, onder het sociaal statuut van de zelfstandigen. Dat geldt ook tijdens perioden waarin zij een inkomensvervangende socialeverzekeringsuitkering (financiële uitkering van het overbruggingsrecht, dan wel een arbeidsongeschiktheids- of ouderschapsuitkering respectievelijk pensioen) genieten. Zij bouwen evenwel nog geen pensioenrechten op tijdens kwartalen waarvoor zij een vrijstelling van socialeverzekeringsbijdragen genieten wegens tijdelijke financiële of economische moeilijkheden, noch tijdens kwartalen waarvoor zij het overbruggingsrecht genieten.<sup>79</sup> We bevelen aan dat de kwartalen waarvoor zelfstandigen een dergelijke bijdragevrijstelling of het overbruggingsrecht genieten, worden gelijkgesteld met kwartalen van beroepsbezigheid met het oog op de toekenning en berekening van zelfstandigenpensioenen.

Er is ons inziens voorts sprake van een onvolkomen formele verzekeringsdekking, voor zover een specifieke sociale verzekering voor zelfstandigen slechts dekking biedt voor enkele, maar niet voor alle componenten van het voor werknemers gedekte sociaal risico. Dat geldt voor het werkloosheidsrisico en voor het arbeidsongevallen- en beroepsziekerisico, in de mate waarin de regeling van het overbruggingsrecht en de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen het gedekte sociale risico omschrijven op een beperktere wijze dan de socialegrondrechtennormen die risico's omschrijven voor werknemers (*infra*, 5.1. en 6.1.). We bevelen de Belgische wetgever aan om hetzij de invoering van een werkloosheidsverzekering en een arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering voor zelfstandigen te overwegen, hetzij de bestaande regeling van het overbruggingsrecht en de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zo aan te passen dat zij de desbetreffende sociale risico's volledig dekken.<sup>80</sup>

Zelfstandigen in bijberoep en student-zelfstandigen zijn slechts gerechtigd op socialeverzekeringsuitkeringen als hun socialeverzekeringsbijdragen tenminste gelijk zijn aan de minimumbijdrage voor de beoefenaars van een zelfstandig hoofdberoep.

(78) Vermits we uitgaan van het werknemersbegrip zoals het door het Hof van Justitie is uitgelegd in het kader van het vrij verkeer van werknemers, veronderstellen we dat een marginale en bijkomstige activiteit als werknemer niet wordt beschouwd als een activiteit als werknemer in de zin van de Aanbeveling.

(79) Dumont, D., *Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?*, *JTT*, bijzonder nummer (Dermine, E. en Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après*, afl. 1363-1364, p. 173, 2020.

(80) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 184-185, 232 en 394-395.

Niet alleen is die drempel vatbaar voor betwisting, bovendien moet de aandacht worden gevestigd op een nog problematischere situatie: zelfstandigen in bijberoep genieten, ook als zij hogere bijdragen betalen, geen bescherming voor het economisch risico waaraan zij blootstaan als zelfstandige, aangezien zij nooit in aanmerking komen voor het overbruggingsrecht. Dat lijkt ons geenszins gerechtvaardigd.<sup>81</sup>

Jonge en toevallige helpers van zelfstandigen van hun kant en – onder bepaalde voorwaarden<sup>82</sup> – personen die actief zijn in de deeleconomie<sup>83</sup> of het verenigingswerk, zijn volledig uitgesloten van het socialeverzekeringssysteem voor zelfstandigen.

Niet alle zelfstandigen genieten dus reeds een (volledige) formele verzekeringsdekking.<sup>84</sup>

Sommige categorieën personen die volledig of gedeeltelijk worden uitgesloten uit het sociaal statuut van de zelfstandigen kunnen, gelet op de wettelijke criteria waarmee ze worden bepaald, niet worden beschouwd als personen met een bijkomstige en marginale activiteit.<sup>85</sup> Het gaat om student-zelfstandigen wier socialeverzekeringsbijdragen ten minste de helft van de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep bedragen en om jonge helpers van zelfstandigen. We bevelen aan dat voor hen zou worden voorzien in een verplichte socialeverzekeringsdekking voor alle sociale risico's waarop de Aanbeveling van toepassing is.

Voor andere categorieën zelfstandigen, met name student-zelfstandigen die geen socialeverzekeringsbijdragen zijn verschuldigd en toevallige helpers, sluit de wettelijke

(81) Wat de zelfstandigen in bijberoep over het algemeen betreft, zie Van Limberghen, G., Zelfstandigen in bijberoep: op de schop ermeel, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. en Van Limberghen, G. (eds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Antwerpen, Intersentia, pp. 623-634, 2021. Over hun ontoelaatbaarheid tot het overbruggingsrecht in het bijzonder, zie Dumont, D., *Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage'?*, *JTT*, bijzonder nummer (Dermine, E. en Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après*, afl. 1363-1364, p. 172, 2020.

(82) Zie Grondwettelijk Hof 23 april 2020, nr. 53/2020 waarbij de wet van 18 juli 2018 betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie en de wet van 30 oktober 2018 tot wijziging van de wet van 18 juli 2018 betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie en van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 worden vernietigd; art. 5 *quinquies* van het koninklijk besluit 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, ingevoegd bij wet van 24 december 2020.

(83) Franquet, V., La nouvelle exception au statut social des travailleurs indépendants pour l'économie collaborative : présentation générale et questionnement critique, *Orientations*, nr. 3, pp. 21-27, 2017; Franquet, V., L'exonération fiscale et sociale organisée par la loi du 18 juillet 2018. Etude théorique et pratique de sa problématique du point de vue du statut social des travailleurs indépendants, in Detienne, Q. en Mormont, H., (eds.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Luik, Anthemis, reeks Commission université-palais, pp. 291-391, 2021; Gilson, S., Lambinet F. en Verwilghen, M., Le statut social des travailleurs de l'économie collaborative, in Lamine, A. en Wattecamp, C. (eds.), *Quel droit social pour les travailleurs des plateformes ? Premiers diagnostics et actualités législatives*, Limal, Anthémis, pp. 129-240, 2020.

(84) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 378-395.

(85) We gaan hierbij, zoals de Europese Commissie, andermaal uit van het werknemersbegrip zoals het door het Hof van Justitie is uitgelegd in het kader van het vrij verkeer van werknemers (supra, 2.1.) en veronderstellen, naar analogie, dat een marginale en bijkomstige activiteit als zelfstandige of helper niet wordt beschouwd als een activiteit als zelfstandige in de zin van de Aanbeveling. Voor de betrokken categorieën gaat het zonder twijfel niet om een marginale en bijkomstige activiteit als zelfstandige of helper.

omschrijving van die categorieën op zich niet uit dat de arbeidsprestaties van de betrokkene zo'n geringe omvang hebben dat ze louter marginaal en bijkomstig blijken te zijn.<sup>86</sup> We komen hierna terug op deze problematiek (*infra*, 4.1.3.).

#### **4.1.3. Welke formele verzekeringsdekking van sociaal verzekerden met een beperkte beroepsactiviteit of met een laag arbeidsinkomen in het kader van sociale verzekeringen?**

Zoals we hoger hebben toegelicht (*supra*, 4.1.1. en 4.1.2.), hebben sommige categorieën werknemers en zelfstandigen met een occasionele of in de tijd beperkte, maar niet bijkomstige en marginale beroepsactiviteit geen toegang tot het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers, respectievelijk het sociaal statuut van de zelfstandigen.

De Aanbeveling eist nochtans expliciet dat elke werknemer en elke zelfstandige toegang zou hebben tot adequate sociale bescherming. Op grond daarvan moet men de Belgische wetgever aanbevelen om de toepassing van de sociale verzekeringen voor werknemers, respectievelijk zelfstandigen uit te breiden tot die thans uitgesloten categorieën. Voor werknemers moet die uitbreiding de vorm aannemen van een verplichte aansluiting. Voor zelfstandigen kan die uitbreiding geschieden met een vrijwillige en, waar passend, verplichte aansluiting.<sup>87</sup>

Evengoed verliezen we niet uit het oog dat er vanzelfsprekend een spanningsveld bestaat tussen dat expliciete streefdoel van de Aanbeveling en het belang van het verzekeringsparadigma in het kader van sociale verzekeringen. Vele sociale verzekeringen berusten in principe op een bepaald evenwicht tussen de omvang van de gepresteerde arbeid, de hoogte van de socialeverzekeringsbijdragen en het bedrag van de inkomensvervangende socialeverzekeringsprestaties. Vanuit dat perspectief rijst de vraag of de (verplichte) aansluiting van atypische werknemers en zelfstandigen met zeer geringe arbeidsprestaties en lage arbeidsinkomens veel aarde aan de dijk brengt en, vanuit sociaal en politiek oogpunt, haalbaar is. De bijdrageverhogingen die een verplichte aansluiting met zich meebrengt, zullen waarschijnlijk weerstand oproepen. Bovendien zullen de uitkeringen die worden toegekend, wellicht niet volstaan om de betrokken uitkeringsgerechtigden te vrijwaren van armoede. Auteurs verwijzen dan ook naar de (vaak legitieme) doelstellingen die aan de uitsluiting van de betrokken categorieën ten grondslag liggen.<sup>88</sup>

(86) Als men naar analogie van het werknemersbegrip zoals het door het Hof van Justitie is uitgelegd in het kader van het vrij verkeer van werknemers mag aannemen dat een marginale en bijkomstige activiteit niet wordt beschouwd als een activiteit als zelfstandige in de zin van de Aanbeveling, zou het dan in elk individueel geval moeten worden onderzocht of zij kunnen worden aanzien als zelfstandigen.

(87) Punt 8 Aanbeveling.

(88) Zie Barrio, A., Montebovi, S. en Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), p. 239, 2018; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. en Chesalina, O. (eds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 322-323 en pp. 326-327, 2021; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 445-448, 2020.

In werkelijkheid verwacht de Aanbeveling van de lidstaten ten minste dat zij voor die personen de door haar nagestreefde doelstellingen bereiken met hun socialebeschermingsstelsel in zijn geheel.<sup>89</sup> Zij lijkt aldus te erkennen dat haar doelstellingen kunnen worden bereikt door de samenvoeging van de betrokken socialeverzekeringsprestaties met uitkeringen uit andere socialebeschermingsregelingen, inclusief buitenwettelijke sociale verzekeringen en socialebijstandsregelingen.<sup>90</sup>

We vragen ons daarom af of, zolang de Belgische sociale verzekeringen hoofdzakelijk met socialeverzekeringsbijdragen worden gefinancierd, een meer genuanceerde aanpak een uitweg kan bieden.

Voor de thans van alle sociale verzekeringen uitgesloten werknemers en zelfstandigen bevelen we een verplichte socialeverzekeringsdekking aan voor geneeskundige verzorging. Voor de uitgesloten werknemers bevelen we bovendien ook een verplichte aansluiting bij de arbeidsongevallen- en de beroepsziekteverzekeringen aan. Beide verzekeringen beschermen de betrokkenen immers tegen aantastingen van hun fysieke en psychische integriteit en leggen het professioneel gezondheidsrisico op de schouders van de werkgevers.

Voor de overige sociale risico's waarop de Aanbeveling van toepassing is, zou men de betrokken werknemers en zelfstandigen de mogelijkheid kunnen bieden om zich vrijwillig aan te sluiten bij de overzeese sociale zekerheid. Het stelsel van de overzeese sociale zekerheid beoogt de gebeurlijke ontoereikendheid van de eventueel toepasselijke buitenlandse socialezekerheidsregeling op te vangen. De wetgever heeft het niet opportuun geacht om de betrokken sociaal verzekerden, zelfs niet op facultatieve basis, te laten vallen onder de toepassing van de reguliere Belgische sociale verzekeringen. Hij heeft voor hen dat specifieke socialeverzekeringsstelsel ingericht waarin het bedrag van de bijdrage kan worden vastgesteld tussen een minimum- en maximumbedrag. Het stelsel van de overzeese sociale zekerheid biedt de aangesloten sociaal verzekerden bijgevolg meer flexibiliteit dan de reguliere Belgische sociale verzekeringen. Dat stelsel kan misschien een bron van inspiratie zijn voor een verbetering van de sociale bescherming van sociaal verzekerden met een, qua arbeidstijd of -inkomen, weliswaar beperkte, maar niet marginale en louter bijkomstige beroepsactiviteit.

#### **4.2. EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING: DE OPBOUW, HET BEHOUD EN/OF DE OVERDRAAGBAARHEID VAN HET RECHT OP UITKERINGEN WAARBORGEN**

Wat de effectieve verzekeringsdekking betreft, beoogt de Aanbeveling ernaar dat sociaal verzekerden die een formele toegang hebben tot een socialebeschermingsregeling, in de mogelijkheid zijn effectief een recht op socialebeschermingsprestaties te verwerven

(89) Punt 11 Aanbeveling.

(90) Zie Barrio, A., Montebovi, S. en Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), p. 239, 2018; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. en Chesalina, O. (eds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 322-323 en pp. 326-327, 2021; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 445-448, 2020.

en te behouden bij loopbaantransities. Als rechten in opbouw en verworven rechten behouden blijven, socialebeschermingsregelingen rekening houden met reeds (gedeeltelijk) volbrachte wachttijden en loopbaanduurvoorwaarden in een vorige arbeidsrelatie of een andere rechtspositie op de arbeidsmarkt of rechten in opbouw en verworven rechten overdraagbaar zijn naar een andere socialebeschermingsregeling gaan aanspraken op socialebeschermingsprestaties niet verloren bij loopbaantransities.

We hebben vastgesteld dat de Belgische sociale verzekeringen op dat vlak nog niet voldoet aan de Aanbeveling.

De instandhouding van wachttijden en loopbaanduurvoorwaarden of de duur ervan is niet steeds gerechtvaardigd in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen of vanuit het perspectief van de neutraliteit ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt of van de aard van hun arbeidsrelatie. Geheel of gedeeltelijk volbrachte wachttijden blijven bovendien niet steeds behouden, inzonderheid, maar niet alleen bij loopbaantransities. In enkele gevallen is het bestaan of de duur van carenperiodes niet verenigbaar met de Aanbeveling of is de looptijd van sommige socialeverzekeringsuitkeringen te kort in het licht van de Aanbeveling.<sup>91</sup>

In dit opzicht is het echter niet mogelijk om beoordelingen in algemene termen uit te drukken: de analyse moet per sociaal risico worden opgesplitst. We gaan hier nader op in wat de sociale verzekeringen inzake werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen betreft (*infra*, 5.2., 6.2. en 7.2.).

#### **4.3. ADEQUATE SOCIALEBESCHERMINGSREGELINGEN: DE KWESTIE VAN DE FINANCIERING VAN DE UITKERINGEN**

Vanuit het oogpunt van de adequaatheid van de uitkeringen moet in dit stadium een globale problematiek aan de orde worden gesteld, met name de wijze waarop zij worden gefinancierd. Het ogenblik waarop deze uitkeringen worden betaald (5.3.1., 6.3.1. en 7.3.1.), het adequate karakter ervan (5.3.2., 6.3.2. en 7.3.2.) en hun geschiktheid om armoede te voorkomen (5.3.3., 6.3.3. en 7.3.3.) worden verder per sociaal risico onderzocht.

Wat de financiering van de sociale verzekeringen betreft, doet de Belgische wetgeving ons inziens alsnog niet blijken van een expliciet referentiekader voor het bepalen van de verhouding tussen bijdragen en overheidstegemoetkomingen, noch van de verhouding tussen de bijdragen van de sociaal verzekerden en de bijdragen van hun werk- of opdrachtgevers. De Belgische wetgever heeft bijvoorbeeld nog geen visie ontwikkeld over de wijze waarop moet worden omgegaan met de ontstentenis van een tweede bijdragebetaler in het sociaal statuut van de zelfstandigen. Zo maken de persoonlijke socialeverzekeringsbijdragen van werknemers deel uit van de bijdragebasis, maar geldt het tegendeel voor de bijdragen van zelfstandigen en kunnen zelfstandigen binnen zekere perken hun bijdragen voor hun collectief sociaal statuut verminderen door bijdragen te storten voor individuele socialeverzekeringsvoordelen die geen deel

(91) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 402-473.

uitmaken van dat statuut. Maar het belangrijkste is vooral dat er veel situaties zijn waarin de grondslag en het effectieve tarief van de socialeverzekeringsbijdragen lijken te verschillen van de reële bijdragecapaciteit van de sociaal verzekerden.

Wat de socialezekerheidsregeling voor werknemers betreft, wordt, vanuit dat perspectief, aan de kaak gesteld dat de ter zake geldende wetgeving een hele reeks sommen en voordelen uitsluit van de bijdragegrondslag. De toename van deze geregeld gewijzigde uitsluitingen heeft tot gevolg dat de ontwikkeling van zogenaamde alternatieve vormen van beloning die een andere vorm aannemen dan het basisloon, sterk wordt aangemoedigd. Zo krijgen steeds meer werknemers vandaag een loonpakket met een hele waaier aan extralegale voordelen. Het gaat om een HR-beleid dat werkgevers in staat moet stellen hun kosten te “optimaliseren”, maar ook om hun werknemers aan zich te “binden”. Deze evolutie roept vragen op: naast het feit dat de werknemers die aanvullende voordelen genieten, in de praktijk massaal degenen zijn die al een hoog loon ontvangen, komt de cumulatieve impact van de bijdragevrijstellingen op de begroting van de sociale verzekeringen neer op miljarden aan gemiste ontvangsten. We moeten dus goed beseffen dat de prijs voor de verhoging van de koopkracht, op korte termijn, van de begunstigden van aanvullende voordelen bestaat in een definanciering van de sociale verzekeringen door de verminderingen van de bijdragegrondslag.<sup>92</sup>

In het socialeverzekeringssysteem voor zelfstandigen van zijn kant, is het aantal categorieën zelfstandigen met eigen bijdrageschalen in de laatste jaren nog toegenomen. Naast de zelfstandigen in hoofd- dan wel bijberoep onderscheidt men nog de meewerkende echtgenoten, de student-zelfstandigen, de zelfstandigen die de pensioenleeftijd hebben bereikt of een pensioen genieten, de personen die kunnen worden gelijkgesteld met de beoefenaars van een zelfstandig bijberoep en, wat de definitieve bijdragen betreft, de zogenaamde ‘primo-starters’. Op dat punt bestaat zeker ruimte voor vereenvoudiging. Belangrijker is nog dat de bijdragen niet altijd in verhouding staan tot de financiële draagkracht van de zelfstandigen. In het sociaal statuut van de zelfstandigen leidt het tarief, of beter gezegd de tarieven van de socialezekerheidsbijdragen, namelijk ertoe dat het gaat om een degressieve heffing: hoe hoger de inkomsten – verminderd met de beroepskosten – hoe minder ze relatief belast worden met bijdragen. Drie verschillende percentages, die afnemen, volgen immers op elkaar. In verhouding tot het verdiende beroepsincome worden ‘grote’ zelfstandigen beduidend minder belast dan ‘kleine’ zelfstandigen. Een zelfstandige met een jaarinkomen dat het tussenplafond niet overschrijdt, betaalt immers 20,50% aan

(92) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 561-568. Voor een kwantitatief overzicht kan worden verwezen naar SD Worx en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), Extrapolatie van de bedragen van de verschillende alternatieve verloningsvormen, die in de voorgaande studie (2017) werden geïdentificeerd, naar de gehele populatie van loontrekkenden onderworpen aan Belgische sociale zekerheid in de privésector, Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 103 p., 2019, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/remun-sdworx-2019-nl.pdf>.

Voor een kritische analyse kan onder meer worden verwezen naar Clesse, J., *Quelques réflexions sur les rémunérations alternatives*, in De Corte, R., De Vos, M., Humblet, P., Kéfer, F. en Van Hoorde, E. (eds.), *De taal is gans het recht. Liber amicorum Willy van Eeckhoutte*, Mechelen, Wolters Kluwer, 3-18, 2018; Stevens, Y. en Put, J., *Loonoptimalisatie ondermijnt de sociale zekerheid*, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. en Van Limberghen, G. (eds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Antwerpen, Intersentia, pp. 635-651, 2021.

socialerverzekeringsbijdragen op zijn volledige inkomen. Voor de zelfstandige wiens jaarinkomen dit plafond overschrijdt, bedraagt de bijdragevoet daarentegen 14,16% op de tweede schijf van zijn inkomen en zelfs 0% op de derde schijf. Hoe meer het inkomen van een zelfstandige het tweede plafond overschrijdt, hoe meer de feitelijke aanslagvoet vermindert. Voor een jaarinkomen dat gelijk is aan het dubbele van het maximumplafond bedraagt de effectieve bijdragevoet over het volledige verdiende inkomen, aldus ongeveer 10%. Voor zelfstandigen die werken als vennoot of bestuurder van een rechtspersoon, geldt bovendien dat hun socialerverzekeringsbijdragen niet altijd worden berekend op hun werkelijke nettoberoepsinkomsten. De fiscale wetgeving laat immers toe een deel van de gemaakte winsten onder bepaalde voorwaarden niet te kwalificeren als beroepsinkomsten waarop socialerverzekeringsbijdragen voor zelfstandigen worden geheven.<sup>93</sup>

We bevelen de Belgische wetgever dan ook aan om voor het socialerverzekeringssysteem voor werknemers en het sociaal statuut van de zelfstandigen te voorzien in een expliciet en op coherente uitgangspunten berustend kader voor het bepalen van de verhouding tussen bijdragen en overheidstegemoetkomingen en tussen de bijdragen van de sociaal verzekerden en hun werk- of opdrachtgevers. Die uitgangspunten moeten het duurzaam financieel evenwicht van de afzonderlijke sociale verzekeringen veiligstellen en zowel rekening houden met de eigenheid van de diverse beroepsgroepen als voorzien in goed overwogen criteria voor solidariteit tussen de diverse socialerverzekeringssystemen en sociale verzekeringen. Wat het socialerverzekeringssysteem voor werknemers betreft, zijn we voorts van oordeel dat de basis waarop de socialerverzekeringsbijdragen worden berekend, moet worden afgebakend op een meer coherente en transparante wijze. Wat het sociaal statuut van de zelfstandigen betreft, zou de wetgever de veelheid aan categorieën bijdrageplichtige zelfstandigen en bijhorende bijdrageschalen moeten verminderen, de bijdragen meer in verhouding tot de financiële draagkracht van de zelfstandigen moeten brengen en moeten voorzien in een subjectief recht op bijdragevrijstelling en -vermindering voor zelfstandigen in tijdelijke financiële of economische moeilijkheden. De wetgever zou voorts ervoor moeten zorgen dat zelfstandigen gelijkwaardige socialerverzekeringsbijdragen betalen, ongeacht of zij werkzaam zijn in het kader van een rechtspersoon of niet.

(93) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 561-568.

Zie ook Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels, pp. 49-50, 57-59 en 83, 2014, <https://www.academischeraadpensioenen.be/docs/nl/rapport-062014-nl.pdf>; Dumont, D., *Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage'?*, *JTT*, bijzonder nummer (Dermine E. en Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19*: penser le présent et penser l'après, afl. 1363-1364, pp. 178-179, 2020; Janvier, R., *Zelfstandigen krijgen (te) veel voor hun geld*, *Samenleving & Politiek*, vol. 26, nr. 5, pp. 58-62, 2019; Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed*, 3rd Workshop: Adequate coverage, Europese Commissie, pp. 2-3, 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1716&furtherEvents=yes>. Over het bijzondere geval van zelfstandigen in bijberoep, Van Limberghen, G., *Zelfstandigen in bijberoep: op de schop ermee!*, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. en Van Limberghen, G. (eds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Antwerpen, Intersentia, pp. 629-630 en pp. 632-634, 2021.



