

**Belgisch Tijdschrift  
voor  
Sociale Zekerheid**

**1 2021**

ISSN 0775-0234

Wettelijk depot: D/2022/11.857/1

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende teksten of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

# INHOUD

## TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN IN BELGIE

### **WOORD VOORAF**

3

FRANK VANDENBROUCKE

### **DE AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN. EEN KANS OM DE SOCIALEBESCHERMINGSSYSTEMEN VAN DE EU-LIDSTATEN VOOR TE BEREIDEN OP DE TOEKOMST**

5

PETER LELIE

### **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**

49

GUIDO VAN LIMBERGHEN, DANIEL DUMONT, FREEK LOUCKX, SARAH MARCHAL EN BEA CANTILLON

### **BELGISCH ACTIEPLAN INZAKE DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN**

137



# WOORD VOORAF

**DOOR** | **FRANK VANDENBROUCKE**

Federaal vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid

---

Toen het Europese project midden 20<sup>ste</sup> eeuw in de steigers werd gezet, was er een sterke overtuiging dat supranationale economische samenwerking ook zou leiden tot meer sociale samenhang en convergentie tussen en in de lidstaten.

Lange tijd leek dit recept ook te werken, maar sinds het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw moeten we vaststellen dat het succesverhaal ook gebreken vertoont.

De Europese Unie blijkt nood te hebben aan een sociale dimensie om adequaat en beter te kunnen reageren op grote schokgolven en haar toekomst veilig te stellen. Daarom pleit ik er al enige tijd voor dat de Europese Unie een ‘Sociale Unie’ wordt die de lidstaten tastbaar ondersteunt en oriënteert bij de instandhouding en verbetering van hun welvaartsstaat. Dat veronderstelt een consensus over essentiële principes van het sociale beleid.

De Europese Pijler van Sociale Rechten is daarom een interessante en belangrijke evolutie. De Europese Pijler geeft weer in welke richting de EU-lidstaten de sociale dimensie van de Unie willen zien evolueren. Het gaat om een gedeelde visie over hoe leven en werken in de Unie er zou kunnen uitzien en waarbij een aantal handvaten geboden worden om dit te realiseren terwijl de lidstaten de vrijheid behouden om dit, rekening houdend met eigen tradities, in te vullen.

Eén van die handvaten is de toegang tot sociale bescherming. Het gaat om een belangrijk principe. Sociale bescherming biedt een vangnet aan mensen als het even niet gaat, maar het is ook een belangrijke economische stabilisator. Dat heeft de coronacrisis nog maar eens duidelijk gemaakt.

Het verheugt mij daarom dat dit principe uit de Pijler een concrete uitvoering heeft gekregen in de uitnodiging van de Europese Commissie aan de lidstaten om dit principe waar te maken via de opmaak van een Actieplan. En belangrijker nog: deze oproep kon op veel bijval rekenen van de lidstaten.

Voor België was het niet meer dan logisch dit initiatief te onderschrijven. België heeft een lange traditie in het garanderen van een sociale bescherming voor iedereen. Het is gebouwd op het grondwettelijk verankerde principe dat iedereen recht heeft op sociale zekerheid. Samen met het sociaal overleg vormt het een essentiële component van ons sociaaleconomisch model.

De coronacrisis heeft de relevantie en doeltreffendheid van ons socialebeschermings-systeem opnieuw aangetoond. Dankzij de gemobiliseerde middelen is de koopkracht van de Belgen grotendeels gevrijwaard gebleven en is de sociale impact van de crisis minder dramatisch dan werd gevreesd. Toch heeft de crisis ook een aantal zwakheden

van ons systeem blootgelegd. Zo zijn er nog steeds groepen die niet of onvolledig beschermd zijn en dienen ook wij antwoorden te formuleren op de nieuwe uitdagingen waarmee we geconfronteerd worden. Het verbeteren van de toegankelijkheid van onze sociale bescherming is en blijft dan ook een belangrijke uitdaging voor het beleid, hier en in de volledige Europese Unie.

Daarom was het voor mij, en de volledige federale regering, van belang om zelf een gedegen actieplan in te dienen, en zo een bijdrage te leveren aan de opwaartse sociale convergentie binnen de Europese Unie.

Het nakende voorzitterschap door België in 2024 biedt de gelegenheid om onze ambitie met de sociale dimensie van de Europese Unie opnieuw extra in de verf te zetten.

Een eerste tussentijdse evaluatie van het actieplan van de Europese Sociale Pijler van Sociale Rechten, met blik gericht op 2030, kondigt zich in 2025 aan voor een nieuwe Europese Commissie. Tegelijkertijd zullen de inzichten van de High Level Group on the Future of Social Protection and the Welfare State in 2023 het voorwerp uitmaken van uitgebreide reflectie.

Tegen de achtergrond van de dubbele uitdaging van een versnelde groene en digitale transitie vormt dit voor mij een hefboom om de toegang tot sociale bescherming en opwaartse sociale vooruitgang verder te vrijwaren met inspiratie voor duurzame initiatieven.

Met de vormgeving, in woord en daad, van een toekomstgerichte Europese sociale agenda wil ik mijn schouders blijven zetten onder een grotere sociale Europese solidariteit en het belang van de sociale dimensie binnen de Europese Unie.

---

# DE AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN.

## EEN KANS OM DE SOCIALEBESCHERMINGS-SYSTEMEN VAN DE EU-LIDSTATEN VOOR TE BEREIDEN OP DE TOEKOMST

DOOR | PETER LELIE

Adviseur Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, Voorzitter van het Europees Sociaal Beschermingscomité

### 1. INLEIDING

Op 26 april 2017 publiceerde de Europese Commissie haar aanbeveling voor een Europese Pijler van Sociale Rechten.<sup>1</sup> Tegelijkertijd werden ook een aantal voorstellen gelanceerd voor Europese initiatieven die de Pijler in de praktijk moesten brengen. Eén van deze initiatieven was de *“eerste fase consultatie van de sociale partners over een mogelijke actie gericht op het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan toegang voor sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk”*. Verschillende principes van de Sociale Pijler zijn in dit verband relevant, maar het belangrijkste ankerpunt is principe 12 dat stelt: *“Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming”*. De Commissie gaf aan dat de vraag naar dit initiatief opgedoken was tijdens de publieke consultatie over de Europese Pijler van Sociale Rechten.<sup>2</sup> Het Europees Parlement had er zich ook achter geschaard. Ongeveer twee en een half jaar na de start van de consultatie, op 8 november 2019, zou het initiatief uitmonden in een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang van tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen. De aanbeveling raakt de kern van het mandaat van het Europees Sociaal Beschermingscomité.

Dit artikel wil het ontstaan van de aanbeveling en de eerste fase van de uitvoering ervan in kaart brengen en documenteren.

De tijdlijn hieronder geeft de belangrijkste mijlpalen weer in de aanloop naar en de uitvoering van de aanbeveling tot en met september 2021.

(1) De Europese Pijler van Sociale Rechten werd door de Europese Commissie gelanceerd onder de vorm van een aanbeveling van de Commissie, maar tegelijk werd een ontwerp van interinstitutionele verklaring gepubliceerd die in november 2017 plechtig werd afgekondigd naar aanleiding van een Sociale Top in Göteborg