#### 4.4. TRANSPARANTE SOCIALEBESCHERMINGSREGELINGEN: BIJDAGEN TOT EEN HOGERE BENUTTINGSGRAAD VAN UITKERINGEN

Wat de transparantie van de socialebeschermingsregelingen betreft, stellen we ten slotte vast dat de Belgische sociale verzekeringen geen of, qua kwaliteit, sterk uiteenlopende omschrijvingen van het begrip dienstige inlichtingen hanteren. Voorts bevatten de websites van de bevoegde publiekrechtelijke instellingen meestal, maar niet altijd afdoende informatie over de rechten en verplichtingen van de sociaal verzekerden in het kader van de onderzochte sociale verzekeringen. Een betere toegankelijkheid en kwaliteit van de informatie zijn nochtans cruciaal om het verontrustende fenomeen van niet-gebruik van sociale rechten of *non-take-up* terug te dringen. Bovendien voorzien die websites meestal niet in een simulator die sociaal verzekerden toelaat het bedrag van hun uitkering te kennen.<sup>94</sup> De Belgische wetgeving waarborgt momenteel dus niet voldoende dat sociaal verzekerden toegang hebben tot informatie die voldoet aan de kwaliteit die de Aanbeveling nastreeft. We gaan daar verder nader op in, wat de verzekeringen inzake werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen betreft (*infra*, 5.4., 6.4. en 7.4.).

Na deze eerste beoordeling van onze socialeverzekeringssystemen in hun geheel in het licht van de Europese aanbeveling analyseren we nu nader de specifieke sociale verzekeringen inzake werkloosheid (5.), arbeidsongeschiktheid (6.) en pensioen (7.).

### 5. WERKLOOSHEIDSVERZEKERINGEN

De werkloosheidsverzekering voorziet voornamelijk in inkomensvervangende uitkeringen voor arbeidsgeschikte sociaal verzekerden die werkloos zijn wegens omstandigheden onafhankelijk van hun wil en daardoor verstoken zijn van arbeid en loon.

Voor zelfstandigen bestaat de regeling van het overbruggingsrecht. De prestaties van die sociale verzekering worden toegekend, ingeval de onderneming van zelfstandigen failliet is verklaard, ingeval zelfstandigen het voorwerp uitmaken van een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling in het kader van een collectieve schuldenregeling, ingeval zij door omstandigheden onafhankelijk van hun wil worden gedwongen elke zelfstandige activiteit te onderbreken of te staken, of ingeval zij zich bevinden in economische moeilijkheden en elke zelfstandige activiteit officieel stopzetten.

Beide sociale verzekeringen komen hierna aan bod.

#### 5.1. FORMELE VERZEKERINGSDEKKING

Zoals we hoger hebben toegelicht, voorzien de Belgische socialeverzekeringssystemen nog niet in een volledige formele verzekeringsdekking voor alle werknemers en zelfstandigen (*supra*, 4.1.). We voegen hier toe dat jonge schoolverlaters als zodanig niet ressorteren onder het socialeverzekeringssysteem voor werknemers, maar onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op inschakelingsuitkeringen, een

(94) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 581-588.

bijzondere vorm van werkloosheidsuitkeringen, ongeacht de beroepsactiviteit die zij later zullen uitoefenen.

We komen hier nog terug op ons oordeel dat de regeling van het overbruggingsrecht voorziet in een onvolkomen formele verzekeringsdekking. Zij somt de gronden voor de toekenning van het overbruggingsrecht wel op, maar omschrijft, anders dan de werkloosheidsverzekering, het gedekte sociaal risico nog niet op een generieke en abstracte wijze. Het is moeilijk om aan de hand van die opsomming te achterhalen welk(e) risico(s) men precies wil dekken en uit te maken of de regeling van het overbruggingsrecht voorziet in socialeverzekeringsprestaties voor alle gevallen waarin arbeidsgeschikte zelfstandigen wegens omstandigheden onafhankelijk van hun wil noch arbeid, noch beroepsinkomsten hebben.<sup>95</sup> We bevelen de Belgische wetgever aan om hetzij de invoering van een werkloosheidsverzekering te overwegen, hetzij de bestaande regeling van het overbruggingsrecht zó aan te passen dat zij het werkloosheidsrisico volledig dekt.

We herhalen hier voorts nog ons voorstel dat alle zelfstandigen in bijberoep verplicht zouden moeten worden verzekerd in de regeling van het overbruggingsrecht.

## 5.2. EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING

Hierna onderzoeken we in welke mate de werkloosheidsverzekering en de regeling van het overbruggingsrecht de Aanbeveling reeds hebben uitgevoerd op het vlak van de wachttijden en loopbaanduurvoorwaarden (5.2.1.), de carenperiodes (5.2.2.) en de looptijd van de uitkeringen (5.2.3.). We formuleren telkens, waar nodig, aanbevelingen om beide sociale verzekeringen beter in overeenstemming met de Aanbeveling te brengen.

### 5.2.1. Wachttijden en loopbaanduurvoorwaarden

De socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België<sup>96</sup>, laten toe dat het recht op werkloosheidsuitkeringen afhankelijk wordt gemaakt van een wachttijd, maar leggen de maximumduur van die wachttijd niet vast. De wachttijd moet wel noodzakelijk zijn om misbruik te voorkomen.<sup>97</sup> Wachttijden die er enkel toe strekken de toegang tot de werkloosheidsverzekering te beperken, druisen in tegen de socialegrondrechtenverdragen.<sup>98</sup>

(95) Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?, *JTT*, bijzonder nummer (Dermine E. en Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après*, afl. 1363-1364, pp. 176-177, 2020.

(96) De strengste normen zijn vervat in de Europese Code Sociale Zekerheid en het IAO-Verdrag 168.

(97) Art. 23 Europese Code Sociale Zekerheid; art. 17, eerste lid IAO-Verdrag 168.

(98) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 69-70, 2011; Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen, Intersentia, pp. 64-65, 2007; Pennings, F.J.L., The Impact of Social Security Conventions: the Netherlands, in Pennings, F. (ed.), *Between Soft and Hard Law. The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law*, Den Haag, Kluwer Law International, pp. 108-110, 2006.

Rekening houdend met het vereiste aantal werkdagen en de gelijkstelling van vele soorten inactiviteitsdagen met werkdagen, met de duur van de referentieperiode waarin die dagen kunnen worden volbracht, met de uiteenlopende meningen in de lidstaten van de IAO over de maximum toegelaten wachttijden<sup>99</sup> en met de wachttijden in andere lidstaten van de Europese Unie<sup>100</sup>, achten we de wachttijd van 312 werkdagen voor werknemers niet in strijd met de socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België. Dat geldt ook voor de wachttijd van 4 kwartalen in de regeling van het overbruggingsrecht.

Daarentegen staan de wachttijden van 468 en 624 dagen voor werklozen van respectievelijk ten minste 36 en 50 jaar oud ons inziens op gespannen voet met die socialegrondrechtenverdragen.<sup>101</sup> Die wachttijden zijn naar ons oordeel in ieder geval beduidend langer dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen. Dat geldt ook voor de loopbaanduurvoorwaarde van 8 kwartalen voor zelfstandigen aan wie het overbruggingsrecht wordt toegekend op grond van een definitieve stopzetting wegens economische moeilijkheden. Voor zover die wachttijden en loopbaanduurvoorwaarde nog redelijk konden worden geacht in perioden waarin werknemers en zelfstandigen meer homogene loopbanen volbrachten, is het behoud ervan veel minder goed te rechtvaardigen in een tijdperk waarin steeds meer personen die werkloos worden op hogere leeftijd, voordien ook arbeid hebben verricht in een andere hoedanigheid.

Jonge schoolverlaters kunnen aanspraak maken op inschakelingsuitkeringen. Voor hen geldt een beroepsinschakelingstijd van 310 dagen, die zij ook kunnen vervullen op een andere wijze dan door het volbrengen van arbeids- of daarmee gelijkgestelde dagen. Dat is in overeenstemming met de regel in het toepasselijke socialegrondrechtenverdrag dat ten minste 3 van de 10 opgesomde categorieën nieuwe aanvragers, waartoe schoolverlaters behoren, recht moeten hebben op werkloosheidsuitkeringen onder door de nationale wetgeving vast te stellen voorwaarden.<sup>102</sup> Een niet-bindende aanbeveling nodigt de lidstaten van de IAO uit om de betrokken nieuwe aanvragers vrij te stellen van de wachttijd of hen het voordeel van een verminderde wachttijd toe te kennen.<sup>103</sup> De beroepsinschakelingstijd is ongeveer even lang als de kortste wachttijd van 312 dagen voor werklozen die niet ouder zijn dan 35 jaar. De Belgische wetgever voorzag vroeger in een kortere wachttijd voor schoolverlaters (eerst 155 en later 233 dagen voor personen van 18 tot en met 25 jaar en eerst 77 en later 155 dagen voor personen jonger dan 18 jaar). Ook de wachttijd voor jongere werknemers werd verlengd (van 78 dagen voor werknemers jonger dan 18 jaar en 156 dagen voor werknemers jonger dan 26 jaar naar 312 dagen voor beide groepen). Die wachttijden voor schoolverlaters en jongere werknemers zijn opgetrokken in het kader van een globaal plan met het

(99) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, pp. 69-70, 2011.

(100) Europese Commissie, *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed 2nd Workshop: Effective coverage. Thematic Discussion Paper – Annex*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

(101) Zie ook Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen, Intersentia, pp. 64-65, 2007.

(102) Art. 26 IAO-Verdrag 168.

(103) Punt 18 IAO-Aanbeveling 176.

oog op de oplossing van problemen inzake werkgelegenheid en de financiering van de sociale zekerheid.<sup>104</sup> Die maatregel houdt bijgevolg geen verband met het voorkomen van misbruiken.

De langere wachttijden voor werknemers van ten minste 36 jaar oud en de loopbaanduurvoorwaarde voor de toekenning van het overbruggingsrecht ingeval van een definitieve stopzetting wegens economische moeilijkheden zijn ons inziens ook niet neutraal ten opzichte van de aard van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt. Werknemers van 36 jaar en ouder vervullen een wachttijd die anderhalve tot twee keer zo lang is als de wachttijd in de regeling van het overbruggingsrecht. Zelfstandigen die hun beroepsbezigheid stopzetten wegens economische moeilijkheden, volbrengen een loopbaanduurvoorwaarde die tweemaal zo lang is als de wachttijd voor werklozen die jonger zijn dan 36 jaar, terwijl hun financiële uitkering beperkt is in de tijd.

Wat atypische werknemers betreft, wordt de vereiste arbeidsduur uitgedrukt in arbeidsuren, dat wil zeggen in een kleinere, meer in lijn met de aard van hun arbeidsrelatie liggende tijdseenheid dan voor typische werknemers. Voor vrijwillig deeltijdse werknemers eist de wetgever een aantal halve arbeids- of daarmee gelijkgestelde dagen, dat gelijk is aan het aantal volledige dagen voor typische werknemers en dat mag worden vervuld gedurende een voor hen met 6 maanden verlengde referentieperiode. Het door hen volbrachte aantal arbeidsdagen mag gemiddeld slechts maximum 78 dagen per kwartaal bedragen. Doordat het gemiddelde mag worden berekend over de hele referentieperiode lopen vrijwillig deeltijdse werknemers met arbeidstijden die sterk variëren op jaarbasis, niet het gevaar een aantal halve arbeidsdagen te verliezen.<sup>105</sup> De wachttijdenregeling voor atypische werknemers is op dit punt bijgevolg voldoende neutraal ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van de sociaal verzekerden. Dat is echter niet het geval, voor zover België nog geen gevolg heeft gegeven aan de bepaling van IAO-Verdrag 168 om de wachttijd in de werkloosheidsverzekering aan te passen aan de beroepsomstandigheden van seizoenarbeiders.<sup>106</sup>

Om de hoger toegelichte redenen bevelen we de Belgische wetgever aan om de wachttijd voor werknemers jonger dan 26 jaar en voor de toekenning van inschakelingsuitkeringen terug te brengen tot 156 dagen, om de wachttijd voor werknemers ouder dan 36 jaar terug te brengen tot de wachttijd die geldt voor werknemers jonger dan 36 jaar en om de loopbaanduurvoorwaarde van 8 kwartalen van pensioenopbouw voor de toekenning van het overbruggingsrecht bij definitieve stopzetting van een zelfstandige beroepsbezigheid wegens economische moeilijkheden op te heffen.

(104) Van Langendonck, J. m.m.v. Put, J., Van Limberghen, G. en Van Regenmortel, A., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, p. 52 en p. 549, 2011.

(105) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale: une première vue transversale, in Dumont, D. (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, p. 140, 2017. De auteurs wijzen erop dat zij die regel en de bijdrage van deze auteur in hun studierapport verkeerd hebben geïnterpreteerd en in deze bijdrage dus hun eerder ingenomen standpunt ter zake wijzigen.

(106) Art. 17, tweede lid IAO-Verdrag 168.

Naar ons oordeel dient de Belgische wetgever voorts de wachttijdregeling aan te passen aan de beroepsomstandigheden van seizoenarbeiders, naar analogie van de arbeids-ongeschiktheidsverzekering voor werknemers (*infra*, 6.2.1.).

Als een sociaal verzekerde overstapt van de werkloosheidsverzekering naar de regeling van het overbruggingsrecht, volbrengt hij in zijn nieuwe hoedanigheid van zelfstandige niet langer de wachttijd in de werkloosheidsverzekering. Onder bepaalde voorwaarden behoudt hij reeds volbrachte arbeids- of daarmee gelijkgestelde inactiviteitsdagen of het voordien verworven recht op toegang tot de werkloosheidsuitkeringen. Werkloosheidsuitkeringen worden in de praktijk blijkbaar lang niet altijd toegekend aan de ervoor in aanmerking komende zelfstandigen die eerder als werknemer actief waren, terwijl de socialeverzekeringsfondsen hun recht daarop toch snel zouden moeten kunnen verifiëren via de Kruispuntbank.<sup>107</sup>

Als een zelfstandige werknemer wordt, volbrengt hij niet langer de wachttijd in de regeling van het overbruggingsrecht. Het voordeel van een reeds (gedeeltelijk) volbrachte wachttijd of het reeds verworven recht op toegang tot het overbruggingsrecht gaat dan verloren. Naar ons oordeel beperkt de regeling van het overbruggingsrecht op dit punt de mogelijkheden van personen met een gemengde loopbaan om een socialezekerheidsuitkering te verwerven in een onredelijke mate en is ze niet voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt of de aard van hun arbeidsrelatie. We bevelen de Belgische wetgever dan ook aan om voor zelfstandigen die werknemer worden, te voorzien in het behoud van een reeds (gedeeltelijk) volbrachte wachttijd of het reeds verworven recht op toegang tot het overbruggingsrecht. De financiële uitkering in de regeling van het overbruggingsrecht zou in dat laatste geval kunnen worden toegekend, ingeval de betrokkenen de wachttijd in de werkloosheidsverzekering nog aan het vervullen waren op het ogenblik waarop zij werkloos worden.

### 5.2.2. Carenzperiodes

De werkloosheidsverzekering en de regeling van het overbruggingsrecht lopen uiteen, wat de carenzperiode betreft.

De werkloosheidsverzekering laat het recht op uitkering ingaan vanaf de aanvang van de werkloosheid, maar niet vóór het einde van de periode die wordt bestreken door de ontslagvergoeding. Dat is niet in strijd met de socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België. Die normen omschrijven het sociaal verzekerd risico immers als het overeenkomstig de nationale wetgeving derven van inkomsten uit arbeid als gevolg van de onmogelijkheid voor de sociaal verzekerde die aan bepaalde voorwaarden moet voldoen, om passend werk te verkrijgen.<sup>108</sup>

Het recht op de financiële uitkering in het kader van het overbruggingsrecht voor zelfstandigen gaat in op de 1ste dag van de maand die volgt op de maand waarin

(107) Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?, *JTT*, bijzonder nummer (Dermine, E. en Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après*, afl. 1363-1364, p. 175, 2020.

(108) Art. 20 Europese Code Sociale Zekerheid; art. 10 IAO-Verdrag 168.

het verzekerde sociaal risico zich voordoet. Die regel houdt verband met de regel dat het bedrag van de financiële uitkering wordt uitgedrukt in een maandbedrag. De socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België, laten echter slechts toe dat werkloosheidsuitkeringen niet worden verstrekt gedurende de eerste 3 dagen van elk geval van inkomstenderving.<sup>109</sup> In zeer vele gevallen zal het recht op de financiële uitkering pas ingaan na meer dan drie dagen van inkomstenderving. Om de Belgische wetgeving beter af te stemmen op de socialegrondrechtenverdragen bevelen we de Belgische wetgever aan om het recht op de financiële uitkering te laten ingaan op de 1ste dag van de week die volgt op de intrede van het sociaal risico. Dat voorstel stemt overeen met de nieuwe regel dat zelfstandigen aanspraak kunnen maken op 25, 50 of 75% van het maandelijks bedrag van de financiële uitkering, als zij door omstandigheden onafhankelijk van hun wil worden gedwongen hun zelfstandige beroepsbezigheid te onderbreken gedurende ten minste 7, 14 of 21 opeenvolgende kalenderdagen.<sup>110</sup> We bevelen de Belgische wetgever, met het oog op een grotere neutraliteit in functie van de rechtspositie van de sociaal verzekerden, aan om de mogelijkheid van de toekenning van een uitkering per week onderbreking uit te breiden tot alle gevallen waarin het overbruggingsrecht kan worden toegekend, zodat de financiële uitkering steeds wordt toegekend op weekbasis. Met die aanpassing is de regeling van het overbruggingsrecht op dit punt naar ons oordeel, rekening houdend met de aard en berekeningswijze van de financiële uitkering, voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie die de betrokkenen bekleden op de arbeidsmarkt. De sociale verzekering voor zelfstandigen moet immers niet noodzakelijk dezelfde zijn als voor typische werknemers.

### 5.2.3. Looptijd van uitkeringen

Op het vlak van de looptijd van de uitkeringen vertonen de werkloosheidsverzekering en de regeling van het overbruggingsrecht grote verschillen.

Werkloosheidsuitkeringen worden toegekend zolang de gerechtigden werkloos zijn en tot zij de pensioenleeftijd bereiken. Dat laatste is niet in strijd met de socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België. De looptijd van werkloosheidsuitkeringen mag immers worden beperkt.<sup>111</sup> Ook afgezien daarvan is de tot het bereiken van de pensioenleeftijd beperkte looptijd van de werkloosheidsuitkeringen niet in strijd met de toepasselijke socialegrondrechtenverdragen. Die staan immers logischerwijze toe dat een uitkering waarop sociaal verzekerden recht hebben, wordt geschorst zolang de betrokkenen een andere socialezekerheidsuitkering in geld ontvangen.<sup>112</sup> Het recht op rustpensioen gaat in België in op de eerste dag van de maand volgend op die waarin de pensioenleeftijd bereikt, zonder dat een wachttijd of loopbaanduurvoorwaarde wordt opgelegd. Op het ogenblik waarop werknemers hun werkloosheidsuitkeringen niet langer ontvangen, kunnen zij bijgevolg aanspraak

(109) Protocol Europese Code Sociale Zekerheid.

(110) Art. 10, § 3 van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen, [www.juridat.be/cgi\\_loi/wetgeving.pl](http://www.juridat.be/cgi_loi/wetgeving.pl).

(111) Art. 24 Europese Code Sociale Zekerheid; Protocol Europese Code Sociale Zekerheid; art. 19 IAO-Verdrag 168.

(112) Art. 68, c) Europese Code Sociale Zekerheid; art. 20, g) IAO-Verdrag 168.

maken op een rustpensioen. Hun recht op pensioen wordt in dat geval overigens ambtshalve onderzocht.

De looptijd van inschakelingsuitkeringen voor jonge schoolverlaters wordt wel beperkt tot een, in bepaalde gevallen verlengbare, periode van 36 maanden. Die periode overtreft ruimschoots de minimumlooptijd van 21 weken die voor werkloosheidsuitkeringen wordt voorgeschreven door de socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België.<sup>113</sup> De voordien gangbare wachttuitkeringen werden onbeperkt in de tijd verleend. In de rechtsleer wordt om die en andere redenen betwijfeld dat de beperkte looptijd van de inschakelingsuitkeringen te rechtvaardigen valt.<sup>114</sup> De beperking van de looptijd van de inschakelingsuitkeringen is, in bepaalde omstandigheden, beschouwd als een schending van het standstillbeginsel dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.<sup>115</sup>

De maximumlooptijd voor de financiële uitkering in het kader van de regeling van het overbruggingsrecht bedraagt in beginsel 12 maanden. In de periode van 2017 tot en met 2019 ontving ongeveer een kwart van de uitkeringsgerechtigden de uitkering voor de maximumlooptijd. Die looptijd overtreft de door de socialegrondrechtenverdragen voorgeschreven minimumlooptijd van werkloosheidsuitkeringen, op één uitzondering na. De looptijd van de financiële uitkering die wordt toegekend op grond van een definitieve stopzetting wegens economische moeilijkheden, overtreft die minimumlooptijd van 21 weken alleen als de sociaal verzekerde gerechtigd is op de financiële uitkering gedurende 6 of 12 maanden. De looptijd van de financiële uitkering is beduidend lager dan de voor werkloosheidsuitkeringen voorgeschreven minimumlooptijd, als zelfstandigen de financiële uitkering niet langer kunnen genieten dan 3 maanden. Dat is het geval, als zij minder dan 20 pensioenloopbaankwartalen hebben volbracht op het ogenblik waarop zij hun zelfstandige beroepsbezigheid definitief stopzetten wegens economische moeilijkheden. Daarnaast is die maximumlooptijd beduidend lager dan de looptijd van inschakelingsuitkeringen voor jonge schoolverlaters. Voorts wordt de looptijd van de financiële uitkering niet alleen beperkt per keer dat een zelfstandige wordt getroffen door een sociaal verzekerd risico. Ook de periode waarin een zelfstandige de financiële uitkering kan genieten over zijn hele loopbaan wordt beperkt tot 12 respectievelijk 24 maanden.

(113) Art. 24 Europese Code Sociale Zekerheid; Protocol Europese Code Sociale Zekerheid; art. 19 IAO-Verdrag 168.

(114) Palsterman, P., Grondrechten en de werkloosheidsreglementering. Kritische benadering van de grondwettigheid van recente wijzigingen, in Verschueren, H. en Van Regenmortel, A. (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, pp. 270-271, 2016. Deze auteur volgt grotendeels, *mutatis mutandis*, de argumentatie over de versterking van de degressiviteit van de gewone werkloosheidsuitkeringen, in Dumont, D., *Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill*, *JT*, nr. 6541, pp. 769-776, 2013.

(115) Zie de rechtspraak aangehaald in Dumont, D., *Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré*, *JT*, nr. 6785, pp. 621-626, 2019; Louckx, F., *De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraak*, in Kéfer, F. en Foubert, P. (eds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Brugge, die Keure, pp. 353-354, 2021. Voor de hogere rechtbanken, zie in het bijzonder Cass. (3<sup>e</sup> k.), 14 september 2020, *V. cl ONEm*, A.R. n° S.18.0012.F., Juportal, met de overeenkomstige conclusie van de advocaat-generaal J.-M. Genicot.

De op werkloosheidsuitkeringen toepasselijke socialegrondrechtenverdragen laten een dergelijke beperking niet toe.

Het verschil met de regels inzake de looptijd van werkloosheidsuitkeringen is ons inziens dermate groot dat de regeling van het overbruggingsrecht niet de neutraliteit ten opzichte van de rechtspositie van de zelfstandigen op de arbeidsmarkt eerbiedigt. Een eerste stap in de richting van een betere uitvoering van de Aanbeveling bestaat in de opheffing van die regel die de looptijd van de financiële uitkering beperkt tot een maximumduur over de hele loopbaan. Een tweede stap bestaat erin de looptijd van de financiële uitkering die wordt toegekend op grond van een definitieve stopzetting wegens economische moeilijkheden, vast te stellen op 12 maanden, zoals in de andere gevallen waarvoor de financiële uitkering wordt toegekend. De kortere looptijden van 3 en 6 maanden leggen te veel de nadruk op het verzekeringsaspect en te weinig op het sociaal aspect van de sociale verzekering die de regeling van het overbruggingsrecht is. Een derde stap kan erin bestaan de looptijd van de financiële uitkering te verlengen voor zelfstandigen die een bepaalde loopbaanduurvoorwaarde hebben volbracht of voor zelfstandigen die een daartoe goedgekeurde beroepsopleiding of begeleiding volgen.

De wetgever zou evenwel ook de betrokkenen die nog geen (andere) beroepsactiviteit hebben op het ogenblik waarop de looptijd van de financiële uitkering verstrijkt<sup>116</sup>, onmiddellijk aansluitend toegang kunnen verlenen tot de werkloosheidsverzekering, zoals de wetgever reeds doet voor de gerechtigden op overgangsuitkeringen of jonge schoolverlaters. Zoals voor die categorieën “nieuwe aanvragers” vindt een dergelijke regeling voor gewezen zelfstandigen ook een grondslag in een IAO-Verdrag en -Aanbeveling.<sup>117</sup> In vele gevallen aanvaarden sociaal verzekerden een zelfstandige activiteit om te ontsnappen aan de werkloosheid. Zij behouden dan, in voorkomend geval, gedurende een zeer lange tijd een eerder verworven recht op werkloosheidsuitkeringen. Er is geen reden om werkloosheidsuitkeringen te weigeren aan personen die een zelfstandige beroepsarbeid hebben verricht, zonder eerst werkloosheidsuitkeringen te hebben genoten of gedurende een bepaalde periode werknemer te zijn geweest. Zelfstandige arbeid wordt trouwens niet beschouwd als een vorm van passende arbeid die uitkeringsgerechtigde werklozen moeten aanvaarden, op straf van het (tijdelijk) verlies van uitkeringen. Het lijkt dan ook niet gerechtvaardigd het recht op de toegang tot de werkloosheidsverzekering te ontzeggen aan personen die niet eerst werknemer of uitkeringsgerechtigde werkloze zijn geweest. Voorts wordt ook aan ambtenaren toegang tot de werkloosheidsverzekering verleend, ingeval hun dienstbetrekking eenzijdig wordt beëindigd door de tewerkstellende overheid of een einde neemt als gevolg van de vernietiging, intrekking, opheffing of niet-hernieuwing van hun benoemingsakte. De betrokkenen moeten dan niet eerst de wachttijd in de werkloosheidsverzekering volbrengen. De tewerkstellende overheid maakt in dat geval wel de met de wachttijd overeenstemmende patronale en werknemersbijdragen over aan het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers. In het geval van de zelfstandigen

(116) In de periode van 2017-2019 genoot een kwart van de uitkeringsgerechtigden het overbruggingsrecht gedurende 12 maanden (Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 463-464).

(117) Art. 26 IAO-Verdrag 168; Punt 18 IAO-Aanbeveling 176.



zou men de voorafgaande toekenning van de financiële uitkering in de regeling van het overbruggingsrecht gedurende 12 maanden vergelijkbaar kunnen achten met een dergelijke bijdragestorting.

### **5.3. ADEQUAATHEID VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN TEGEN WERKLOOSHEID**

We onderzoeken hierna of de werkloosheidsverzekering en de regeling van het overbruggingsrecht tijdig bescherming bieden aan werknemers en zelfstandigen (5.3.1.), hen een behoorlijke levensstandaard waarborgen (5.3.2.) en hen vrijwaren van armoede (5.3.3.).

#### **5.3.1. Tijdige verstrekking van uitkeringen**

De werkloosheidsverzekering hanteert een beslissingstermijn van 1 maand en een betalingstermijn van 1 maand. We bevelen, met het oog op de eenvormigheid met andere sociale verzekeringen, aan om die termijnen om te zetten in termijnen van 30 kalenderdagen.<sup>118</sup>

In de regeling van het overbruggingsrecht gelden, bij ontstentenis van andersluidende wetsbepalingen, de respectieve termijnen van telkens 4 maanden waarin het handvest van de sociaal verzekerde voorziet. We zien geen reden waarom de lengte van de beslissings- en betalingstermijnen zou verschillen van de termijnen in de werkloosheidsverzekering voor werknemers in de mate waarin de regeling van het overbruggingsrecht voor zelfstandigen de functionele tegenhanger vormt van de werkloosheidsverzekering. Overeenkomstig de toepasselijke wetgeving vangt de toekenningsperiode van de financiële uitkering immers aan op de eerste dag van de maand na de intrede van het verzekerd risico en hebben wijzigingen in de voorwaarden waaronder die uitkering wordt toegekend of uitbetaald, uitwerking vanaf de eerste dag van de daaropvolgende maand. Met het oog op de neutraliteit ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt bevelen we de wetgever dan ook aan om voor de financiële uitkering in het kader van het overbruggingsrecht te voorzien in dezelfde beslissings- en betalingstermijnen als voor de werkloosheidsuitkeringen voor werknemers.

#### **5.3.2. Waarborgen van een behoorlijke levensstandaard**

De socialegrondrechtenverdragen beschouwen een volwassene met partner en 2 kinderen als 'modelgerechtigden' (*supra*, 2.3.2.). De werkloosheidsuitkeringen in de tweede en derde vergoedingsperiode, de inschakelingsuitkeringen en de financiële uitkering in de regeling van het overbruggingsrecht voor samenwonende uitkeringsgerechtigden staan, als men gebruikt maakt van de gemodificeerde OECD-schaal om rekening te houden met de grootte en de samenstelling van het huishouden, niet in een redelijke verhouding tot de uitkeringen voor de modelgerechtigden. Hetzelfde geldt voor de inschakelingsuitkering van een alleenstaande uitkeringsgerechtigde. Die uitkeringen

(118) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 484.

zouden bijgevolg moeten worden verhoogd, zodat zij in een redelijke verhouding komen te staan tot de uitkering voor de modelgerechtigden.<sup>119</sup>

De socialegrondrechtenverdragen schrijven voorts, wat werkloosheidsuitkeringen betreft, een uitkeringspercentage van 50% voor. De werkloosheidsuitkeringen zijn in de eerste en tweede vergoedingsperiode gelijk aan 65%, respectievelijk 60% van het gedeelde loon voor uitkeringsgerechtigden met het profiel van de modelgerechtigde. Vermits die werkloosheidsuitkeringen worden berekend op basis van begrensde gedeelde lonen, vereisen de socialegrondrechtenverdragen dat zij (samen met de kinderbijslag) tenminste 50% bedragen van het gemiddeld loon van een geschoolde arbeider (eveneens verhoogd met de kinderbijslag). Alleen de werkloosheidsuitkeringen voor de eerste vergoedingsperiode bereiken dat niveau. De uitkeringen voor de tweede vergoedingsperiode zouden bijgevolg moeten worden verhoogd, zodat zij eveneens voldoen aan die norm.

De werkloosheidsuitkeringen in de derde vergoedingsperiode, de inschakelingsuitkeringen en de financiële uitkering in de regeling van het overbruggingsrecht zijn forfaitaire uitkeringen. Als we die uitkeringen verhoogd met de kinderbijslag toetsen aan het gemiddeld loon van een geschoolde arbeider, eveneens verhoogd met de kinderbijslag, stellen we vast dat alleen de financiële uitkering het vereiste uitkeringspercentage bereikt. De forfaitaire werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen zouden bijgevolg moeten worden verhoogd, zodat zij eveneens het vereiste peil bereiken.

We onderzoeken ten slotte of de berekeningswijze van de geanalyseerde uitkeringen voldoende neutraal is ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt of van de aard van hun arbeidsrelatie.<sup>120</sup>

Op twee punten is de werkloosheidsverzekering niet voldoende neutraal ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van de betrokkenen. Wat deeltijdse werknemers met behoud van rechten betreft, stellen we vast dat niet alleen hun referentie-uitkering, maar ook het bedrag van de uurtoeslag varieert naargelang van de gezinssituatie en dat de som van beide wordt verminderd met de werkbonus<sup>121</sup>, zodat hier sprake is van een tewerkstellingsval. Alle uitkeringsgerechtigden zouden dezelfde uurtoeslag moeten genieten, ongeacht hun gezinssituatie en de werkbonus zou niet in mindering mogen worden gebracht.<sup>122</sup> Vrijwillig deeltijdse werknemers ontvangen steeds halve daguitkeringen, zodat deeltijdse werknemers die meer dan halftijds werken, worden benadeeld. Hun aantal daguitkeringen zou niet moeten worden uitgedrukt als een vast

(119) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 513-516.

(120) Van Limberghen, G., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 523-525.

(121) De werkbonus is een bijdragevermindering voor werknemers met lage lonen.

(122) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, p. 135, 2017; Roulive, D., Le travailleur à temps partiel - Le mal aimé de la réglementation du chômage, in Gosseries, P. en Morsa, M. (eds.), *Le droit du travail au XXI<sup>e</sup> siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, Brussel, Larcier, pp. 669-683, 2015.

percentage (50%) van het aantal daguitkeringen voor een werkloos geworden voltijdse werknemer, maar in een variabel percentage dat is afgestemd op hun gemiddelde arbeidsduur.<sup>123</sup>

Wat de regeling van het overbruggingsrecht betreft, is de financiële uitkering aan gezinstarief hoger dan de minimumwerkloosheidsuitkering voor werklozen met gezinslast in de eerste vergoedingsperiode en overschrijdt zij zelfs licht de maximumwerkloosheidsuitkering voor die categorie werklozen in de 3<sup>de</sup> fase van de eerste vergoedingsperiode waarin werkloosheidsuitkeringen worden berekend op basis van de intermediaire loongrens. De financiële uitkering aan het lagere tarief dan het gezinstarief is hoger dan de minimumwerkloosheidsuitkeringen voor zowel alleenstaande als samenwonende werklozen, maar blijft beduidend lager dan de maximumuitkering voor beide categorieën werklozen in de eerste vergoedingsperiode.<sup>124</sup> We achten de regeling van het overbruggingsrecht om die redenen niet voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de zelfstandigen op de arbeidsmarkt, voor zover de forfaitaire uitkeringen beduidend lager zijn dan de maximumuitkeringen voor werknemers en geen behoorlijke levensstandaard waarborgen aan zelfstandigen met hogere nettoberoepsinkomsten.<sup>125</sup> We bevelen de Belgische wetgever aan om de forfaitaire financiële uitkering in het kader van het overbruggingsrecht om te vormen tot aan de gedeefde nettoberoepsinkomsten gekoppelde uitkeringen met behoud van een gewaarborgde minimumuitkering.<sup>126</sup>

### 5.3.3. Vrijwaren van armoede

Bij vergelijking van de nettovervangingsinkomens met de Europese armoedegrenzen en de referentiebudgetten wordt duidelijk dat het moeilijk is om menswaardig deel te nemen aan de maatschappij, als men langdurig en uitsluitend moet rondkomen met een werkloosheidsuitkering. We berekenden de netto beschikbare inkomens voor twee typegezinnen, bestaande uit een alleenstaande en een alleenstaande met twee jonge kinderen, ingeval zij de financiële uitkering in de regeling van het overbruggingsrecht (als zelfstandige), dan wel de minimale en maximale werkloosheidsuitkering voor een (voltijds) werknemer, in het eerste jaar van de werkloosheid genieten.<sup>127</sup>

Vergeleken met de referentiebudgetten heeft enkel het alleenstaande typegezin dat binnen de werknemersverzekering terugvalt op de maximale uitkering, een netto-

(123) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale: une première vue transversale, in Dumont, D. (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, pp. 143-144, 2017.

(124) Die financiële uitkering bedraagt 1.370,75 EUR per maand of, als men dat bedrag deelt door 26, 52,72 EUR per dag. De desbetreffende maximumwerkloosheidsuitkeringen bedragen per dag 72,46 EUR in de eerste 3, maanden, 66,87 EUR in de daaropvolgende 3 maanden en 66,32 EUR in de laatste 6 maanden van de eerste vergoedingsperiode.

(125) Cf. Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage'?, *JTT*, bijzonder nummer (Dermine, E. en Dumont, D., (dir.)) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : penser le présent et penser l'après*, afl. 1364, p. 173, 2020.

(126) Wat de bijdragen van de betrokkenen betreft, zie *supra*, 4.3. Verhouding tussen bijdragen en overheidstegemoetkomingen en *infra*, 9. Conclusie.

(127) Voor bijkomende toelichting en overzichtstabellen, zie Van Limberghen, G., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 550-553.

inkomen dat boven het referentiebudget ligt. Bij de alleenstaanden met twee jonge kinderen, klimt ook het gezin binnen de regeling van het overbruggingsrecht tot boven het referentiebudget. Hier speelt duidelijk het bijkomende inkomen uit de kinderbijslag een rol om een adequate maatschappelijke participatie te waarborgen. Voor een alleenstaande werknemer die voorheen tewerkgesteld was aan het minimumloon, zijn de minimale uitkeringen ontoereikend. Dit is ook zo voor de alleenstaande werknemer met twee jonge kinderen die de minimale uitkeringen geniet, al is de kloof met het toepasselijke referentiebudget in dit geval iets kleiner.

Een vergelijking met de Europese armoedelijn geeft een gelijkaardig beeld, al zijn dan ook de bedragen van het overbruggingsrecht voor alleenstaanden zonder kinderen net toereikend.

De bedragen van de financiële uitkering in het overbruggingsrecht voor zelfstandigen liggen hoger dan de minimumwerkloosheidsuitkering voor werknemers. Voor personen met gezinslast ligt het bedrag van de financiële uitkering voor zelfstandigen zeer dicht bij het inkomen van gerechtigden op een maximale werkloosheidsuitkering voor werknemers. Aangezien geen van beide huishoudens inkomstenbelastingen of socialezekerheidsbijdragen verschuldigd is omwille van de vrijstellingen voor vervangingsinkomens en kinderen, blijft het verschil ook in de netto-inkomens zeer klein. Dat kleine verschil kan worden verklaard doordat de uitkering voor zelfstandigen afhankelijk is van het gezinstype en hoger ligt voor een zelfstandige met gezinslast terwijl dit bij de maximumuitkeringen voor werknemers niet het geval is. Men moet uiteraard wel rekening houden met de beperkte looptijd van de financiële uitkering in de regeling van het overbruggingsrecht.

#### **5.4. TRANSPARANTIE VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN INZAKE WERKLOOSHEID**

De werkloosheidsverzekering kent de meest omvattende omschrijving van de dienstige inlichtingen, die model kan staan voor de overige sociale verzekeringen. Haar omschrijving vermeldt als enige expliciet dat inlichtingen over te vervullen administratieve verplichtingen en bijhorende termijnen moeten worden gegeven. Een gebrek aan kennis daarvan kan een verklaring vormen voor het niet-aanvragen van uitkeringen. Anders dan de pensioenverzekeringen vermeldt de werkloosheidsverzekering niet expliciet dat de regels inzake de sociale en fiscale inhoudingen op de uitkeringen behoren tot de dienstige inlichtingen. De omschrijving in de werkloosheidsverzekering kan de inspiratie leveren voor de nog ontbrekende omschrijving van het begrip dienstige inlichtingen in de regeling van het overbruggingsrecht.

De website van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) bevat voldoende tot zeer gedetailleerde en actuele informatie over de rechten en verplichtingen van de sociaal verzekerden. De RVA stelt via zijn website ook administratieve formulieren ter beschikking.<sup>128</sup> Dat geldt ook voor de website van het Rijksinstituut voor de Sociale

(128) <https://www.rva.be/nl>.

Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), wat de regeling van het overbruggingsrecht betreft.

Geen van beide websites bevat een simulator die de sociaal verzekerden toelaat het bedrag van hun uitkering te kennen. De website van de RVA bevat wel links naar een aantal online toepassingen en onder meer ook naar de online toepassingen van de uitbetalingsinstellingen waarmee werklozen hun verzoeken om uitkeringen kunnen doen en hun persoonlijk dossier kunnen raadplegen. De websites van beide instellingen zouden kunnen worden voorzien hetzij van een persoonlijk account van de sociaal verzekerden of van een simulator die hen toelaat het bedrag van hun uitkering te kennen, hetzij van een link naar de website van de meewerkende instellingen die zijn voorzien daarvan. Dat zou zeer nuttig zijn voor met name atypische werknemers. De voor hen geldende specifieke berekeningsregels zijn immers niet makkelijk begrijpbaar.

## **6. ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSVZERKERINGEN**

Verschillende sociale verzekeringen voorzien in inkomensvervangende uitkeringen voor arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen. Enerzijds analyseren we in deze bijdrage de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers en de arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekeringen voor werknemers in de privésector. Anderzijds onderzoeken we de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en gaan we in het licht van de Aanbeveling na of die sociale verzekering, samen met de pensioenverzekering voor zelfstandigen, de ontstentenis van een arbeidsongevallen- en een beroepsziekteverzekering voor zelfstandigen voldoende compenseert.

### **6.1. FORMELE VERZEKERINGSDEKKING**

Zoals we hoger hebben toegelicht, voorzien de Belgische socialeverzekeringssystemen nog niet in een volledige formele verzekeringsdekking voor alle werknemers en zelfstandigen voor de risico's ziekte, invaliditeit, arbeidsongeval en beroepsziekte waarop de Aanbeveling van toepassing is (*supra*, 4.1.). Zowel wat werknemers als zelfstandigen betreft, vestigen we hierna de aandacht nog op enkele bijzondere aspecten.

De meeste typische en atypische werknemers zijn verplicht verzekerd in de arbeidsongeschiktheids-, de arbeidsongevallen- en de beroepsziekteverzekering voor werknemers. Een uitzondering bestaat ten aanzien van de uit het socialeverzekeringssysteem voor werknemers uitgesloten categorieën atypische werknemers met een bijkomstige betrekking of met een betrekking die wezenlijk van korte duur is. Sommige categorieën ressorteren wel onder de arbeidsongevallenverzekering, maar niet onder de beroepsziekteverzekering, hoewel het beroepsziekerisico naar Belgisch recht evenzeer als het arbeidsongevallenrisico behoort tot het zogenaamd 'professioneel risico' waarvoor in eerste instantie een risico-aansprakelijkheidsregeling voor werkgevers in het leven werd geroepen, en waarvoor de sociaal verzekerden zelf geen socialeverzekeringsbijdrage verschuldigd zijn. Om die reden bevelen we de Belgische wetgever aan om alle uitgesloten categorieën op te nemen in het toepassingsgebied van beide sociale verzekeringen of, ten opzichte van de gedetineerden die penitentiaire

arbeid verrichten, hun specifieke arbeidsongevallenverzekering om te vormen tot een arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering.<sup>129</sup>

Wat arbeidsongevallen betreft, zijn drie categorieën atypische werknemers<sup>130</sup> niet verzekerd in de arbeidsongevallenverzekering, maar voorziet de wet in de verplichting voor de werkgever om een gemeenrechtelijke verzekeringspolis tegen arbeidsongevallen af te sluiten. Dat druist naar ons oordeel niet in tegen de Aanbeveling, die geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om, in het licht van de nationale omstandigheden, de meest passende wijze te kiezen om de formele verzekeringsdekking te garanderen. Maar de vraag rijst wel of de gemeenrechtelijke verzekeringspolissen al dan niet voorzien in een adequate bescherming tegen de gevolgen van arbeidsongevallen. Bovendien wordt het ontbreken van een gedegen wettelijke en administratieve omkadering op dit vlak aan de kaak gesteld.<sup>131</sup> Vanuit die optiek bevelen we de wetgever dan ook aan om te voorzien in een verplichte aansluiting van de betrokkenen bij de arbeidsongevallenverzekering voor de private sector.<sup>132</sup>

Volledigheidshalve vermelden we nog dat de arbeidsongevallenverzekering voor werknemers eveneens van toepassing is op personen die niet ressorteren onder het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers, maar arbeid verrichten in het kader van een opleiding tot betaalde arbeid, tenzij die opleiding wordt ingericht buiten enig wettelijk kader. De lijst van personen die behoren tot deze zogenaamde 'kleine statuten', wordt gepubliceerd door Fedris.<sup>133</sup>

Anders dan voor werknemers, bestaat er in België geen arbeidsongevallenverzekering, noch een beroepsziekteverzekering voor zelfstandigen. Als zij het slachtoffer worden van een ongeval door de uitoefening van hun beroep of op de weg naar of van de plaats waar zij hun beroep uitoefenen, of als zij getroffen worden door een ziekte die het gevolg is van de uitoefening van hun beroep, kunnen zij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen genieten, ingeval daaruit een arbeidsongeschiktheid zoals omschreven in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen voortvloeit. Toch genieten zelfstandigen ons inziens nog geen volkomen formele verzekeringsdekking voor het arbeidsongevallen- en beroepsziekerisico. De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen voorziet namelijk niet in een vergoeding voor de kosten van de begraving van de sociaal verzekerde die overlijdt als gevolg van een arbeids(weg) ongeval of beroepsziekte, noch in een inkomensvervangende uitkering voor de langstlevende echtgenoot en andere nabestaanden van de overleden zelfstandige. De pensioenverzekering voor zelfstandigen vult die leemten niet op. Zij voorziet wel in overlevingspensioenen en overgangsuitkeringen, maar alleen voor de overlevende

(129) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 363-378.

(130) Het gaat om personen die arbeidsprestaties leveren onder een PWA-arbeidsovereenkomst, vrijwilligers (brandweer, ambulanciers, civiele bescherming) met een beperkte vergoeding en kansarme jongeren tewerkgesteld in vzw's.

(131) Zie Palsterman, P., Sire, un arrêté s'il vous plaît ! (bis). Sur le risque d'accident du travail pour les stagiaires en formation professionnelle, *Soc.Kron.*, afl. 6, pp. 292-299, 2010.

(132) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 364-367.

(133) Zie Fedris, Lijst van de leerwerkcontracten, <https://www.fedris.be/nl/kleine-statuten>.

echtgenoot en niet voor ascendenten, descendenten en broers of zusters van de overledene. Alles bij elkaar beschouwd, bevelen we de wetgever dan ook aan om voor zelfstandigen een eigenlijke arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering in te voeren of minstens de door de arbeidsongeschiktheids- en de pensioenverzekering gedekte sociale risico's zo te omschrijven dat zij bij het overlijden van zelfstandigen als gevolg van een aan de beroepsuitoefening te wijten ongeval of ziekte voorzien in een begrafenisvergoeding en in vergoedingen voor alle door de arbeidsongevallen- en de beroepsziekteverzekering voor werknemers beschermde nabestaanden.<sup>134</sup>

## 6.2. EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING

Hierna onderzoeken we in welke mate de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers, de arbeidsongevallen- en de beroepsziekteverzekeringen voor werknemers in de privésector en de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen de Aanbeveling reeds hebben uitgevoerd op het vlak van de wachttijden (6.2.1.), de carenzperiodes (6.2.2.) en de looptijd van de uitkeringen (6.2.3.). We formuleren telkens, waar nodig, voorstellen om die sociale verzekeringen beter in overeenstemming met de Aanbeveling te brengen.

### 6.2.1. Wachttijden

De socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België<sup>135</sup>, verbieden de Belgische wetgever niet om de toekenning van uitkeringen bij ziekte, dat wil zeggen kortlopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, afhankelijk te maken van het volbrengen van een wachttijd. Zij leggen de maximumduur van die wachttijd ook niet vast. De Europese Code Sociale Zekerheid stelt wel als voorwaarde dat de opgelegde wachttijd noodzakelijk moet zijn om misbruik te voorkomen.<sup>136</sup> IAO-Verdrag 130 bepaalt voorts dat de wachttijd niet van die aard mag zijn dat het recht op uitkeringen wordt ontzegd aan personen die gewoonlijk behoren tot de groepen van door de arbeidsongeschiktheidsverzekering beschermde personen.<sup>137</sup>

Recent is de wachttijd voor werknemers verlengd tot 12 maanden met daarin 180 arbeids- of gelijkgestelde dagen. De wetgever wilde de uitkeringen niet langer berekenen op basis van het laatste dagloon, maar op basis van het gemiddelde loon over de minder fraudegevoelige referentieperiode van de laatste vier kwartalen die voorafgaan aan de aanvang van de arbeidsongeschiktheid. De wetgever oordeelde voorts dat de voordien geldende wachttijd van 6 maanden met daarin 120 arbeids- of daarmee gelijkgestelde dagen niet in verhouding stond tot de lange looptijd van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en dat de nieuwe, langere termijn de vergelijking met wachttermijnen in andere lidstaten van de Europese Unie kon doorstaan. De argumenten van de wetgever missen ons inziens overtuigingskracht. België behoort immers tot een niet zo grote groep van lidstaten met dergelijke lange wachttijden, zoals blijkt uit vergelijkende

(134) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 184-185, 382 en 397.

(135) De strengste normen zijn vervat in de Europese Code Sociale Zekerheid, het IAO-Verdrag 130 (wat uitkeringen bij ziekte betreft) en het IAO-Verdrag 128 (wat uitkeringen bij invaliditeit betreft).

(136) Art. 17 Europese Code Sociale Zekerheid.

(137) Art. 25 IAO-Verdrag 130.

gegevens.<sup>138</sup> De nieuwe berekeningswijze van de uitkeringen is niet doorgevoerd. De onbeperkte looptijd van de uitkeringen bestaat ook voor zelfstandigen voor wie de wachttijd niet is verlengd. De langere wachtermijn treft bovendien alle werknemers en raakt bijgevolg vrijwel de hele groep personen die wordt beschermd door de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers. Wellicht is die maatregel, gezien de stijging van het aantal langdurig arbeidsongeschikte personen, ingegeven door budgettaire overwegingen. Dergelijke doelstellingen zijn weliswaar legitiem, maar de socialegrondrechtenverdragen laten niet toe dat zij worden ingeroepen ter invoering of verhoging van wachttijden in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.<sup>139</sup> Naar ons oordeel komt de nieuwe, langere wachtermijn voor werknemers dan ook neer op een onredelijke belemmering van de toegang tot arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Wat de atypische werknemers betreft, drukt de Belgische wetgever de voor hen vereiste arbeidsduur uit in een kleinere, meer in lijn met de aard van hun arbeidsrelatie liggende tijdseenheid dan voor typische werknemers, zoals wordt aanbevolen.<sup>140</sup> Maar het vereiste van 800 arbeidsuren maakt dat atypische werknemers gemiddeld bijna 4½ uur per arbeidsdag of 60% van het aantal arbeidsuren voor typische werknemers moeten verrichten om de wachttijd te vervullen<sup>141</sup>, terwijl de verwachte minimumnorm voor deeltijdse arbeid in principe 1/3<sup>de</sup> van een voltijdse tewerkstelling bedraagt. Naar ons oordeel is de Belgische wetgeving, rekening houdend met de lange wachttijd en het hoge aantal daarin te presteren arbeidsuren,<sup>142</sup> op dit punt ook niet volledig neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt of de aard van hun arbeidsrelatie.<sup>143</sup> We bevelen de Belgische wetgever dan ook aan om – naar analogie van de verzekering voor geneeskundige verzorging – het principe in te voeren dat de sociaal verzekerden in het kader van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen geen wachttijd moeten vervullen en bovendien een voorwaardelijke vrijstelling kunnen genieten in de uitzonderlijke gevallen waarin zij alsnog een wachttijd zouden moeten volbrengen. Als dat niet opportuun wordt geacht, zou de Belgische wetgever ten minste de wachttijd voor typische werknemers moeten terugbrengen tot de vroeger geldende wachttijd van 6 maanden, waarin de sociaal verzekerden 120 arbeids- of gelijkgestelde dagen moeten volbrengen, en het vereiste aantal arbeidsuren dat atypische werknemers in diezelfde periode dienen te verrichten,

(138) Europese Commissie, *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed 2nd Workshop: Effective coverage. Thematic Discussion Paper – Annex*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

(139) Zie Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, pp. 251-255 en pp. 261-263, 2013.

(140) Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. en Chesalina, O. (eds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 321-322, 2021.

(141) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale: une première vue transversale, in Dumont, D. (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, pp. 128-129, 2017.

(142) Zie Put, J., Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel, A. en Vervliet, V. (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, pp. 152-153, 1999.

(143) Ook de Europese Commissie beschouwt de lange wachttijd overigens als een pijnpunt voor atypische werknemers (Europese Commissie, Impact Assessment, 82).



moeten reduceren tot 400 arbeidsuren.<sup>144</sup> Dat de wachttijd wordt omschreven als een aantal arbeidsdagen dat gepresteerd moet worden binnen de duur van een bepaalde referteperiode, komt neer op een tijdelijk behoud van reeds gepresteerde arbeidsdagen, wat deeltijdse werknemers en werknemers met arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd ten goede komt. Ook de verlenging van de referteperiode voor atypische werknemers komt hen ten goede. De Belgische wetgeving bevordert op dit punt bijgevolg de neutraliteit van de wachttijden ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van de werknemers. Een aandachtspunt is evenwel de gelijkstelling van bepaalde dagen van inactiviteit met arbeidsdagen. Voor atypische werknemers worden de gelijkgestelde perioden meegerekend tot beloop van het aantal arbeidsuren dat zij zouden gepresteerd hebben in die perioden. Zij worden op dit vlak minder gunstig behandeld dan voltijdse werknemers voor wie het aantal gelijkgestelde dagen wordt omgezet naar het aantal dagen in een zesdagenwerkweek.<sup>145</sup> De Belgische wetgeving staat bijgevolg ook op dat punt op gespannen voet met de Aanbeveling, die neutraliteit van de wachttijden ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van de werknemers nastreeft. We bevelen de Belgische wetgever bijgevolg aan om voor atypische werknemers in elke hypothese de gelijkgestelde dagen niet alleen te laten meetellen in verhouding tot het aantal arbeidsuren dat zij zouden gepresteerd hebben, maar dat aantal uren, zoals voor voltijdse werknemers, ook om te zetten naar het aantal uren in een zesdagenwerkweek.<sup>146</sup>

De wachttijd van 6 maanden voor zelfstandigen is ons inziens gerechtvaardigd door het streven van de wetgever om misbruik te voorkomen en bijgevolg in overeenstemming zijn met de socialegrondrechtenverdragen en met de Aanbeveling. De Aanbeveling vergt voorts niet dat de sociale verzekeringen voor werknemers en zelfstandigen identiek zijn. Zelfstandigen betalen geen socialeverzekeringsbijdragen per arbeidsdag, maar per kwartaal, ongeacht het aantal dagen waarop zij hebben gewerkt. De wachttijd die niet langer is dan voor werknemers, is afgestemd op de bijdrageregeling voor zelfstandigen en houdt rekening met de variabele en onderling uiteenlopende arbeidstijden van zelfstandigen. De wachttijdregeling in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen is naar ons oordeel dan ook voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt. Het omgekeerde kan niet worden gezegd van de werknemersverzekering. Die hanteert immers een wachttijd die twee keer zo lang is als deze voor de zelfstandigen.<sup>147</sup>

De arbeidsongevallen- en de beroepsziekteverzekeringen voor de private sector leggen geen wachttijd op aan de sociaal verzekerden, ongeacht of het gaat om typische dan wel atypische werknemers. Zelfstandigen die voor de gevolgen van een ongeval of ziekte in de professionele sfeer een beroep doen op hun arbeidsongeschiktheidsverzekering,

(144) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 413.

(145) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale: une première vue transversale, in Dumont, D. (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, p. 130, 2017.

(146) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 412-413.

(147) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 408 en 412.

moeten daarentegen de daarin geldende wachttijd doorlopen. Die situatie stelt volgens ons echter geen probleem in het licht van de Aanbeveling. De op arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen toepasselijke socialegrondrechtenverdragen laten weliswaar niet toe dat het verkrijgen van het recht op vergoedingen afhankelijk wordt gemaakt van een door de sociaal verzekerden te vervullen wachttijd<sup>148</sup>, maar zij verplichten de Belgische Staat niet om een arbeidsongevallen- of beroepsziekteverzekering voor zelfstandigen in te richten.<sup>149</sup> Men zou dus kunnen aannemen dat de wachttijd van 6 maanden in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen geen schending van die verdragen inhoudt. Die wachttijd is op zich ook niet onredelijk lang en het valt niet uit te sluiten dat zij voldoende neutraal wordt geacht ten opzichte van de rechtspositie van de zelfstandigen op de arbeidsmarkt. Nog beter zou zijn dat de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen en voor werknemers, naar analogie van de verzekering voor geneeskundige verzorging, in principe geen wachttijd meer zouden eisen en in een aantal gevallen een vrijstelling van de bij uitzondering vereiste wachttijd zouden verlenen. In dat geval zou de wachttijdregeling in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen meteen veel beter zijn afgestemd op het verbod om de toekenning van arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen afhankelijk te maken van het volbrengen van een wachttijd. Het resterende geringe onderscheid dat zou blijven bestaan als de wachttijd alleen als principe zou worden opgeheven, achten we, rekening houdend met de eigenheid van de beroepswerkzaamheden van zelfstandigen, voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt.<sup>150</sup>

Een bijzonder aandachtspunt is ten slotte de regeling inzake de samentelling van in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen volbrachte wachttijden bij de overstap van de sociaal verzekerde van de ene naar de andere sociale verzekering.

Daarbij wordt doorgaans als voorwaarde gesteld dat de betrokkene de nieuwe rechtspositie respectievelijk arbeidsrelatie verwerft binnen de 30 kalenderdagen na het verlies van de vorige. Die regeling draagt ertoe bij dat sociaal verzekerden, zoals de Aanbeveling nastreeft, bij loopbaantransities een effectieve toegang tot de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kunnen verwerven of behouden. Maar de sociale verzekeringen voor werknemers en zelfstandigen vertonen op dit punt wel een problematisch verschil. De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen brengt de wachttijd die werknemers hebben volbracht in hun eigen verzekering in mindering op de wachttijd die zij moeten vervullen als zij een zelfstandige beroepsbezigheid aanvatten. De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers daarentegen brengt de door zelfstandigen volbrachte wachttijd slechts in mindering als de betrokkenen de wachttijd voor zelfstandigen volledig hebben volbracht. De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers is volgens ons op dit punt niet

(148) Art. 37 Europese Code Sociale Zekerheid; art. 9, tweede lid IAO-Verdrag 121.

(149) Art. 33 Europese Code Sociale Zekerheid; art. 4 IAO-Verdrag 121; Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen, Intersentia, p. 67, 2007.

(150) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 422-423.

voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt. We bevelen de wetgever dan ook aan om ervoor te zorgen dat de door zelfstandigen gedeeltelijk volbrachte wachttijd in mindering wordt gebracht op de wachttijd die zij nog moeten vervullen bij een overstap naar de werknemersverzekering.<sup>151</sup>

### 6.2.2. Carenzperiodes

De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers kent geen carenzperiode meer, waardoor het recht op uitkeringen ingaat vanaf de aanvang van de arbeidsongeschiktheid of bij het verstrijken van de periode waarin de betrokken werknemer gewaarborgd loon geniet. Hetzelfde geldt voor de arbeidsongevallenverzekering voor de private sector.

De beroepsziekteverzekering voor werknemers in de private sector stelt echter als voorwaarde dat de tijdelijke arbeidsongeschiktheid ten minste 15 dagen blijft duren. Duurt de arbeidsongeschiktheid minder lang, dan is sprake van een carenzperiode waarvoor geen vergoeding wordt toegekend. Duurt ze langer, dan is dat niet het geval en loopt het recht op vergoeding vanaf de aanvang van de arbeidsongeschiktheid. De termijn van 15 dagen moet het mogelijk maken om de diagnose van een beroepsziekte te stellen.<sup>152</sup> De socialegrondrechtenverdragen inzake beroepsziektevergoedingen die bindend zijn voor België laten echter slechts toe dat, in geval van arbeidsongeschiktheid, de vergoedingen niet worden verleend over een periode van maximum de eerste drie dagen van elk geval van loonderving.<sup>153</sup> We bevelen de wetgever dan ook aan om de carenzperiode van 14 dagen op te heffen om de beroepsziekteverzekering niet alleen in overeenstemming te brengen met de socialegrondrechtenverdragen, maar tevens met de regels inzake arbeidsongevallen.<sup>154</sup>

De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen daarentegen kent nog steeds een carenzperiode van 7 dagen, ingeval de duur van de arbeidsongeschiktheid de 7 dagen niet overschrijdt. In die hypothese verkrijgt de betrokkene geen uitkeringen. Duurt de arbeidsongeschiktheid echter langer dan 7 dagen, dan vangt het tijdvak van primaire vergoedbare ongeschiktheid aan bij de aanvang van de arbeidsongeschiktheid. Hoewel deze carenzperiode weliswaar in verschillende stappen sterk is ingekort, overtreft zij nog steeds de maximumduur die wordt toegelaten door de socialegrondrechtenverdragen. Dat zelfstandigen recht hebben op een uitkering vanaf de aanvang van de arbeidsongeschiktheid, ingeval de arbeidsongeschiktheid langer dan 7 dagen duurt, wijzigt die vaststelling niet. Overeenkomstig de socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België<sup>155</sup>, mag een carenzperiode niet langer duren dan de eerste 3 dagen van inkomstenderving. De naleving van die regel zou de carenzperiode meteen ook in overeenstemming brengen met de inzake

(151) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 412-413.

(152) Van Langendonck, J. m.m.v. Jorens, Y. Louckx, F. en Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, p. 347, 2020.

(153) Art. 38 Europese Code Sociale Zekerheid; art. 9, derde lid IAO-Verdrag 121.

(154) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 448.

(155) Art. 18 Europese Code Sociale Zekerheid; Protocol Europese Code Sociale Zekerheid; art. 26, derde lid IAO-Verdrag 130.

arbeidsongevallen- en beroepsziekten geldende socialegrondrechtenverdragen die bindend zijn voor België, ook al verplichten die normen de Belgische Staat niet om een arbeidsongevallen- of beroepsziekteverzekering voor zelfstandigen in te richten.<sup>156</sup> We bevelen de Belgische wetgever bijgevolg aan om de carenzperiode voor zelfstandigen te verminderen tot de eerste 3 dagen van inkomstenderving en de zelfstandigen recht te verlenen op een uitkering vanaf de aanvang van de arbeidsongeschiktheid als deze langer duurt dan 3 dagen.<sup>157</sup>

### 6.2.3. Looptijd van de uitkeringen

De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers kent uitkeringen toe zonder beperking in de tijd, zolang de arbeidsongeschiktheid van de gerechtigde erkend blijft. De uitkeringen worden de gerechtigde wel ontzegd vanaf de 1ste dag van de maand na die waarin hij de wettelijke pensioenleeftijd bereikt. Als de betrokkene na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd blijft werken, behoudt hij zijn uitkeringen tot de laatste dag van de 6de maand van het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid. De looptijd van de uitkeringen voor zelfstandigen is analoog aan deze voor werknemers. Dienaangaande wordt dus geen onderscheid gemaakt naargelang van de rechtpositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt.

De wegens arbeidsongeschiktheid toegekende arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen worden eveneens verleend zonder beperking in de tijd, zolang de arbeidsongeschiktheid van de gerechtigde erkend blijft, ook al is de betrokkene intussen pensioengerechtigd. In dat laatste geval wordt het bedrag van de arbeidsongevallen- of beroepsziektevergoeding wel verminderd. Die regel is niet in strijd met de op arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen toepasselijke socialegrondrechtenverdragen. Die staan namelijk toe dat een uitkering waarop sociaal verzekerden recht hebben, wordt geschorst zolang de betrokkenen een andere socialezekerheidsuitkering in geld ontvangen.<sup>158</sup> De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen worden anders dan de arbeidsongevallen- en de beroepsziektevergoedingen niet meer verleend wanneer de gerechtigde de pensioenleeftijd bereikt. Die regeling voldoet aan de vereisten van de socialegrondrechtenverdragen. De Belgische arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekeringen getuigen nog steeds van hun ontstaan als sociale verzekeringen die steunen op de objectieve aansprakelijkheid van werkgevers. Die ratio is niet voorhanden in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Het is, wat zelfstandigen betreft, ook vaak moeilijk om na te gaan of een ongeval zich heeft voorgedaan tijdens en door de uitoefening van de beroepsactiviteit.<sup>159</sup> De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen verbiedt, zoals andere Belgische sociale verzekeringen, de cumulatie van inkomensvervangende socialeverzekeringsuitkeringen voor verschillende sociale risico's. Naar ons oordeel zijn de regels inzake de looptijd van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wegens aan de uitoefening van een zelfstandig beroep te wijten ongevallen

(156) Protocol Europese Code Sociale Zekerheid; art. 4 IAO-Verdrag 121.

(157) Als de wetgever de carenzperiode voor zelfstandigen wil behouden, zou een vermindering tot 1 carenzdag, zoals tot voor kort nog gold voor werknemers en nog steeds geldt voor zeelieden, nog beter zijn.

(158) Art. 68, c) Europese Code Sociale Zekerheid; art. 22, eerste lid, c), en tweede lid IAO-Verdrag 121.

(159) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Acco, Leuven, pp. 586-587, 2000.

en ziekten voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de zelfstandigen op de arbeidsmarkt.

We besluiten dat België, wat de looptijd van uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid betreft, de Aanbeveling reeds voldoende heeft uitgevoerd.<sup>160</sup>

### 6.3. ADEQUAATHEID VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN TEGEN ARBEIDSONGESCHIKTHEID

We onderzoeken hierna of de geanalyseerde sociale verzekeringen tijdig bescherming bieden (6.3.1.), de uitkeringsgerechtigden een behoorlijke levensstandaard waarborgen (6.3.2.) en hen vrijwaren van armoede (6.3.3.).

#### 6.3.1. Tijdsige verstrekking van uitkeringen

In de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers moeten de uitkeringen voor de eerste maal worden uitbetaald binnen 30 kalenderdagen na de ontvangst van de aangifte van arbeidsongeschiktheid. De beslissingstermijn is met andere woorden inbegrepen in de betalingstermijn. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen moeten ten laatste worden betaald op het einde van de 2de maand na die waarin de aangifte van arbeidsongeschiktheid is ingediend. Als men een betalingstermijn van 30 kalenderdagen, zoals die geldt voor werknemers, in mindering zou brengen op die termijn van 2 maanden, zou de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen een beslissingstermijn van 30 kalenderdagen kennen. Een dergelijke beslissingstermijn kan niet meer gerechtvaardigd worden door een verwijzing naar de duur van de carenperiode. Die is immers reeds, afgezien van onze aanbevelingen ter zake, aanzienlijk ingekort. De arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor werknemers en voor zelfstandigen hanteren voorts weliswaar geen identieke, maar wel vergelijkbare arbeidsongeschiktheidsbegrippen waarmee de betrokken instellingen reeds lang vertrouwd zijn. We zien dus ook daarin geen geldig motief voor de instandhouding van de langere betalingstermijn voor zelfstandigen. De bevoegde instellingen fungeren bovendien ook als verzekeringsinstellingen in het kader van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers. De termijn van 2 maanden is naar ons oordeel bijgevolg niet neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de zelfstandigen op de arbeidsmarkt. We bevelen de wetgever daarom aan om in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen de betalingstermijn van 2 maanden waarin de beslissingstermijn is inbegrepen, terug te brengen tot 30 kalenderdagen.<sup>161</sup>

Bij ontstentenis van andersluidende wetsbepalingen moet de beslissing over het recht op arbeidsongevallen- of beroepsziektevergoedingen worden genomen binnen 4 maanden na de ontvangst van het verzoek om de toekenning ervan en moeten die vergoedingen worden betaald binnen 4 maanden na de kennisgeving van de beslissing tot toekenning. De wetgever laat bijgevolg toe dat een eerste betaling van een toegekende vergoeding slechts plaats vindt na 8 maanden. Rekening houdend met de aard van de sociaal verzekerde risico's, achten we het niet uitgesloten dat langere

(160) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 454-456 en 459-462.

(161) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 481-482.

beslissingstermijnen nodig zijn dan in andere sociale verzekeringen. Met het oog op een grotere transparantie bevelen we de wetgever niettemin aan om de maximale beslissingstermijnen expliciet vast te leggen in de desbetreffende wetgeving en, bij die gelegenheid, ook te onderzoeken of geen kortere dan de huidige maximumtermijnen kunnen worden vastgelegd. Rekening houdend met de technologische ontwikkelingen achten we een termijn voor de eerste betaling van 4 maanden niet langer redelijk en bevelen we de wetgever aan om die termijn terug te brengen tot een maximumtermijn van 30 kalenderdagen.<sup>162</sup>

### 6.3.2. Waarborgen van een behoorlijke levensstandaard

De socialegrondrechtenverdragen beschouwen een volwassene met partner en 2 kinderen als 'modelgerechtigden' (*supra*, 3.3.2.). De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen tijdens het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid, de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor werknemers en zelfstandigen tijdens het tijdvak van invaliditeit en de wegens arbeidsongeschiktheid verleende arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen staan, als men gebruikt maakt van de gemodificeerde OECD-schaal om rekening te houden met de grootte en de samenstelling van het huishouden, voor de samenwonende gerechtigden (zowel met als zonder kinderen) niet in een redelijke verhouding tot de uitkeringen voor de modelgerechtigden. Die uitkeringen zouden bijgevolg moeten worden verhoogd, zodat zij in een redelijke verhouding komen te staan tot de uitkeringen voor de modelgerechtigden.<sup>163</sup>

De socialegrondrechtenverdragen schrijven voorts, wat arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en wegens arbeidsongeschiktheid verleende arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen betreft, een uitkeringspercentage van 60% voor<sup>164</sup>, met uitzondering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij invaliditeit waarvoor een uitkeringspercentage van 50% als minimumnorm geldt.<sup>165</sup> De Belgische uitkeringspercentages zijn minstens gelijk aan die grondrechtelijke vervangingsratio.<sup>166</sup>

Arbeitsongeschiktheidsuitkeringen voor werknemers worden uitgedrukt als een percentage van het gemiddeld dagloon dat het voorgeschreven uitkeringspercentage bereikt of, wat uitkeringen bij invaliditeit betreft, overschrijdt. Arbeitsongeschiktheidsuitkeringen worden, in voorkomend geval, gedurende de eerste 6 maanden arbeidsongeschiktheid weliswaar afgestemd op het bedrag van de werkloosheidsuitkering die de sociaal verzekerde genoot bij de aanvang van de arbeidsongeschiktheid. Dat houdt naar ons oordeel geen miskenning in van het toepasselijke socialegrondrechtenverdrag. De werkloosheidsuitkering waarop de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt afgestemd, is immers de uitkering tijdens de eerste of tweede vergoedingsperiode, niet de forfaitaire uitkering in de derde vergoedingsperiode. Het uitkeringspercentage

(162) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 482-484.

(163) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 507-509 en 511-513.

(164) Art. 22 IAO-Verdrag 130; Tabel II bij IAO-Verdrag 121.

(165) Art. 26 IAO-Verdrag 128; Protocol Europese Code Sociale Zekerheid.

(166) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 492-496.

van de arbeidsongeschiktheidsuitkering bedraagt, rekening houdend met de Belgische uitkeringspercentages voor werkloosheidsuitkeringen in de eerste en tweede vergoedingsperiode, voor uitkeringsgerechtigden die beantwoorden aan het profiel van de modelgerechtigde, steeds minstens 60% van het gederfde loon, zodat de grondrechtelijke vervangingsratio van 60% voor uitkeringen bij ziekte en van 50% voor uitkeringen bij invaliditeit in ieder geval wordt bereikt.<sup>167</sup>

Het bedrag van het gemiddelde dagloon wordt afgeleid van het maandloon van de arbeidsongeschikte werknemer op een wijze die verschilt, naargelang de betrokkene een vast maand- of uurloon dan wel een variabel loon heeft en al dan niet werkt onder een regeling met een constante dagelijkse of wekelijkse arbeidsduur. Voor deeltijdse werknemers gelden dezelfde regels als voor voltijdse werknemers. In een aantal gevallen, zoals voor leerlingen, uitzendkrachten, seizoenarbeiders en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd, gelden bijzondere regels voor de berekening van het gemiddelde dagloon. We hebben vastgesteld dat de arbeidstijd voor atypische werknemers daarbij, zoals wordt aanbevolen<sup>168</sup>, wordt uitgedrukt in een kleinere, meer in lijn met de aard van hun arbeidsrelatie liggende tijdseenheid dan voor typische werknemers. We achten de desbetreffende regels dan ook voldoende neutraal ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van de sociaal verzekerden.<sup>169</sup>

Wat de arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen bij tijdelijke arbeidsongeschiktheid betreft, overtreft het Belgische uitkeringspercentage van 90% ruimschoots de grondrechtelijke vervangingsratio.

In geval van blijvende arbeidsongeschiktheid worden arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen berekend op basis van de resterende arbeidsongeschiktheidsgraad. De arbeidsongeschiktheidsgraad kan lager uitvallen dan de grondrechtelijke vervangingsratio van 60%. Dat resulteert niet in een schending van het toepasselijke socialegrondrechtenverdrag. De voorgeschreven vervangingsratio van 60% geldt immers slechts voor een vergoeding wegens een volledige blijvende arbeidsongeschiktheid. Voor een gedeeltelijke blijvende arbeidsongeschiktheid eist het toepasselijke socialegrondrechtenverdrag alleen dat de vergoeding in een billijke verhouding staat tot de vergoeding voor een volledige blijvende arbeidsongeschiktheid.<sup>170</sup> De arbeidsongevallen- en de beroepsziekteverzekeringen berekenen die vergoedingen per graad van blijvende arbeidsongeschiktheid. Zodra die graad gelijk is aan of hoger dan 60%, bereiken of overtreffen de vergoedingen de grondrechtelijke vervangingsratio voor een volledige blijvende arbeidsongeschiktheid. Als de arbeidsongeschiktheidsgraad lager is dan 60%, zijn de Belgische vergoedingen voor een gedeeltelijke blijvende arbeidsongeschiktheid hoger dan een louter in

(167) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 495.

(168) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 2nd Workshop: Effective coverage*, Europese Commissie, pp. 11-13, 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

(169) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 520.

(170) Art. 19 IAO-Verdrag 121.

verhouding tot de op basis van de grondrechtelijke vervangingsratio berekende vergoeding. Een blijvende arbeidsongeschiktheid van 40% bijvoorbeeld leidt immers tot een arbeidsongevallen- of beroepsziekerente van 40% van het basisloon en niet van 40% van 60% van het basisloon. Weliswaar is het Belgische uitkeringspercentage lager dan de arbeidsongeschiktheidsgraad als de blijvende arbeidsongeschiktheid minder dan 10% bedraagt. Ook dat houdt echter geen schending in van het toepasselijke socialegrondrechtenverdrag dat de nationale wetgevers zelfs toelaat geen vergoedingen toe te kennen ingeval van een geringe blijvende arbeidsongeschiktheid.<sup>171</sup>

Vermits de hoger vermelde uitkeringen en vergoedingen worden berekend op basis van begrensde gedeelde lonen, moeten zij (samen met de kinderbijslag) tenminste 60% respectievelijk 50% bedragen van het gemiddeld loon van een geschoolde arbeider (eveneens verhoogd met de kinderbijslag). Zij bereiken alle de voorgeschreven norm.<sup>172</sup>

Arbeitsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen zijn geen proportionele, maar forfaitaire uitkeringen. Als we die uitkeringen, verhoogd met de kinderbijslag, toetsen aan het gemiddeld loon van een geschoolde arbeider, eveneens verhoogd met de kinderbijslag, stellen we vast dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering tijdens het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid, anders dan de uitkering tijdens het tijdvak van invaliditeit, niet het vereiste uitkeringspercentage bereikt.<sup>173</sup>

Bij vergelijking met de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor werknemers blijkt dat de zelfstandigenuitkeringen gelijk zijn aan de minimumuitkeringen voor regelmatige werknemers<sup>174</sup>, behalve voor de samenwonenden. Aan die gezinscategorie wordt slechts een gelijk bedrag toegekend met ingang van het tijdvak van invaliditeit en voor zover de arbeidsongeschiktheid gepaard gaat met een stopzetting van het bedrijf. De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen zijn in alle hypothesen wel hoger dan de minimumuitkeringen voor niet-regelmatige werknemers. Zij zijn evenwel ook in alle gevallen veel lager dan de maximumuitkeringen voor werknemers. De forfaitaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen zijn bovendien aanzienlijk lager dan de arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen voor een volledige arbeidsongeschiktheid, berekend op het geplafonneerd basisloon.<sup>175</sup> We achten de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen om die redenen niet voldoende

(171) Art. 14 IAO-Verdrag 121.

(172) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 500-504.

(173) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 502-503, 505-506.

(174) Regelmatige werknemers moeten voldoen aan een bijzondere wachttijd die voor atypische werknemers wordt uitgedrukt in arbeidsuren in plaats van in arbeidsdagen.

(175) Het maximumbasisloon is vanaf 1 januari 2022 gelijk aan 48.084,06 EUR. Voor een volledige tijdelijke arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld, is de maximale dagelijkse vergoeding, ongeacht de gezinssituatie van het slachtoffer van een arbeidsongeval of beroepsziekte, gelijk aan 90% van het maximumbasisloon/365 en bedraagt zij bijgevolg 118,56 EUR. De hoogste arbeidsongeschiktheidsuitkering voor zelfstandigen (voor gerechtigden met gezinslast) bedraagt 66,20 EUR per dag. De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen zijn wel beduidend hoger dan de voor zeer jonge werknemers berekende arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen voor een volledige blijvende arbeidsongeschiktheid, berekend op het minimumbasisloon.



neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt, voor zover de forfaitaire uitkeringen veel lager zijn dan de maximumuitkeringen voor werknemers en, wat samenwonende uitkeringsgerechtigden betreft, lager zijn dan de minimumuitkeringen voor regelmatige werknemers. We bevelen de Belgische wetgever bijgevolg aan om de forfaitaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen om te vormen tot aan de gedeerde nettoberoepsinkomsten gekoppelde uitkeringen, met behoud van een gewaarborgde minimumuitkering die gelijk is aan de minimumuitkering voor regelmatige werknemers.<sup>176</sup>

### 6.3.3. Vrijwaren van armoede

Vergeleken met de toepasselijke referentiebudgetten zijn – binnen de geselecteerde typegezinnen zonder gezinslast – alleen de maximum arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de maximum invaliditeitsuitkering voor werknemers toereikend. Voor alleenstaande zelfstandigen met een arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering en voor werknemers met een minimum invaliditeitsuitkering liggen de uitkeringen net onder het niveau van de referentiebudgetten.

De maximum arbeidsongeschiktheids – en invaliditeitsuitkeringen voor werknemers volstaan ook om de typegezinnen met gezinslast te beschermen. Arbeidsongeschikte of invalide zelfstandigen en werknemers die slechts in aanmerking komen voor een minimum invaliditeitsuitkering bekomen een netto beschikbaar inkomen dat slechts net hoger is dan het referentiebudget bij gratie van de kinderbijslag. In het geval van de minimum arbeidsongeschiktheidsuitkering voor een werknemer met twee kinderen volstaat zelfs die toevoeging niet. Dit typegezin heeft een netto-inkomen dat lager ligt dan zowel het referentiebudget als de Europese armoedelijn. Niettemin vormt de kinderbijslag duidelijk een belangrijke inkomensbron voor al deze huishoudens.

Hoewel sommige uitkeringen voor zelfstandigen hoger zijn dan de (minimum) werknemersuitkeringen, garandeert de werknemersverzekering beter het behoud van het gedeerde arbeidsinkomen. Tussen het forfaitaire uitkeringsbedrag voor zelfstandigen en het maximumbedrag voor werknemers nemen we grote verschillen waar. De progressieve inkomensbelastingen zorgen ervoor dat dit verschil afneemt in het beschikbaar netto-inkomen, maar het blijft relevant. Gezien de uitkeringen voor zelfstandigen forfaitair zijn, zal de uitkering voor elke alleenstaande zelfstandige die gedurende een lange periode terechtkomt in arbeidsongeschiktheid, ontoereikend zijn om te voorzien in de minimale behoeften (gemeten aan de hand van de referentiebudgetten<sup>177</sup>). Volgens de Europese 60%-armoedegrens houdt hun inkomen hen daarentegen theoretisch net uit het risico op armoede. De kinderbijslag is belangrijk om aan alleenstaande zelfstandigen met kinderen een adequate participatie aan de samenleving te garanderen.<sup>178</sup>

(176) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 106 en 520-524.

(177) Merk evenwel op dat de gebruikte referentiebudgetten uitgaan van de veronderstelling dat alle leden van het huishouden gezond zijn. Daardoor onderschatten zij mogelijk wat de modelgezinnen minimaal nodig hebben ingeval van arbeidsongeschiktheid van het gezinshoofd.

(178) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 106 en 542-544.

#### 6.4. TRANSPARANTIE VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN TEGEN ARBEIDSONGESCHIKTHEID

De wetgeving met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen omschrijft dienstige inlichtingen als elke inlichting die aan de sociaal verzekerde, op het gebied waarop zijn verzoek betrekking heeft, duidelijkheid verschaft over zijn persoonlijke toestand. Ze preciseert dat die inlichtingen inzonderheid betrekking hebben op de toekenningsvoorwaarden van de prestaties, op de elementen die voor de vaststelling van het bedrag van de prestaties in aanmerking worden genomen en op de redenen voor weigering van de prestaties. De arbeidsongevallenverzekering voor werknemers verstaat onder dienstige inlichtingen alle inlichtingen die kaderen in het verzoek van de sociaal verzekerde of zijn rechthebbende nabestaanden en die zijn respectievelijk hun individuele toestand verduidelijken met betrekking tot het arbeids(weg)ongeval waarvan de sociaal verzekerde het slachtoffer is. De toepasselijke wetgeving preciseert dat die inlichtingen inzonderheid de erkenning van het ongeval, de toekenningsvoorwaarden van de prestaties, de elementen die in aanmerking worden genomen voor de berekening ervan en voor de toepassing van de cumulatierregels betreffen. De beroepsziekteverzekering voor werknemers hanteert een minder gepreciseerde omschrijving en verstaat onder dienstige inlichtingen elke inlichting die de sociaal verzekerde op het gebied waarop zijn verzoek betrekking heeft, duidelijkheid verschaft over zijn persoonlijke toestand. De toepasselijke wetgeving preciseert dat die inlichtingen worden verstrekt op basis van de wetgeving die toepasselijk is op de datum van het verzoek. Die beperkende precisering valt te betreuren, bijvoorbeeld ingeval wetswijzigingen reeds zijn goedgekeurd, maar op de datum van het verzoek nog niet in werking zijn getreden.<sup>179</sup> In het licht van deze diversiteit (*cf. supra*, 4.4. en *infra*, 7.4.) kunnen we niet bevestigen dat België er afdoende over waakt dat burgers toegang hebben tot informatie die voldoet aan de kwaliteit die de Aanbeveling nastreeft. Om die reden bevelen we de Belgische wetgever aan om in het handvest van de sociaal verzekerde zelf een op alle sociale verzekeringen toepasselijke, maar toch voldoende gedetailleerde omschrijving van het begrip ‘dienstige inlichtingen’ te geven. De omschrijving ervan in de werkloosheidsverzekering, aangevuld met de expliciete vermelding dat de regels inzake de sociale en fiscale inhoudingen op de uitkeringen behoren tot de dienstige inlichtingen, kan hiervoor model staan (*supra*, 5.4.).

Wat de informatie over individuele rechten en plichten betreft, stellen we vast dat de website van Fedris voldoende tot zeer gedetailleerde en actuele informatie bevat over de rechten en verplichtingen van de sociaal verzekerden. De website van Fedris vermeldt de contactgegevens van de erkende verzekeringsondernemingen en bevat een e-box voor het indienen van klachten over die ondernemingen.<sup>180</sup> De privaatrechtelijke verzekeringsinstellingen van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen hebben eveneens een eigen website.

Wat de informatieverstrekking betreft, waarborgt de Belgische wetgeving bijgevolg reeds grotendeels dat de informatie aan de burgers de door de Aanbeveling beoogde kwaliteit bereikt. De website van Fedris bevat evenwel geen simulator die sociaal

(179) Neven, J.F. en Gilson, S., *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, Waterloo, Wolters Kluwer, pp. 211-212, 2008.

(180) <https://fedris.be/nl>.

verzekerden toelaat het bedrag van hun vergoedingen te kennen. We bevelen dan ook aan om die website te voorzien van een persoonlijk account van de sociaal verzekerden, dan wel van een simulator die sociaal verzekerden toelaat het bedrag van hun vergoeding te kennen.<sup>181</sup>

## **7. PENSIOENVERZEKERINGEN**

In dit deel buigen we ons over de pensioenverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen. Zij dekken het risico van inkomensverlies bij ouderdom en overlijden van de sociaal verzekerden.

### **7.1. FORMELE VERZEKERINGSDEKKING**

Zoals we hoger hebben toegelicht, voorzien de Belgische socialeverzekeringssystemen nog niet in een volledige formele verzekeringsdekking voor alle werknemers en zelfstandigen (*supra*, 4.1.).

De pensioenwetgeving voor werknemers zelf sluit daarnaast onder bepaalde voorwaarden ook uitwonend huishoudens uit. Voor deze werknemers bevelen we een verplichte aansluiting bij de pensioenverzekering voor werknemers aan.

Wat zelfstandigen betreft, herhalen we hier nog onze aanbeveling dat de kwartalen waarvoor zelfstandigen een bijdragevrijstelling wegens tijdelijke economische of financiële moeilijkheden of het overbruggingsrecht genieten, zouden moeten worden gelijkgesteld met kwartalen van beroepsbezigheid met het oog op de toekenning en berekening van zelfstandigenpensioenen (*supra*, 4.1.2.).

### **7.2. EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING**

Hierna onderzoeken we in welke mate de pensioenverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen de Aanbeveling reeds hebben uitgevoerd op het vlak van de loopbaanduurvoorwaarden (7.2.1.) en de carenzperioden (7.2.2.). We formuleren telkens, waar nodig, aanbevelingen om de pensioenverzekeringen beter in overeenstemming met de Aanbeveling te brengen.

Rust- en overlevingspensioenen voor werknemers en zelfstandigen worden toegekend zonder beperking in de tijd. De Belgische wetgever heeft op dit punt dan ook reeds volledig uitvoering gegeven aan de socialegrondrechtenverdragen en de Aanbeveling.

#### **7.2.1. Loopbaanduurvoorwaarden**

In een aantal gevallen worden rustpensioenen slechts toegekend aan werknemers of zelfstandigen die een pensioenloopbaan van een bepaalde duur hebben volbracht. Sommige perioden van inactiviteit worden in dat verband gelijkgesteld met perioden van arbeid. De sociaal verzekerden kunnen aldus, zoals wordt beoogd door de Aanbeveling, die loopbaanduurvoorwaarden verder blijven volbrengen tijdens perioden waarin zij

(181) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 583-588.

arbeidsongeschiktheids-, ouderschaps-, of werkloosheidsuitkeringen genieten. Dat geldt echter niet voor zelfstandigen die het overbruggingsrecht genieten. Wat hen betreft, bevelen we aan dat de kwartalen waarvoor zelfstandigen het overbruggingsrecht genieten, worden gelijkgesteld met kwartalen van beroepsbezigheid met het oog op de toekenning en berekening van zelfstandigenpensioenen. We pleiten voor een zelfde gelijkstelling van de kwartalen waarin zelfstandigen een bijdragevrijstelling wegens tijdelijke economische of financiële moeilijkheden genieten (*supra*, 4.1.2. en 7.1.).

Een loopbaanduurvoorwaarde geldt onder meer voor de toekenning van vervroegde rustpensioenen. De socialegrondrechtenverdragen leggen de Belgische wetgever op dat vlak geen beperkingen op. De desbetreffende wetsbepalingen voldoen ons inziens aan de Aanbeveling. Zo mogen onder meer loopbaan jaren als werknemer en zelfstandige worden samengeteld. Kalenderjaren van tewerkstelling als werknemer worden in aanmerking genomen als een loopbaanjaar, indien die tewerkstelling ten minste  $\frac{1}{3}$  van een voltijdse arbeidsregeling omvat. Naar ons oordeel is die regeling voldoende neutraal ten opzichte van de arbeidsrelatie van atypische werknemers, rekening houdend met het belang van de vervroegde toegang tot het rustpensioen en de geringe omvang van de vereiste arbeidsregeling.<sup>182</sup> Wel verdient het de voorkeur dat de Belgische wetgever de vereiste loopbaanvoorwaarde zou uitdrukken in een aantal voltijdse dagequivalenten in plaats van in een aantal loopbaan jaren.<sup>183</sup>

De socialegrondrechtenverdragen leggen de Belgische wetgever wel regels inzake loopbaanduurvoorwaarden op, als het gaat om niet-vervroegde rustpensioenen. Dan mag een loopbaanduurvoorwaarde die, zoals in België, wordt uitgedrukt in jaren van arbeid met bijdrage-inhouding of -betaling, ten hoogste 30 jaren bedragen en moet een verminderd rustpensioen worden gewaarborgd aan personen met een loopbaan van ten minste 15 jaren. De thans geldende loopbaanduurvoorwaarde van 30 jaren voor de toekenning van minimumrustpensioenen aan werknemers en zelfstandigen<sup>184</sup> overschrijdt dat toegelaten maximum niet. Sociaal verzekerden met een loopbaan van 15 of meer jaren kunnen bovendien aanspraak maken op een normaal berekend proportioneel rustpensioen dat kan worden beschouwd als het te waarborgen verminderd pensioen.<sup>185</sup> Toch staat die loopbaanvoorwaarde op gespannen voet met de Aanbeveling. De loopbaan van 30 jaar is immers beduidend langer dan de loopbaan van 20 jaar die wordt vereist voor de toekenning van minimumpensioenen aan ambtenaren. Het Grondwettelijk Hof ziet daarin geen schending van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.<sup>186</sup> Naar ons oordeel is de langere loopbaanduurvoorwaarde voor werknemers en zelfstandigen evenwel niet

(182) Zie Remouchamps, S., *La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale*, in Dumont, D. (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, p. 146, 2017.

(183) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 2nd Workshop: Effective coverage*, Europese Commissie, pp. 11-13, 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

(184) Zie Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 306-316.

(185) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, p. 76, 2011.

(186) GwH 29 november 2018, nr. 166/2018, <https://www.const-court.be/nl/judgments?year=2018>.

voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt (wat de zelfstandigen betreft) of van de aard van hun arbeidsrelatie (wat de werknemers betreft). We bevelen de Belgische wetgever dan ook aan om de vereiste loopbaanduur voor werknemers en zelfstandigen terug te brengen tot 20 jaar. Voorts worden kalenderjaren slechts meegerekend als de daarin volbrachte tewerkstelling als werknemer ten minste  $\frac{1}{2}$  van een voltijdse arbeidsregeling omvat, terwijl de verwachte minimumnorm voor deeltijdse arbeid in principe  $\frac{1}{3}$  van een voltijdse tewerkstelling bedraagt.<sup>187</sup> Naar ons oordeel is die regeling dan ook niet voldoende neutraal ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van atypische werknemers. Het verdient dan ook de voorkeur dat de Belgische wetgever de vereiste minimumtewerkstelling zou verminderen tot  $\frac{1}{3}$  van een voltijdse tewerkstelling en bovendien de vereiste loopbaanduurvoorwaarde zou uitdrukken in een aantal voltijdse dagequivalenten in plaats van in een aantal loopbaanjaren.

Minimumoverlevingspensioenen worden slechts toegekend, als de overleden werknemer of zelfstandige ten minste  $\frac{2}{3}$  van een volledige pensioenloopbaan heeft volbracht. De duur van een volledig geachte pensioenloopbaan varieert, naargelang van de leeftijd waarop de werknemer of zelfstandige is overleden.<sup>188</sup> De vereiste loopbaanduur overtreft bijgevolg de door socialegrondrechtenverdragen, wat overlevingspensioenen betreft, toegelaten maximale loopbaanduur van 15 jaren, zodra de betrokken sociaal verzekerden overlijden in het jaar waarin zij 45 jaar werden of zouden zijn geworden. De vereiste loopbaanduur van  $\frac{2}{3}$  bedraagt dan immers meer dan 15 jaar. We bevelen de wetgever dan ook aan om aan de voorwaarde dat de overleden werknemer of zelfstandige voor de toekenning van minimumoverlevingspensioenen ten minste  $\frac{2}{3}$  van een volledige pensioenloopbaan moet hebben volbracht, de beperking toe te voegen dat de vereiste loopbaanduur nooit meer dan 15 jaren mag bedragen. De toekenning van een proportioneel, niet tot het minimum verhoogd pensioen neemt immers niet weg dat de toegelaten maximumduur is overschreden. De Belgische wetgever laat toe dat pensioengerechtigden ook een aantal met arbeid gelijkgestelde perioden van inactiviteit in rekening brengen. De socialegrondrechtenverdragen lijken in het algemeen niet te verbieden dat de Belgische wetgever alleen perioden van arbeid of bijdragebetaling zou erkennen als in aanmerking komende loopbaanjaren.<sup>189</sup> Artikel 24 van IAO-Verdrag nr. 168 bepaalt weliswaar dat perioden waarin werkloosheidsuitkeringen worden betaald, onder in de nationale wetgeving vastgelegde voorwaarden moeten in aanmerking worden genomen voor de verwerving van het recht op en, indien van toepassing, de berekening van onder meer uitkeringen aan nabestaanden. De perioden waarin overleden werknemers werkloosheidsuitkeringen hebben genoten, worden wel in aanmerking worden genomen voor de berekening van niet tot het minimumbedrag opgetrokken overlevingspensioenen. Vermits de nationale wetgevers de voorwaarden mogen bepalen waaronder werkloosheidsperioden in rekening worden gebracht voor de berekening van uitkeringen bij overlijden, mag worden betwijfeld dat artikel 24

(187) Pur, J., Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel, A. en Vervliet, V. (eds.), *Actuele problemen van het sociaalzekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, pp. 152-153, 1999.

(188) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 306-316.

(189) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, p. 162, 2011.

van IAO-Verdrag nr. 168 zou zijn miskend. De Aanbeveling schrijft niet expliciet voor dat perioden waarin de sociaal verzekerden arbeidsongeschiktheids-, ouderschaps- of werkloosheidsuitkeringen genieten, moeten worden meegerekend voor de verhoging van overlevingspensioenen tot een wettelijk gewaarborgd minimum. Door perioden waarin sociaal verzekerden uitkeringen genieten voor door de Aanbeveling gedekte risico's in aanmerking te nemen, voert de Belgische wetgever de Aanbeveling alleszins op correcte wijze uit. De Aanbeveling rekent onder werknemers en zelfstandigen immers ook personen van wie het werk wordt onderbroken ten gevolge van één van de risico's waarvoor sociale bescherming wordt geboden.

Voor de toekenning van zowel minimumrust-, als minimumoverlevingspensioenen worden loopbaan jaren als werknemer ook beschouwd als loopbaan jaren in de pensioenverzekering voor zelfstandigen en omgekeerd. Loopbaan jaren als ambtenaar worden echter in geen van beide pensioenverzekeringen meegerekend. Het Grondwettelijk Hof beschouwt dat niet als een schending van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.<sup>190</sup> De Aanbeveling streeft echter niet zozeer naar gelijkheid van de verschillende beroepsgroepen, maar wel naar het opheffen van hinderpalen die personen met gemengde loopbanen verhinderen toegang te hebben tot socialezekerheidsuitkeringen van een bepaalde omvang. Naar ons oordeel houdt het buiten beschouwing laten van loopbaan jaren als ambtenaar dan ook een buitensporige beperking in van de mogelijkheden van personen met een gemengde loopbaan om een minimumpensioen te verwerven.<sup>191</sup> De wetgever dient ons inziens dan ook toe te laten dat loopbaan jaren als ambtenaar mee in aanmerking komen voor de toekenning – niet voor de berekening – van minimumpensioenen in de pensioenverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen.

We vermelden ten slotte dat werknemers die elke beroepsarbeid staken, maar niet doen blijken van een uitzonderlijke reden en niet verkeren in een van de wettelijke uitzonderingsgevallen, gedurende ten minste 30 kalenderjaren gewoonlijk en hoofdzakelijk moeten zijn tewerkgesteld geweest als werknemer om een beroep te kunnen doen op de voortgezette pensioenverzekering. Ook al kan van die voorwaarde worden afgezien om uitzonderlijke redenen, achten we toch die specifieke loopbaanduurvoorwaarde, ermee rekening houdend dat de betrokkenen voordien de hoedanigheid van sociaal verzekerde hebben gehad, onredelijk lang en buiten elke proportie met het nagestreefde doel. Bovendien maakt de pensioenverzekering voor zelfstandigen het voordeel van de voortgezette verzekering slechts afhankelijk van een korte wachttijd van ten minste 1 jaar verzekering. De voor werknemers geldende regel is dan ook niet voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de sociaal verzekerden op de arbeidsmarkt en miskent, ons inziens, ook om die reden de Aanbeveling. De voorwaarde van 30 jaar zou dus moeten worden teruggebracht tot een termijn van 1 jaar voorafgaande verzekering, zoals het geval is voor de zelfstandigen.

(190) GwH 29 november 2018, nr. 166/2018, <https://www.const-court.be/nl/judgments?year=2018>.

(191) Zie ook Ombudsdienst Pensioenen, Jaarverslag 2009, pp. 110-116, <https://www.ombudsmanpensioenen.be/nl/publications/2009.htm#2009>.

### 7.2.2. Carenzperiodes

De pensioenverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen hanteren, wat rustpensioenen betreft, geen carenzperiodes en stemmen bijgevolg overeen met de socialegrondrechtenverdragen, en dus ook met de Aanbeveling.

Wat overlevingspensioenen betreft, liggen de zaken anders. IAO-Verdrag 128 laat weliswaar toe dat de toekenning van overlevingspensioenen afhankelijk is van de voorwaarde dat de langstlevende echtgenoot een bepaalde leeftijd heeft bereikt. Die voorwaarde mag echter niet worden geëist van de langstlevende echtgenoot die, overeenkomstig de nationale wetgeving, “invalide” is of een kind van de overleden sociaal verzekerde ten laste heeft. De huidige Belgische wetgeving druist ons inziens in tegen dat verbod. Sinds 1 januari 2015 wordt een leeftijdsvoorwaarde immers ook opgelegd aan langstlevende echtgenoten met kinderlast en aan arbeidsongeschikte langstlevende echtgenoten. Als de betrokkenen niet voldoen aan die leeftijdsvoorwaarden, wordt de uitbetaling van hun overlevingspensioen uitgesteld tot zij de pensioenleeftijd bereiken of een vervroegd rustpensioen genieten. De Belgische wetgeving legt zo bovendien in strijd met IAO-Verdrag 128 een carenzperiode op aan de betrokkenen.<sup>192</sup> Dat zij tijdelijk een overgangsuitkering genieten doet daaraan geen afbreuk. Het Grondwettelijk Hof heeft de opheffing van de vrijstelling van de tot 55 jaar verhoogde leeftijdsvoorwaarde overigens wegens schending van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vernietigd ten opzichte van arbeidsongeschikte langstlevende echtgenoten en van langstlevende echtgenoten van 50 jaar of ouder, die niet of slechts gedeeltelijk actief zijn op de arbeidsmarkt.<sup>193</sup> De uitspraak van het Hof heeft alleen betrekking op de pensioenverzekeringen voor werknemers en ambtenaren, maar men kan zich moeilijk indenken dat het Hof een andere redenering erop zou nahouden ten opzichte van de langstlevende echtgenoten van zelfstandigen. De wetgever zou de vroeger geldende vrijstelling van de leeftijdsvoorwaarde voor blijvend arbeidsongeschikte langstlevende echtgenoten en voor langstlevende echtgenoten met kinderen bijgevolg beter opnieuw invoeren en daarenboven ook een vrijstelling moeten toekennen aan langstlevende echtgenoten die nog slechts weinig of niet meer actief zijn op de arbeidsmarkt, minstens voor zover zij ouder zijn dan 50 jaar.

## 7.3. ADEQUAATHEID VAN DE PENSIOENVERZEKERINGEN

We onderzoeken hierna of de pensioenverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen tijdig bescherming bieden (7.3.1.), de uitkeringsgerechtigden een behoorlijke levensstandaard waarborgen (7.3.2.) en hen vrijwaren van armoede (7.3.3.).

### 7.3.1. Tijdige verstrekking van uitkeringen

De pensioenverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen hanteren allebei de maximale door het handvest van de sociaal verzekerde toegelaten betalings- en beslissingstermijnen van 4 maanden. Rekening houdend met de specifieke

(192) Zie Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, pp. 92-96, 2013; Martel, B., Pertry, V. en Van Limberghen, G., Pensioen: grondrecht en hervorming, in Verschueren, H. en Van Regenmortel, A. (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, pp. 328-331, 2016.

(193) GwH 30 juni 2017, nr. 135/2017, <https://www.const-court.be/nl/judgments?year=2017>.

toekenningsvoorwaarden en berekeningswijzen van pensioenen, achten we het niet uitgesloten dat die langere beslissingstermijn nodig is. We achten een maximumtermijn van 4 maanden voor de eerste betaling van toegekende pensioenen, rekening houdend met de technologische ontwikkelingen, evenwel niet redelijk en zijn bijgevolg van oordeel dat de Belgische wetgeving op zich niet waarborgt dat de eerste betaling van werknemers- en zelfstandigenpensioenen tijdig plaatsvindt. De wetgeving zou moeten waarborgen dat pensioenen voor het eerst worden betaald na een termijn van maximum 30 kalenderdagen na de datum van de beslissing waarbij pensioenen worden toegekend.

### 7.3.2. Waarborgen van een behoorlijke levensstandaard

De socialegrondrechtenverdragen beschouwen een volwassene met partner (rustpensioenen) respectievelijk een langstlevende echtgenoot met 2 kinderen (overlevingspensioenen) als ‘modelgerechtigden’ (*supra*, 3.3.2.). De rustpensioenen voor alleenstaande gepensioneerde werknemers en zelfstandigen staan, als men gebruikt maakt van de gemodificeerde OECD-schaal om rekening te houden met de grootte en de samenstelling van het huishouden, niet in een redelijke verhouding tot het rustpensioen voor de modelgerechtigde, ingeval de pensioengerechtigde hetzij kinderen heeft, hetzij samenwoont met een andere volwassene met wie hij niet gehuwd is. Hetzelfde geldt voor de overlevingspensioenen van langstlevende echtgenoten die ongehuwd samenwonen, ongeacht hun eventuele kinderlast. De pensioenen voor de betrokken personen zouden dus moeten worden verhoogd, zodat zij in een redelijke verhouding komen te staan tot de uitkering voor de modelgerechtigden.<sup>194</sup>

De socialegrondrechtenverdragen schrijven voorts, wat rust- en overlevingspensioenen betreft, een uitkeringspercentage van 45% voor. De pensioenverzekering voor werknemers overtreft dat percentage, vermits zij een uitkeringspercentage van 75% respectievelijk 60% hanteert, naargelang het al dan niet gaat om pensioengerechtigden met een echtgenoot ten laste. De pensioenverzekering voor zelfstandigen hanteert dezelfde uitkeringspercentages, maar vermenigvuldigt de in acht genomen nettoberoepsinkomsten waarop die percentages worden toegepast, eerst met een correctiecoëfficiënt die varieert naargelang van de pensioenloopbaan jaren.<sup>195</sup> Voor de loopbaan jaren waarvoor de correctiecoëfficiënt lager is dan 0,60, daalt het feitelijke uitkeringspercentage onder het voorgeschreven minimumpercentage van 45%. Dat is het geval voor alle pensioenloopbaan jaren van 1984 tot en met 1994 en van 1997 tot en met 2002. Voor rustpensioenen voor alleenstaanden, overlevingspensioenen en overgangsuitkeringen geldt zelfs dat het feitelijke uitkeringspercentage steeds lager is dan het voorgeschreven percentage van 45%. Zelfstandigenpensioenen zijn bijgevolg, vanuit het perspectief van de sociale grondrechten en de Aanbeveling, te laag.<sup>196</sup> De wetgever heeft de correctiecoëfficiënten nu afgeschaft voor de pensioenloopbaan jaren

(194) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 516-518 en 577.

(195) Van Limberghen, G. en Boudt, K., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, afl. 2, pp. 298-310, 2018.

(196) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels, p. 21, 2014, <https://www.academischeraadpensioenen.be/docs/nl/rapport-062014-nl.pdf>.



vanaf 2021.<sup>197</sup> Die maatregel zal bijgevolg pas na geruime tijd leiden tot een echt voelbare verhoging van, vooral, de rustpensioenen van de zelfstandigen. Vermits rust- en overlevingspensioenen worden berekend op basis van begrensde brutolonen respectievelijk nettoberoepsinkomsten, moeten zij (samen met de kinderbijslag) tenminste 45% bedragen van het gemiddeld loon van een geschoolde arbeider (eveneens verhoogd met de kinderbijslag). De rust- en overlevingspensioenen voor werknemers bereiken dat peil. Hetzelfde geldt voor de zelfstandigenpensioenen.<sup>198</sup>

Voor zelfstandigen met hogere nettoberoepsinkomsten zouden de pensioenbedragen niettemin meer in verhouding moeten gebracht tot hun nettoberoepsinkomsten zodat hun pensioenen een met werknemerspensioenen vergelijkbaar niveau halen. De verschillen zijn immers groot en resulteren in beduidend lagere pensioenen voor zelfstandigen met een hoger pensioen dan het minimumpensioen. Het bestaan van aanvullende pensioenverzekeringen voor zelfstandigen doet daaraan geen afbreuk. Die pensioenverzekeringen zijn immers niet verplicht en bereiken ook niet alle zelfstandigen. Bovendien bestaan ook aanvullende pensioenverzekeringen voor werknemers die het niveau van de wettelijke werknemerspensioenen verhogen.<sup>199</sup>

Ook andere factoren dan de correctiecoëfficiënten dragen ertoe bij dat werknemerspensioenen gemiddeld hoger uitvallen dan zelfstandigenpensioenen.<sup>200</sup> Zo kent de werknemersverzekering meer gevallen van gelijkgestelde perioden van inactiviteit dan de zelfstandigenverzekering. De wetgever zou de met een beroepsactiviteit gelijkgestelde perioden van inactiviteit meer moeten afstemmen op de regels van de pensioenverzekering voor werknemers (onder meer door perioden waarin zelfstandigen een bijdragevrijstelling wegens tijdelijke economische of financiële moeilijkheden of het overbruggingsrecht genieten mee te laten tellen voor de berekening van het pensioen). Voorts hanteert de pensioenverzekering voor zelfstandigen, anders dan de pensioenverzekering voor werknemers, niet de gezondheidsindex, maar een minder voordelige index voor de aanpassing van de in het verleden behaalde nettoberoepsinkomsten aan de evolutie van de index op het ogenblik van de pensioenberekening. Het verdient de voorkeur dat de door zelfstandigen in het verleden behaalde nettoberoepsinkomsten, op het ogenblik van de pensioenberekening, op dezelfde manier worden aangepast aan de evolutie van de index als in de pensioenverzekering voor werknemers. De werknemersverzekering kent voorts, onder bepaalde voorwaarden, een zogenaamd “minimumrecht per loopbaanjaar” toe als tegengewicht voor bepaalde evoluties op de arbeidsmarkt die een negatieve impact hebben op het pensioen van werknemers. Rekening houdend met die doelstelling wordt dat verschil in behandeling ten aanzien van zelfstandigen

(197) Wet 15 juni 2021 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de pensioenregelingen voor werknemers en zelfstandigen, wat betreft de berekening van het proportioneel pensioen, *BS* 6 juli 2021.

(198) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 500-505.

(199) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 526-528.

(200) Cantillon, B., Crop, M., Paeme, L. en Perl, G., Voorstellen tot hervormingen in het pensioenregime van de zelfstandigen? Tweede verslag van de werkgroep-Cantillon, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, editie 2, pp. 229-263, 2002.

niet beschouwd als een schending van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.<sup>201</sup>

De minimumpensioenen voor zelfstandigen zijn gelijk aan die voor werknemers. Minimumpensioenen kunnen worden beschouwd als forfaitaire pensioenen, vermits het bedrag ervan niet afhankelijk is van de arbeidsinkomsten die de sociaal verzekerden tijdens hun loopbaan hebben behaald. De minimumpensioenen voor werknemers en zelfstandigen bereiken net niet het vereiste percentage van het loon van een geschoolde arbeider, zoals door ons berekend.<sup>202</sup>

Op een specifiek punt is de pensioenverzekering voor werknemers ons inziens dan weer niet voldoende neutraal ten opzichte van de rechtspositie van de werknemers op de arbeidsmarkt. Werknemers bouwen immers geen pensioen meer op, als zij blijven werken na de vervroegde ingang van hun rustpensioen, maar zich dan niet houden aan de regels inzake de toegelaten arbeid. Dat is wel het geval voor zelfstandigen. Het Grondwettelijk Hof achtte, wat de zelfstandigen betreft, het feit dat een pensioen reeds was ingegaan, geen relevant objectief criterium voor de weigering van een verdere pensioenopbouw, vermits de betrokken zelfstandigen dezelfde socialeverzekeringsbijdragen betaalden als zelfstandigen die hun rustpensioen nog niet hadden opgenomen.<sup>203</sup> We delen het oordeel van de Ombudsdienst Pensioenen dat de wetgever bijgevolg ook een bijkomende pensioenopbouw zou moeten toelaten aan werknemers met een vervroegd rustpensioen die zich niet houden aan de regels inzake de toegelaten arbeid, vermits zij dezelfde socialeverzekeringsbijdragen betalen als werknemers die hun rustpensioen nog niet hebben opgenomen.<sup>204</sup>

Wat de berekening van de pensioenen betreft, achten we de pensioenverzekering voor werknemers voldoende neutraal ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van de sociaal verzekerden. Voor deeltijdse werknemers wordt het aantal arbeidsdagen, met het oog op de berekening van hun pensioen, immers omgezet in het equivalente aantal voltijdse arbeidsdagen en wordt het aantal gelijkgestelde dagen van inactiviteit teruggebracht tot een aantal dat in verhouding staat tot de gepresteerde arbeidstijd.<sup>205</sup>

### 7.3.3. Vrijwaren van armoede

De gewaarborgde minimumpensioenen zijn even hoog voor zelfstandigen als voor werknemers. We gaan uit van de bedragen voor een volledige pensioenloopbaan, exclusief de bijzondere bijslag, de pensioenbijslag en de welvaartspremie.

(201) Flohmont, V., *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, pp. 308-310, 2012.

(202) Het minimumpensioen aan gezinstarief (1.614,10 EUR) bedraagt 44,61% in plaats van 45% van het gemiddelde loon van een geschoolde arbeider (3.618,15 EUR).

(203) GWH nr. 32/2009, 24 februari 2009, <https://www.const-court.be/nl/judgments?year=2009>.

(204) Ombudsdienst Pensioenen, Jaarverslag 2016, p. 99, <https://www.ombudsmanpensioenen.be/nl/publications/2016.htm>.

(205) Zie Put, J., *Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid*, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel, A. en Vervliet, V. (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, pp. 152-153, 1999.

De minimumrustpensioenen zijn zowel voor alleenstaanden als voor gezinnen ontoereikend om te voorzien in de minimale noden: ze liggen steeds lager dan het toepasselijke referentiebudget en het minimumgezinspensioen ligt eveneens onder de Europese 60%-armoedegrens. Het minimumpensioen voor een alleenstaande reikt wel net tot de 60%-armoedegrens.

Opvallend is het grote verschil tussen het maximumpensioen voor zelfstandigen en werknemers, waarbij de maximale pensioenbedragen voor werknemers hoger zijn. Onder invloed van de inkomstenbelastingen en de socialezekerheidsbijdragen verkleint de kloof tussen beide. Het maximale alleenstaanden- en gezinspensioen binnen de zelfstandigenverzekering bedraagt respectievelijk 112% en 107% van het referentiebudget voor deze gezinstypes. Het netto-inkomen ligt voor beide huishoudens maar net boven het referentiebudget. Het netto-inkomen van een alleenstaande ligt wel boven de Europese 60%-armoedegrens, voor een koppel reikt het netto-inkomen net niet aan de Europese 60%-armoedegrens.

Daarnaast merken we het kleine verschil tussen het minimum- en maximumpensioen voor zelfstandigen op. Bij een alleenstaande brengt het minimumpensioen het huishouden boven de Europese 60%-armoedegrens, bij een koppel is dat niet het geval. Dat impliceert dat het wettelijk pensioen een zelfstandige met een partner zonder inkomen niet adequaat beschermt tegen armoede.<sup>206</sup>

#### 7.4. TRANSPARANTIE VAN DE PENSIOENVERZEKERINGEN

De pensioenverzekeringen voor werknemers en zelfstandigen hanteren een omstandige omschrijving van de dienstige inlichtingen die de betrokken pensioeninstellingen moeten verstrekken aan de sociaal verzekerden. Zij zou nog kunnen worden aangevuld met de expliciete vermelding dat ook inlichtingen over te vervullen administratieve verplichtingen en bijhorende termijnen moeten worden gegeven, zoals dit het geval is bij de werkloosheidsverzekering.

Voorts bevat de website van de Federale Pensioendienst zeer gedetailleerde en actuele informatie over de rechten en verplichtingen van de sociaal verzekerden.<sup>207</sup> De webpagina's van het RSVZ zouden meer kunnen verwijzen naar de uitgebreide website van de Federale Pensioendienst. De website van het RSVZ bevat wel een link voor het online aanvragen van een pensioen en een link naar de applicatie mypensioen.be, die men ook terugvindt op de website van de Federale Pensioendienst. Gepensioneerden kunnen online niet alleen pensioenaanvragen indienen, maar ook pensioenramingen en loopbaanoverzichten aanvragen en hun dossier na de ingangsdatum van hun pensioen opvolgen.

Wat de informatieverstrekking betreft, waarborgt de Belgische wetgeving bijgevolg reeds grotendeels dat de informatie aan de burgers de door de Aanbeveling beoogde kwaliteit bereikt<sup>208</sup>

(206) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 554-556.

(207) <https://www.sfpd.fgov.be/nl>.

(208) Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 582-587.

## 8. KRITISCHE BEDENKINGEN BIJ HET BELGISCHE ACTIEPLAN INZAKE TOEGANG TOT DE SOCIALE BESCHERMING: HOE LANG NOG WACHTEN OP EEN GLOBALE HERVORMING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID?

We sluiten deze bijdrage af met een korte presentatie en vervolgens een bespreking van het ‘actieplan’ dat, zoals gevraagd in de Europese aanbeveling<sup>209</sup>, door de overheid werd opgesteld in het voorjaar van 2021 om de toegang van werknemers en zelfstandigen tot de sociale bescherming in België te verbeteren. Het overzicht van de ontstaansgeschiedenis en de inhoud van dat plan zal ons ertoe brengen enkele korte beschouwingen te formuleren over een mogelijke (echte) hervorming van onze socialeverzekeringsystemen.

Het voorbereidend auditverslag dat aan de basis ligt van dit artikel werd in het najaar van 2020 overgemaakt aan de FOD Sociale Zekerheid. Op dat moment was op federaal niveau net een paar weken eerder – september 2020 – een regering gevormd, niet minder dan anderhalf jaar na de laatste parlementsverkiezingen.<sup>210</sup> De pas aangetreden Vivaldi-coalitie, bestaande uit liberalen, socialisten en ecologen van beide zijden van de taalgrens en (enkel) de Vlaamse christenen-democraten, heeft de FOD Sociale Zekerheid belast met de coördinatie van het opstellen van het Belgische actieplan dat moest worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Begin 2021 werd door de FOD een werkgroep opgericht. Deze groep bestond uit vertegenwoordigers van de meeste openbare instellingen van de sociale zekerheid (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), RSVZ, FOD Sociale Zekerheid, Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsuitkering (RIZIV), RVA, enz.) en de betrokken ministeriële kabinetten, niet alleen van de minister van Sociale Zaken en de minister van Zelfstandigen, maar ook van de minister van Pensioenen en van de minister van Werk. De academische experts werden verzocht hun verslag voor te leggen aan deze werkgroep.

De sociale partners werden betrokken bij het opstellen van het actieplan, maar vrij laattijdig en in de marge, via een dubbele raadpleging, van de Nationale Arbeidsraad (NAR), wat het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers betreft, en van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut van de zelfstandigen (ABC), wat het stelsel van de zelfstandigen aangaat. Beide organen werden in maart 2021 door hun respectieve voogdijministers verzocht een advies uit te brengen over “de wenselijke richting van de uitvoering van de in het federale regeerakkoord vervatte initiatieven, teneinde deze zo dicht mogelijk bij de Europese aanbeveling (het kader en de beginselen ervan) te brengen, alsook over eventuele andere zorgpunten die [de NAR of het ABC] in dit verband zouden kunnen hebben”. Naar aanleiding van deze aanhangigmaking ontvingen de instanties het auditverslag, dat afgerond was sinds november 2020. Zowel de NAR als het ABC hebben de auteurs van dit verslag eveneens uitgenodigd om het te presenteren. Zij ontvingen echter geen ontwerp van het actieplan dat toen

(209) Aanbeveling, punt 19.

(210) Voor een kroniek van de lange periode van de besprekingen tussen de partijen die voorafgingen aan de vorming van de federale regering, Verschelden, W., *De Doodgravers van België*, Antwerpen, MediaNation, 272 p. 2021.

werd opgesteld. Respectievelijk begin mei en eind april 2021 hebben beide organen hun advies uitgebracht.<sup>211</sup>

Op 15 mei 2021 werd de laatste hand gelegd aan het nationale actieplan en werd het overgemaakt aan de Commissie.<sup>212</sup> Het plan schetst achtereenvolgens de belangrijkste uitdagingen waarmee het Belgische socialebeschermingsstelsel wordt geconfronteerd, de lessen die worden getrokken uit de lopende COVID-19-crisis en vervolgens de grote beleidsdoelstellingen die de overheid nastreeft en de verschillende hervormingsprojecten die daaraan verbonden zijn. Bij deze gelegenheid worden de belangrijkste concrete maatregelen opgesomd om de toegang tot de sociale bescherming te verbeteren.

Gezien de uiteengezette bestuurlijke en politieke voorgeschiedenis is het niet verwonderlijk dat de belangrijkste hervormingen die worden voorgesteld in het actieplan, inhoudelijk grotendeels bestaan in een overname van maatregelen die zijn aangekondigd in het regeerakkoord van de Vivaldi-coalitie<sup>213</sup>, en in de algemene beleidsnota's van de verschillende betrokken ministers.<sup>214</sup> De formulering van de adviesaanvragen aan de sociale partners duidde reeds in die richting. In het actieplan zelf hebben de auteurs ervan uitdrukkelijk verklaard dat de maatregelen ter uitvoering van de Aanbeveling tijdens de huidige legislatuur rechtstreeks voortvloeien uit het regeerakkoord.<sup>215</sup> Om die keuze te motiveren, betoogden zij dat die maatregelen voldoende nauwkeurig zijn en reeds het voorwerp uitmaken van een politieke consensus, zodat een snellere actie mogelijk is.<sup>216</sup> Er is sprake van, als we ons beperken tot de meest symbolische maatregelen, de verhoging van de laagste sociale uitkeringen (verhoging van de loongrenzen in de werkloosheidsverzekering, invoering van minimumbedragen tijdens de eerste zes maanden arbeidsongeschiktheid, duidelijke verhoging van het minimumpensioen), de afschaffing van de beruchte correctiecoëfficiënt in de pensioenen van de zelfstandigen, de verlenging van het

(211) Algemeen beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming, advies 2021/08 van 19 april 2021, [https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen\\_beheerscomite\\_advies\\_202108.pdf](https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_202108.pdf); Nationale Arbeidsraad, Uitvoering van Aanbeveling (EU) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, advies nr. 2.216 van 5 mei 2021, 10 p., <http://www.cnr-nar.be/ADVIES/advies-2216.pdf>.

(212) Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, *Toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen. Belgisch actieplan*, mei 2021, 94 p., [https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/toegang-sz/belgisch\\_actieplan\\_toegang\\_sociale\\_bescherming\\_nl.pdf](https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/toegang-sz/belgisch_actieplan_toegang_sociale_bescherming_nl.pdf) (website FOD Sociale Zekerheid) en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?mode=advancedSubmit&catId=22&advSearchKey=socprotecatplan-be&clangId=nl> (website Europese Commissie), hierna FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*.

(213) Regeerakkoord. Voor een welvarend, solidair en duurzaam België, 30 september 2020, *Parl.St. Kamer*, 2019-2020, nr. 55 0020/001, 98 p.

(214) Beleidsverklaring van de minister van Sociale Zaken van 2 november 2020, *Parl.St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/003, 26 p.; Beleidsverklaring van de minister van Pensioenen, Maatschappelijke Integratie, Personen met een beperking, Armoedebestrijding en Beliris van 3 november 2020, *Parl.St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/012, 46 p.; Beleidsverklaring van de minister van Economie en Werk van 3 november 2020, *Parl.St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/014, 21 p.; Beleidsverklaring van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw van 6 november 2020, *Parl.St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/021, 31 p.

(215) FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, p. 55.

(216) FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, p. 92.

geboorteverlof – vroeger vaderschapsverlof genoemd – voor zowel werknemers als zelfstandigen en maatregelen in verband met bepaalde specifieke beroeps categorieën zoals platformwerkers of kunstenaars.<sup>217</sup>

In de meeste gevallen sluit dat aan bij de bekommernissen die ook werden geuit in het academisch verslag dat grotendeels werd uitgewerkt vóór de onderhandelingen over het federale regeerakkoord – en in ieder geval los ervan. Daarentegen werden veel elementen van de diagnose en van de ‘remedies’ die werden ontwikkeld in het verslag, maar die geen weerklank vinden in het coalitieakkoord, zonder gevolg gelaten. We denken hierbij onder meer aan de beperking van de beroepssituaties die niet leiden tot een aansluiting bij de sociale zekerheid (formele dekking), aan de verkorting van de wachtperiode in de werkloosheidsverzekering en de verzekering ziekte-invaliditeit (effectieve dekking)<sup>218</sup>, aan de wijze van tenlasteneming van de beroepsrisico’s voor zelfstandigen (adequate dekking)<sup>219</sup> of aan de nauwkeurigere afbakening van de informatie die door de socialezekerheidsinstellingen zou moeten worden meegedeeld op grond van het handvest van de sociaal verzekerde (transparante dekking). We denken ook aan de talrijke, veel meer gerichte maatregelen die op verschillende technische punten worden voorgesteld, maar niettemin van belang zijn om de verschillen tussen regelgevingen te verminderen, bijvoorbeeld wat de toekenningsprocedures betreft.<sup>220</sup>

Bijgevolg lijkt het nationale actieplan, in tegenstelling tot de algemene richting die in het verslag wordt aangegeven, niet echt op een panoramische *roadmap* voor de sociale zekerheid, die de ambitie heeft om de meest in het oog springende inconsistenties tussen de socialezekerheidstakken en tussen de socialeverzekeringssystemen systematisch weg te werken, of althans zoveel mogelijk te beperken, teneinde de daadwerkelijke toegang van alle werknemers – inzonderheid de atypische werknemers – en zelfstandigen, tot een adequate sociale bescherming te versterken. De academische audit lijkt hoogstens te hebben bijgedragen tot de politieke prioritering van bepaalde hervormingen die

(217) FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, pp. 55-90.

(218) Het plan geeft aan dat op dat vlak geen maatregelen nodig zijn, omdat de duur van deze wachtperiodes dicht bij het Europese gemiddelde zou liggen of gelijkaardig zou zijn aan het gemiddelde dat in de meeste lidstaten wordt toegepast (FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, p. 19). Deze stelling is ons inziens niet overtuigend: zie Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 407-411 en 425-427.

(219) Vanuit dit oogpunt beperkt het plan zich tot de vaststelling dat zelfstandigen verzekerd zijn voor beroepsrisico's in het kader van de uitkeringsverzekering en de rustpensioenen (FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, 14). Deze vaststelling strookt echter niet met het door ons verdedigde standpunt dat deze twee sectoren niet alle door de socialegrondrechtennormen gedefiniëerde bestanddelen van de beroepsrisico's dekken, zie nogmaals Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 65 en 184-185.

(220) Voor deze voorstellen, die niet in dit artikel zijn uitgewerkt, zie Van Limberghen, G. e.a., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 363-374 en 384-387.

elders reeds werden overwogen, op die punten waar de audit en het regeerakkoord samenvallen.<sup>221</sup>

De hierboven beschreven dynamiek met betrekking tot de totstandkoming van het actieplan en de chronologie ervan staat ongetwijfeld niet los van het bereikte resultaat. De verantwoordelijke actoren werden gedwongen om binnen een zeer kort tijdsbestek te handelen, terwijl zij sterk in beslag werden genomen door het dagelijkse beheer van een grote sociale en gezondheids crisis. Zij waren niet bereid of niet in staat om verder te gaan dan de aankondigingen in een regeerakkoord dat net was goedgekeurd en dat een politiek fragiele meerderheid had verenigd. Deze episode is ongetwijfeld ook een illustratie van het veel algemenere en welbekende fenomeen in het sociale beleid van de *path dependency*, ofwel ‘*empreinte des origines*’.<sup>222</sup> Zoals bekend betekent dit niet een vorm van totale immobiliteit, maar het feit dat de institutionalisering in elk nationaal socialebeschermingssysteem van een hele reeks in het verleden gemaakte politieke keuzes een grote invloed heeft op de toekomstige mogelijkheden. Het gewicht van deze keuzes maakt het systeem dat zich in hun kielzog heeft ontwikkeld tot op een zekere hoogte onverschillig, waardoor veranderingen over het algemeen incrementeel zijn en zeer traag verlopen.<sup>223</sup> Het herijken van de traditionele sociale bescherming om

(221) Dit is een punt dat in het verleden al vele malen is gedocumenteerd met betrekking tot het werkelijke effect van de opencoördinatiemethode van de EU op het nationale vlak: de opstelling van de verschillende uitvoeringsverslagen die de lidstaten periodiek bij de Commissie moeten indienen, lijkt vaak op een oefening in rituele naleving, gestuurd door enkele vertegenwoordigers van de betrokken ministeriële kabinetten en overheidsdiensten, zie Barbier, J.-C., *The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?*, in Zeitlin, J. en Pochet, P., m.m.v. Magnusson, L. (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, reeks Work & Society, pp. 417-446, 2005). Concreet bestaat het ‘spel’ erin om in de verschillende rubrieken een reeks maatregelen en een catalogus van goede bedoelingen aan te vullen die beide in de eerste plaats beantwoorden aan een autonome nationale wil en binnenlandse uitdagingen. Voor illustraties in het Belgische geval, Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. en Vanderborgh, Y. (eds.), *Europa in België, België in Europa. Sociaal beleid als tweerichtingsverkeer*, Gent, Academia Press, 321 p., 2011.

(222) De Franse uitdrukking is afkomstig van Merrien, F.-X., *Etat-providence : l’empreinte des origines*, *Revue française des affaires sociales*, vol. 44, nr. 3, pp. 43-56, 1990.

(223) Merrien, F.-X., *La restructuration des Etats-providence : ‘sentier de dépendance’ ou tournant néolibéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste*, *Recherches sociologiques*, vol. 31, nr. 2, Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale, pp. 29-44, 2000.

beter in te spelen op de trajecten en behoeften van atypische werknemers is immers nog lang geen algemeen gedeelde prioriteit.<sup>224</sup>

Het moet worden benadrukt dat het tot stand brengen van een brede politieke consensus vanzelfsprekend een voorwaarde is voor succes. Wat betreft het actieplan inzake de toegang tot sociale bescherming, dat ons hier bezighoudt, heeft het sociaal overleg nauwelijks zijn rol kunnen spelen. De sociale partners van de NAR, aan wie de zaak enigszins *in extremis* werd voorgelegd en die daar duidelijk beledigd door waren, beperkten zich in hun advies tot het betreuren van het zeer late tijdstip van de aanhangigmaking en van het feit dat zij zich niet in enkele weken tijd serieus in het dossier konden verdiepen en volledig op de hoogte konden zijn van de academische audit. Zij verzochten daarbij herhaaldelijk om in de toekomst meer te worden geraadpleegd.<sup>225</sup> De leden van het ABC, die ook *in extremis* werden geraadpleegd, namen daar geen aanstoot aan en gaven een iets omstandiger advies. Overeenkomstig de formulering van de aanhangigmaking door hun voorgedijminister, die geen initiatieven buiten het door het regeerakkoord vastgestelde beleidskader wenste te nemen, bestond dat advies er echter in de verschillende in het akkoord vervatte maatregelen te steunen, en meer in het algemeen het specifieke karakter van het sociaal statuut van de zelfstandigen te verdedigen.<sup>226</sup>

We eindigen niettemin met de meer optimistische noot dat het einde van het verhaal nog niet is geschreven. Zo bepaalt het actieplan zelf, met betrekking tot de uitvoering van de Europese aanbeveling in België, dat er later een tweede ‘traject’ zal volgen. Dat zal “vooral tot doel (...) hebben de thema’s, vragen en visies betreffende de toegang

(224) Meer in het bijzonder kunnen twee beperkingen van het verslag worden genoemd die ook kunnen helpen verklaren waarom het in dit stadium slechts een beperkt effect heeft. Ten eerste bevat het geen kostenberekening van de verschillende voorgestelde maatregelen, aangezien het in aanmerking nemen van de budgettaire dimensie buiten het bestek van de opdracht viel. In de tweede plaats bevat het evenmin een prioritering van de voorgestelde corrigerende maatregelen overeenkomstig de *roadmap* die aan de auteurs werd toevertrouwd. Het actieplan van de Belgische Staat vermeldt beide aspecten kort in de inleiding, om het vrij discrete gebruik van het verslag in zijn voorgestelde dimensie te rechtvaardigen (FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, p. 6 en 7). Wat deze twee aspecten betreft, is het contrast duidelijk tussen de audit en het enige precedent van een politiek beroep op expertise dat in de afgelopen twee decennia heeft geleid tot grootschalige hervormingen die het kader van een bepaalde socialezekerheidssector overstijgen: de voorstellen van de Cantillon-werkgroep in 2001-2002. De grote expansie van de sociale verzekeringen van de zelfstandigen in de nasleep van het begin van onze eeuw werd immers grotendeels ingezet door de werkzaamheden van een groep hoge ambtenaren voorgezeten door professor Bea Cantillon. De budgettaire gevolgen van de op enkele hoofdzaken toegespitste aanbevelingen van de groep waren alle begroot. We moeten ook benadrukken, en dat is natuurlijk een cruciaal verschil, dat de werkzaamheden door de toenmalige regering waren aangevraagd en vervolgens onmiddellijk werden omgezet in wetgevende en regelgevende initiatieven. In het kielzog ervan werd volledige gelijkheid met de werknemers bereikt op het gebied van de gezondheidszorg, vervolgens de gezinsbijslagen, terwijl zeer aanzienlijke vooruitgang werd geboekt op het gebied van de arbeidsongeschiktheid. Over dit alles, zie Heyrman, P., Colla, J. en Lambrichts, N., *De sociale zekerheid van zelfstandigen in België, 1937-2017: solidariteit en verantwoordelijkheid*, Brussel-Leuven, ZenitokADOC KU Leuven, pp. 244-259, 2017.

(225) Nationale Arbeidsraad, Uitvoering van Aanbeveling (EU) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, advies nr. 2.216 van 5 mei 2021, 10 p., <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2216.pdf>.

(226) Algemeen beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming, advies 2021/08 van 19 april 2021, 22 p., [https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen\\_beheerscomite\\_advies\\_202108.pdf](https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_202108.pdf).



tot de sociale bescherming te verfijnen en te verduidelijken en bijgevolg de sociale bescherming in haar geheel te moderniseren.” De auteurs van het plan leggen uit dat “de mate van consensus en inhoudelijke gedetailleerdheid op sommige gebieden nog onvoldoende aanwezig is”.<sup>227</sup> Een treffend voorbeeld in dit verband, omdat het de zenuw van de strijd betreft, heeft betrekking op de wijze van financiering van het sociaal statuut van de zelfstandigen. Het probleem is de auteurs van het actieplan niet volledig ontgaan. Het plan vermeldt namelijk dat de regering, zoals ook het regeerakkoord aankondigt, zal bekijken “hoe we meer solidariteit tussen zelfstandigen kunnen invoeren in de financiering van het stelsel”, maar geeft geen verdere details.<sup>228</sup> Dat komt misschien doordat het ABC in zijn advies heeft aangegeven dat de regeling voor de berekening van de sociale bijdragen voor zelfstandigen reeds voldoet aan de beginselen van de Aanbeveling.<sup>229</sup> We hebben uitgelegd waarom we wat ons betreft deze beoordeling niet delen (*supra*, 4.3.). Algemeen stelt het actieplan dat de conclusies van de academische audit verder overleg en onderzoek vereisen en dat “er tijd moet worden genomen om dat alles verder uit te werken”.<sup>230</sup> In zijn eigen advies oordeelde de NAR dat de keuze van de uit te voeren overheidsmaatregelen kan worden gemaakt op basis van het academisch verslag en van verschillende aanvullende pistes die de sociale partners eventueel zelf zullen ontwikkelen.<sup>231</sup>

Kortom, de studie en de tekst die wij onder ogen hebben, kunnen later misschien nog van pas komen, bijvoorbeeld ter gelegenheid van meer specifieke en gerichte hervormingen. Zij zouden door de wetgever, de sociale partners en de overheid als ideeënbus kunnen worden gebruikt, als deze actoren dat wenselijk achten. Met het voorgaande beogen wij slechts enkele lessen te trekken over de mogelijkheid voor toegepast academisch onderzoek op het gebied van sociale zekerheid om daadwerkelijk bij te dragen tot het stimuleren van grootschalige hervormingen.

## 9. CONCLUSIE: WERKNEMERS VERSUS ZELFSTANDIGEN

Het was in essentie onze bedoeling om tezelfdertijd een kritische en propositionele analyse te maken van de regels met betrekking tot de bescherming die de socialeverzekeringssystemen bieden tegen elk van de belangrijkste sociale risico's: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. We hebben in het bijzonder aandacht besteed aan de atypische werknemers enerzijds en aan die zelfstandigen die zich onderaan de sociale ladder bevinden anderzijds. We hebben daartoe de geldende regelgeving in België getoetst aan de belangrijke aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, die de Europese Unie in 2019 heeft aangenomen. Deze Aanbeveling bevat een rijk

(227) FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, p. 92.

(228) FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, p. 80 (en p. 29 voor een verwijzing naar de audit).

(229) Algemeen beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming, advies 2021/08 van 19 april 2021, pp. 16-17, [https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen\\_beheerscomite\\_advies\\_202108.pdf](https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_202108.pdf).

(230) FOD Sociale Zekerheid, *Belgisch actieplan*, p. 91 en p. 92.

(231) Nationale Arbeidsraad, Uitvoering van Aanbeveling (EU) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, advies nr. 2.216 van 5 mei 2021, p. 7, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2216.pdf>.

analysekader waarbij in elke vorm van sociale bescherming vier dimensies worden onderscheiden: het bestaan van een formele dekking, de effectiviteit van deze dekking, het min of meer adequate karakter van de toegekende prestaties en de graad van transparantie van de regelgeving en de regelingen. We hebben een evaluatiekader opgebouwd op basis van de Aanbeveling, door deze te interpreteren en aan te vullen in het licht van de normen die zijn vastgelegd in het internationaal sociaal recht, en van een aantal sociaaleconomische referentie-indicatoren. Dit heeft ons in staat gesteld om een omstandige diagnose van de toegankelijkheid van sociale bescherming, aangevuld met remediëringsopties, uit te werken voor elk van de in aanmerking genomen takken van de sociale zekerheid, voor zowel de werknemers als de zelfstandigen.

Ter afsluiting van dit onderzoek stellen we hier onze belangrijkste vaststellingen en voorstellen voor met betrekking tot elk van de twee grote socioprofessionele socialeverzekeringsystemen, namelijk dat van de werknemers en vervolgens dat van de zelfstandigen. Beide worden op een 'geïntegreerde' manier onderzocht.

Wat het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers betreft, heeft een aantal bijzondere groepen van atypische werknemers nog geen formele toegang tot een sociale verzekering voor een of meer van de sociale risico's werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Dit probleem moet ons inziens worden opgelost door een drastische beperking van de beroepsactiviteiten in ondergeschikt verband die niet leiden tot een volledige aansluiting bij de sociale zekerheid. Voor de overige werknemers doen zich naar ons oordeel geen problemen van formele verzekeringsdekking voor, maar luidt onze diagnose dat de effectieve verzekeringsdekking in verschillende opzichten kan worden verbeterd. De duur van sommige wachttijden (in de werkloosheidsverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekering), de loopbaanduurvoorwaarden (in de pensioenverzekering) en carenperioden (in de beroepsziekteverzekering bij tijdelijke arbeidsongeschiktheid of in de pensioenverzekering ten aanzien van arbeidsongeschikte langstlevende echtgenoten) lijken ons inderdaad niet gerechtvaardigd bij toetsing aan de socialegrondrechtenverdragen of in verhouding tot de door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Ook de adequaatheid van de geboden sociale bescherming is nog, in het licht van de Aanbeveling, voor verbetering vatbaar. Zo waarborgt de toepasselijke wetgeving niet dat de eerste betaling van arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen en pensioenen plaatsvindt binnen een redelijke termijn. Belangrijker is dat het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers nog niet in alle gevallen het behoud van een behoorlijke levensstandaard waarborgt aan de sociaal verzekerden (werkloosheidsuitkeringen in de 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> vergoedingsperiode en inschakelingsuitkeringen). Bovendien geldt dat ook, en vooral, voor uitkeringen voor samenwonende gerechtigden. Naar ons oordeel waarborgen die uitkeringen meestal niet in voldoende mate het behoud van een behoorlijke levensstandaard (werkloosheidsuitkeringen in de 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> vergoedingsperiode en inschakelingsuitkeringen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij invaliditeit, arbeidsongevallen- en beroepsziektevergoedingen bij overlijden). De berekening van de werkloosheidsuitkeringen is naar ons oordeel voorts nog niet voldoende neutraal ten opzichte van de aard van de arbeidsrelatie van deeltijdse werknemers. Daar komt nog bij dat de minimumuitkeringen in het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers vaak te laag zijn om de uitkeringsgerechtigden te vrijwaren van armoede. Dat geldt

voor werkloosheidsuitkeringen en pensioenen en, in zekere mate, ook voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Het sociaal statuut van de zelfstandigen verleent de sociaal verzekerden die eronder ressorteren, naar ons oordeel, nog geen voldoende formele dekking tegen het risico op werkloosheid en het risico op arbeidsongeschiktheid die het gevolg is van de uitoefening van hun zelfstandige activiteit. Het sociaal statuut biedt de zelfstandigen weliswaar dekking voor bepaalde, maar nog niet voor alle componenten van deze sociale risico's, zoals deze worden omschreven in de socialegrondrechtenverdragen en zijn gedekt voor werknemers. We stellen daarnaast ook een punctueel gebrek aan formele verzekeringsdekking vast voor alle zelfstandigen in de mate waarin zij geen pensioenrechten opbouwen tijdens perioden waarin zij het overbruggingsrecht genieten. Voorts hebben we vastgesteld dat een aantal bijzondere categorieën zelfstandigen nog geen formele toegang heeft tot een sociale verzekering voor een of meer – of soms zelfs voor geen enkele<sup>232</sup> – van de door ons geanalyseerde sociale risico's. Het sociaal statuut kan voorts de effectieve verzekeringsdekking van de zelfstandigen die wel toegang hebben tot sociale verzekeringen voor alle sociale risico's verbeteren, door hen vrij te stellen van een wachttijd (bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van een aan hun beroepsuitoefening te wijten ongeval of ziekte), door het opheffen van een carenperiode (bij arbeidsongeschiktheid) of het verlengen van de looptijd van het overbruggingsrecht. Wat de adequaatheid van de geboden sociale bescherming betreft, merken we op dat de toepasselijke wetgeving niet waarborgt dat de eerste betaling van de financiële uitkering van het overbruggingsrecht en van pensioenen plaatsvindt binnen een redelijke termijn. Veel belangrijker is dat het sociaal statuut voor de zelfstandigen in onvoldoende mate een behoorlijke levensstandaard waarborgt aan zelfstandigen met hogere nettoberoepsinkomsten. Een aantal uitkeringen is lager dan de referentiebudgetten en het maximumpensioen voor een echtpaar ligt zelfs onder de Europese 60%-armoedegrens. Tezelfdertijd roept de bijdrageregeling van het socialeverzekeringssysteem voor zelfstandigen een belangrijk voorbehoud op met betrekking tot de relatie tussen de socialezekerheidsbijdragen van de zelfstandigen en de adequaatheid van hun sociale verzekeringen. Er bestaat geen evenredige verhouding tussen de bijdragen en de draagkracht van de zelfstandigen wegens de degressieve bijdragepercentages, de heffing van maximumbijdragen ten aanzien van zelfstandigen met nettoberoepsinkomsten die een veelvoud bedragen van de gemiddelde nettoberoepsinkomsten van de zelfstandigen en de heffing van minimumbijdragen ten aanzien van zelfstandigen wier nettoberoepsinkomsten niet het equivalent zijn van de minimumlonen voor werknemers. Voor zelfstandigen met lage nettoberoepsinkomsten bestaat voorts nog geen volwaardig recht op bijdragevrijstelling of -vermindering. Het bestaan van forfaitaire of te lage inkomensgekoppelde uitkeringen wordt vaak ingeroepen ter rechtvaardiging van de naar verhouding lage bijdragen voor de zelfstandigen met hogere nettoberoepsinkomsten. De wetgever geeft hen de mogelijkheid om met fiscaal aftrekbare bijdragen buitenwettelijke aanvullende socialezekerheidsvoordelen op te bouwen. De voorzorgsmaatregelen die zij genieten, leiden tot op zekere hoogte tot een vermindering van de financiële middelen waarmee de in het socialeverzekeringssysteem voor zelfstandigen georganiseerde collectieve solidariteit wordt gefinancierd. Hetzelfde

(232) Dat is bijvoorbeeld het geval voor student-zelfstandigen wier socialezekerheidsbijdragen lager zijn dan de helft van de minimumbijdrage voor zelfstandigen in hoofdberoep.

geldt voor de socialeverzekeringsbijdragen van zelfstandigen die als vennoot of bestuurder werken in het kader van een rechtspersoon. De vraag rijst of dat alles nog langer te rechtvaardigen valt in het licht van de Aanbeveling, des te meer omdat het overheidsaandeel in de financiering van het sociaal statuut van de zelfstandigen is toegenomen, naarmate de socialeverzekeringsuitkeringen voor zelfstandigen werden verhoogd. Men kan zich inderdaad afvragen of het logisch is om de kost van de ons inziens terechte verhoging van de zelfstandigenuitkeringen uitsluitend te financieren via een beroep op de nationale solidariteit, zonder tegelijk de onderlinge solidariteit tussen de zelfstandigen te versterken.

Aan het voorgaande voegen we toe dat, zowel voor het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers als voor het sociaal statuut van de zelfstandigen, de Belgische wetgeving niet waarborgt dat de sociaal verzekerden toegang hebben tot informatie die voldoet aan de kwaliteit die de Aanbeveling nastreeft. Bovendien wordt in vrijwel geen enkele van de onderzochte sociale verzekeringen bepaald in welke gevallen een ambtshalve onderzoek van het recht op socialeverzekeringsprestaties moet geschieden. Voorts stellen de meeste websites van de publiekrechtelijke socialezekerheidsinstellingen alsnog geen persoonlijke accounts of simulatoren ter beschikking die sociaal verzekerden toelaten het bedrag van hun uitkeringen te kunnen berekenen. Er bestaan dus ook tekortkomingen op het vlak van transparantie.

Het actieplan dat door de Belgische overheid in het voorjaar van 2021 werd uitgewerkt als reactie op de Europese aanbeveling, voorziet alsnog slechts in de aanpak van een beperkt aantal van de onderscheiden door ons geïnventariseerde aandachtspunten. Het plan, dat snel en kort na de moeizame totstandkoming van het regeerakkoord werd opgesteld, beperkt zich hoofdzakelijk tot het herhalen van de in het akkoord aangekondigde hervormingen.

Als we een beetje afstand nemen, en daarmee eindigen we, stellen we vast dat de geschiedenis van de sociale zekerheid in België wordt gekenmerkt door een aantal mislukte pogingen tot algemene harmonisering en vereenvoudiging.<sup>233</sup> In het verleden waren er verschillende gelegenheden om tot een meer samenhangend model te komen, maar telkens zonder gevolg. Achteraf gezien gaat het zonder twijfel om een constante in de geschiedenis van het Belgische socialezekerheidsstelsel: alle pogingen om de grondslagen en de samenhang van dit stelsel koelbloedig te herzien, zijn mislukt, alsof hoe meer de reflectie is uitgediept en hoe verder zij zich verwijderd van de compromissen die in het verleden geheim werden gehouden of uitgezweet, hoe kleiner de kans dat het gewicht van het bestaande stelsel en de verdeeldheid die het heeft gevormd, aan

(233) Zie over dit onderwerp De Greef, V., L'histoire et l'actualité du projet de codification du droit de la sécurité sociale, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, nr. 1-2, Aux sources du droit social. En hommage à Micheline Jamoulle/Sociaal recht, over bronnen en herbronnen. Als eerbetoen aan Micheline Jamoulle (dir. Dumont, D. en Dorssemont, F.), pp. 181-206, 2017. Over de gevolgen van deze tekortkomingen voor de productiewijze van de socialezekerheidsnorm, zie Dumont, D., Que reste-t-il du principe de légalité en droit de la sécurité sociale ? Sécurité sociale et démocratie parlementaire, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, nr. 1-2, Aux sources du droit social. En hommage à Micheline Jamoulle/Sociaal recht, over bronnen en herbronnen. Als eerbetoen aan Micheline Jamoulle (dir. Dumont, D. en Dorssemont, F.), pp. 113-146, 2017.

het wankelen worden gebracht.<sup>234</sup> Het auditverslag dat we hier hebben samengevat, stelde geenszins enige vorm van *tabula rasa* voor, omdat het niet de bedoeling is om alle socialezekerheidsregelingen samen te brengen in één enkel systeem, noch om uitkeringen af te schaffen of nieuwe te creëren, noch om de fysionomie van deze of gene tak van de socialeverzekeringssystemen ingrijpend te veranderen. De voorstellen die we ter tafel hebben gelegd, sluiten nauw aan bij het bestaande stelsel en beogen dit te verbeteren. Daarbij staat de verbetering van het lot van atypische werknemers en zelfstandigen, in het licht van de internationale sociale normen, voorop.<sup>235</sup>

Daarom durven we de hoop uitdrukken dat onze studie en dit artikel in een later stadium een inspiratiebron kunnen zijn voor een vollediger uitvoering van de Aanbeveling en de socialegrondrechtenverdragen.

---

(234) Vanthemsche, G., *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck, coll. Pol-His, 1994; Reman, P. en Pochet, P., Transformations du système belge de sécurité sociale, in Vielle, P., Pochet, P. en Cassiers, I. (dir.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, coll. Travail & société, pp. 121-148, 2005.

(235) In dit opzicht is het wellicht een basis die door het beleid gemakkelijker kan worden hergebruikt dan eerdere, meer etherische vluchtplannen. In deze tweede zin, zie bijvoorbeeld Pieters, D., *Onze sociale zekerheid: anders en beter*, voorwoord van Dillemans, R., Kapellen, Pelckmans, 2009.

**10. BIBLIOGRAFIE****RECHTSLEER**

Aranguiz, A., Social mainstreaming through the European pillar of social rights: shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking, *European Journal of Social Security*, vol. 20, nr. 4, pp. 341-363, 2018.

Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *European Labour Law Journal*, vol. 9 (4), pp. 329-345, 2018.

Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., *Access to social protection, for some*, website Social Europe, 5 december 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some>.

Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B., *Social indicators. The EU and social inclusion*, New York-Oxford, Oxford University Press, 240 p., 2002.

Barbier, J.-C., The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?, in Zeitlin, J. en Pochet, P., m.m.v. Magnusson, L. (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, reeks Work & Society, pp. 417-446, 2005.

Barrio, A., Montebovi, S. en Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), pp. 219-241, 2018.

Bednarowicz, B., Delivering on the European Pillar of Social Rights: the new directive on transparent and predictable working conditions in the European Union, *Industrial Law Journal*, pp. 604-623, 2019.

Cantillon, B., Crop, M., Paeme, L. en Perl, G., Voorstellen tot hervormingen in het pensioenregime van de zelfstandigen? Tweede verslag van de werkgroep Cantillon, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 2, pp. 229-263, 2002.

Clauwaert, S., A new legislative agenda for the EU: putting meat on the bones after all?, in Vanhercke B., Ghailani, D. en Babato, S. (eds.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute/Onderzoekscentrum Sociaal Europa, pp. 73-96, 2019.

Clesse, J., Quelques réflexions sur les rémunérations alternatives, in De Corte, R., De Vos, M., Humblet, P., Kéfer, F. en Van Hoorde, E. (eds.), *De taal is gans het recht. Liber amicorum Willy van Eeckhoutte*, Mechelen, Wolters Kluwer, pp. 3-18, 2018.

Crespy, A., *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. UBlire, 310 p., 2019.

De Becker, E., *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten*

*van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Brugge, die Keure, 453 p., 2019.

De Becker, E. en Schoukens, P., De Europese pijler van sociale rechten: naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 2, pp. 145-173, 2017.

Dehond, J. en Van Limberghen, G., De Europese pijler van sociale rechten: een toegevoegde waarde voor de sociale rechten op Europees niveau?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 3, pp. 555-582, 2020.

De Simone, E., Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaring die gevierd mag worden, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. en Vervliet, V. (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, pp. 217-272, 2015.

Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen, Intersentia, 448 p., 2011.

Dumont, D., Dégressivité accrue des allocations de chômage *versus* principe de standstill, *JT*, afl. 6541, pp. 769-776, 2013.

Dumont, D., Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré, *JT*, afl. 6784-6785, pp. 601-611 en pp. 621-628, 2019.

Dumont, D., Article 34 : sécurité sociale et aide sociale, in Picod, F., Rizcallah, C. en Van Drooghenbroeck, S. (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 2<sup>de</sup> uitgave, Brussel, Bruylant, reeks Droit de l'Union européenne, pp. 845-883, 2020.

Dumont, D., Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique, *TSR*, nr. 3, pp. 377-420, 2020.

Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?, *JTT*, bijzonder nummer (Dermine E. en Dumont, D., dir.) Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après, afl. 1363-1364, pp. 168-179, 2020.

Eborah, S., International Human Rights Courts, in Romano, R., Alter, K. en Shany, Y. (eds.), *Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, Oxford University Press, p. 237, 2014.

Esping-Andersen, G., *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne (1990)*, Parijs, Presses universitaires de France, 308 p., 2007.

Flohimont, V., *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 442 p., 2012.

Franquet, V., La nouvelle exception au statut social des travailleurs indépendants pour l'économie collaborative : présentation générale et questionnement critique, *Orientations*, nr. 3, pp. 21-27, 2017.

Franquet, V., L'exonération fiscale et sociale organisée par la loi du 18 juillet 2018. Etude théorique et pratique de sa problématique du point de vue du statut social des travailleurs indépendants, in Detienne, Q. en Mormont, H. (eds.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Luik, Anthemis, reeks Commission université-palais, pp. 291-391, 2021.

Garben, S., The European pillar of social rights: an assesment of its meaning and significance, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 21, pp. 101-127, 2019.

Gilson, S., Lambinet, F., Preumont, H., Trusgnach, Z. en Vinclaire, S., Charte de l'assuré sociale, in Clesse, C.-E. (ed.), *Sécurité sociale. Dispositions générales*, Brussel, Bruylant, pp. 347-560, 2016.

Gilson, S., Lambinet, F. en Verwilghen, M., Le statut social des travailleurs de l'économie collaborative, in Lamine, A. en Watecamps, C. (eds.), *Quel droit social pour les travailleurs des plateformes ? Premiers diagnostics et actualités législatives*, Limal, Anthémis, pp. 129-240, 2020.

Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen, Intersentia, pp. 51-70, 2007.

Heyrman, P., Colla, J. en Lambrichts, N., *De sociale zekerheid van zelfstandigen in België, 1937-2017: solidariteit en verantwoordelijkheid*, Brussel-Leuven, Zenito-KADOC KU Leuven, 311 p., 2017.

Janvier, R., Zelfstandigen krijgen (te) veel waar voor hun geld, *Samenleving & Politiek*, vol. 26, nr. 5, pp. 58-62, 2019.

Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Antwerpen, Intersentia, 763 p., 2013.

Louckx, F., De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraak, in Kéfer, F. en Foubert, P. (eds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Brugge, die Keure, pp. 309-341, 2021.

Martel, B., Pertry, V. en Van Limberghen, G., Pensioen: grondrecht en hervorming, in Verschuere, H. en Van Regenmortel, A. (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, pp. 289-348, 2016.



Mechelynck, A., La directive (UE) 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles : enjeux pour le travail atypique en Belgique, *TSR*, nr. 3, pp. 448-474, 2021.

Merrien, F.-X., Etat-providence : l’empreinte des origines, *Revue française des affaires sociales*, vol. 44, nr. 3, p. 43-56, 1990.

Merrien, F.-X., La restructuration des Etats-providence : ‘sentier de dépendance’ ou tournant néo-libéral? Une interprétation néo-institutionnaliste, *Recherches sociologiques*, vol. 31, nr. 2, Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale, pp. 29-44, 2000.

Mikkola, M., Common Denominators of European Social Security in Van Langendonck, J. (ed.), *The right to social security*, Antwerpen, Intersentia, pp. 225-240, 2007.

Mikkola, M., The development of European social security standards, in Pennings, F. en Vonk, G. (eds.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 149-169, 2015.

Neven, J.F. en Gilson, S., *Dix ans d’application de la Charte de l’assuré social*, Waterloo, Wolters Kluwer, 293 p., 2008.

Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Straatsburg, Conseil de l’Europe, 114 p. 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf).

Palsterman, P., Sire, un arrêté s’il vous plaît ! (bis). Sur le risque d’accident du travail pour les stagiaires en formation professionnelle, *Soc.Kron.*, afl. 6, pp. 292-299, 2010.

Palsterman, P., Grondrechten en de werkloosheidsreglementering. Kritische benadering van de grondwettigheid van recente wijzigingen, in Verschueren, H. en Van Regenmortel, A. (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, pp. 255-288, 2016.

Palsterman, P., *Les allocations familiales bruxelloises*, Limal, Anthemis, coll. Perspectives de droit social, 92 p., 2020.

Penne, T., *Decent incomes and the affordability of essential goods and services in Europe: the added value of reference budgets*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 343 p. 2020.

Penne, T., Cornelis, I. en Storms, B., All we need is... Reference budgets as an EU policy indicator to assess the adequacy of minimum income protection, *Social Indicators Research*, vol. 147, nr. 3, pp. 991-1013, 2020.

Pennings, F.J.L., The Impact of Social Security Conventions: the Netherlands, in Pennings, F. (ed.), *Between Soft and Hard Law. The Impact of International Social Security*

*Standards on National Social Security Law*, Den Haag, Kluwer Law International, pp. 85-114, 2006.

Pochet, P., *A la recherche de l'Europe sociale*, Parijs, Presses universitaires de France, 376 p., 2019.

Put, J., Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel, A. en Vervliet, V. (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, pp. 99-155, 1999.

Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, pp. 99-154, 2017.

Roulive, D., Le travailleur à temps partiel - Le mal aimé de la réglementation du chômage, in Gosseries, P. en Morsa, M. (eds.), *Le droit du travail au XXI<sup>e</sup> siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, Brussel, Larcier, pp. 669-683, 2015.

Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Leuven, Acco, 615 p., 2000.

Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen, Intersentia, pp. 71-90, 2007.

Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 2nd Workshop: Effective coverage*, Europese Commissie, 23 p. 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEventS=yes>.

Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 3rd Workshop: Adequate coverage*, Europese Commissie, 25 p., 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1716&furtherEventS=yes>.

Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 434-451, 2020.

Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. en Chesalina, O. (eds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 307-334, 2021.

Stevens, Y. en Put, J., Loonoptimalisatie ondermijnt de sociale zekerheid, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. en Van Limberghen, G. (eds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Antwerpen, Intersentia, pp. 635-651, 2021.

Storms, B., *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 475 p., 2012.

Storms, B. en Van den Bosch, K., *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven, Acco, 342 p., 2009.

Storms, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. en Casman, M.-T., Naar Europese referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie? Wat leren de Belgische budgetten?, in Vranken, J. e.a. (eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*, Leuven, Acco, pp. 97-115, 2012.

Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. en Vanderborght, Y. (eds.), *Europa in België, België in Europa. Sociaal beleid als tweerichtingsverkeer*, Gent, Academia Press, 321 p., 2011.

Van Langendonck, J. m.m.v. Put, J., Van Limberghen, G. en Van Regenmortel, A., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 888 p., 2011.

Van Langendonck, J. m.m.v. Jorens, Y. Louckx, F. en Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 744 p., 2020.

Van Limberghen, G., Zelfstandigen in bijberoep: op de schop ermee!, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. en Van Limberghen, G. (eds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Antwerpen, Intersentia, pp. 623-634, 2021.

Van Limberghen, G. en Boudt, K., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, afl. 2, pp. 279-312, 2018.

Van Limberghen, G. en Van der Plancke, V., *Sociale zekerheid van (ex-)gedetineerden en hun verwanten*, Brugge, die Keure, 438 p., 2008.

#### **OFFICIELE DOCUMENTEN**

Algemeen beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming, advies 2021/08 van 19 april 2021, 22 p., [https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen\\_beheerscomite\\_advies\\_202108.pdf](https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_202108.pdf).

Beleidsverklaring van de minister van Economie en Werk van 3 november 2020, *Parl. St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/014, 21 p.

Beleidsverklaring van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw van 6 november 2020, *Parl. St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/021, 31 p.

Beleidsverklaring van de minister van Pensioenen, Maatschappelijke Integratie, Personen met een beperking, Armoedebestrijding en Beliris van 3 november 2020, *Parl. St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/012, 46 p.

Beleidsverklaring van de minister van Sociale Zaken van 2 november 2020, *Parl.St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55 1610/003, 26 p.

Council of Europe, *Digest of the case law of the European Committee of social rights*, 242 p., 2018, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

Europese Commissie, *Commission Staff Working Document. Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0071>.

Europese Commissie, *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed 2nd Workshop: Effective coverage. Thematic Discussion Paper – Annex*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, *Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, Toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen. Belgisch actieplan*, mei 2021, 94 p., [https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/toegang-sz/belgisch\\_actieplan\\_toegang\\_sociale\\_bescherming\\_nl.pdf](https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/toegang-sz/belgisch_actieplan_toegang_sociale_bescherming_nl.pdf) (website FOD Sociale Zekerheid) en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?mode=advancedSubmit&catId=22&advSearchKey=socprotecatplan-be&langId=nl> (website Europese Commissie).

Nationale Arbeidsraad, *Uitvoering van Aanbeveling (EU) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, advies nr. 2.216 van 5 mei 2021, 10 p., <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-2216.pdf>.

Ombudsdienst Pensioenen, *Jaarverslag 2009*, 164 p., <https://www.ombudsmanpensioenen.be/nl/publications/2009.htm#2009>.

Ombudsdienst Pensioenen, *Jaarverslag 2016*, 164 p., <https://www.ombudsmanpensioenen.be/nl/publications/2016.htm>.

Regeerakkoord. Voor een welvarend, solidair en duurzaam België, 30 september 2020, *Parl.St. Kamer*, 2019-2020, nr. 55 0020/001, 98 p.

#### **RAPPORTEN EN ANDERE BRONNEN**

Ces, S. en Baeten, R., *Inequalities in access to healthcare in Belgium*, rapport voor rekening van het RIZIV, Brussel, Onderzoekscentrum Sociaal Europa, 184 p., 2020, [http://ose.be/files/publication/health/2020\\_Ces\\_Baeten\\_NIHDI\\_Inequalities\\_access\\_care\\_Report\\_EN.pdf](http://ose.be/files/publication/health/2020_Ces_Baeten_NIHDI_Inequalities_access_care_Report_EN.pdf).

Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, 193 p., 2014, <https://www.academischeraadpensioenen.be/docs/nl/rapport-062014-nl.pdf>.

RIZIV en Dokters van de Wereld, *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Waterloo, Wolters Kluwer, 362 p., 2014.

SD Worx en RSZ, *Extrapolatie van de bedragen van de verschillende alternatieve verloningsvormen, die in de voorgaande studie (2017) werden geïdentificeerd, naar de gehele populatie van loontrekkenden onderworpen aan Belgische sociale zekerheid in de privésector*, Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 103 p., 2019, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/remun-sdworx-2019-nl.pdf>.

Social Protection Committee and Indicators Sub-group, *Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion, 2015 update*, Luxemburg, European Union, 2015, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&clangId=en>.

Van Limberghen, G., Bertrand, O., Dumont, D., Fontaine, M., Tojerow, I., Cantillon, B., Delanghe, H., Hermans, K., Louckx, F. en Marchal, S., *L'accès des travailleurs à la sécurité sociale en Belgique*, rapport in opdracht van de FOD Sociale Zekerheid, Brussel-Antwerpen, VUB (Vakgroep Publiek Recht) – ULB (Centre de droit public et social en Département d'économie appliquée) – Universiteit Antwerpen (Centrum voor Sociaal Beleid en Onderzoeksgroep Overheid en Recht), 634 p., 2020, [https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access\\_to\\_Social\\_protection\\_in\\_Belgium\\_final\\_report\\_30\\_04\\_2020.pdf](https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access_to_Social_protection_in_Belgium_final_report_30_04_2020.pdf).

Verschelden, W., *De Doodgravers van België*, Antwerpen, MediaNation, 272 p. 2021.

# INHOUDSTAFEL

## EEN KRITISCHE EN PROPOSITIONELE KIJK OP DE SOCIALE VERZEKERINGEN VAN WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN. ANALYSE OP BASIS VAN DE AANBEVELING VAN DE EUROPESE UNIE MET BETREKKING TOT DE TOEGANG VAN WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN TOT SOCIALE BESCHERMING

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>49</b>
<b>2.</b>	<b>INHOUDELIJKE KRACHTLIJNEN VAN DE EUROPESE AANBEVELING MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN</b>	<b>53</b>
2.1.	FORMELE VERZEKERINGSDEKKING	53
2.2.	EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING	55
2.3.	ADEQUATE VERZEKERINGSDEKKING	56
2.4.	TRANSPARANTE VERZEKERINGSDEKKING	58
<b>3.</b>	<b>METHODIEK VOOR DE TOETSING VAN DE BELGISCHE SOCIALE VERZEKERINGEN AAN DE EUROPESE AANBEVELING EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK</b>	<b>58</b>
3.1.	CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN HET BESTAAN VAN EEN FORMELE VERZEKERINGSDEKKING	59
3.2.	CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN DE EFFECTIVITEIT VAN DE VERZEKERINGSDEKKING	60
3.3.	CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN DE ADEQUAATHEID VAN DE PRESTATIES	61
3.4.	CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN DE TRANSPARANTIE VAN DE REGELINGEN	69
3.5.	AFBAKENING EN STRUCTUUR VAN DE ANALYSE	70
<b>4.</b>	<b>ALGEMENE BEVINDINGEN EN VOORSTELLEN IN VERBAND MET DE SOCIALEVERZEKERINGSSYSTEMEN VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN</b>	<b>71</b>
4.1.	FORMELE VERZEKERINGSDEKKING: SITUATIES VAN BEROEPSACTIVITEIT ZONDER SOCIALE VERZEKERING ZOVEEL MOGELIJK BEPERKEN	71
4.2.	EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING: DE OPBOUW, HET BEHOUD EN/OF DE OVERDRAAGBAARHEID VAN HET RECHT OP UITKERINGEN WAARBORGEN	77
4.3.	ADEQUATE SOCIALEBESCHERMINGSREGELINGEN: DE KWESTIE VAN DE FINANCIERING VAN DE UITKERINGEN	78
4.4.	TRANSPARANTE SOCIALEBESCHERMINGSREGELINGEN: BIJDRAGEN TOT EEN HOGERE BENUTTINGSGRAAD VAN UITKERINGEN	81
<b>5.</b>	<b>WERKLOOSHEIDSVERZEKERINGEN</b>	<b>81</b>
5.1.	FORMELE VERZEKERINGSDEKKING	81
5.2.	EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING	82
5.3.	ADEQUAATHEID VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN TEGEN WERKLOOSHEID	89
5.4.	TRANSPARANTIE VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN INZAKE WERKLOOSHEID	92
<b>6.</b>	<b>ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSVERZEKERINGEN</b>	<b>93</b>
6.1.	FORMELE VERZEKERINGSDEKKING	93
6.2.	EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING	95
6.3.	ADEQUAATHEID VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN TEGEN ARBEIDSONGESCHIKTHEID	101
6.4.	TRANSPARANTIE VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN TEGEN ARBEIDSONGESCHIKTHEID	106

<b>7.</b>	<b>PENSIOENVERZEKERINGEN</b>	107
7.1.	FORMELE VERZEKERINGSDEKKING . . . . .	107
7.2.	EFFECTIEVE VERZEKERINGSDEKKING . . . . .	107
7.3.	ADEQUAATHEID VAN DE PENSIOENVERZEKERINGEN . . . . .	111
7.4.	TRANSPARANTIE VAN DE PENSIOENVERZEKERINGEN . . . . .	115
<b>8.</b>	<b>KRITISCHE BEDENKINGEN BIJ HET BELGISCHE ACTIEPLAN INZAKE TOEGANG TOT DE SOCIALE BESCHERMING: HOE LANG NOG WACHTEN OP EEN GLOBALE HERVORMING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID?</b>	116
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIE: WERKNEMERS VERSUS ZELFSTANDIGEN</b>	121
<b>10.</b>	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	126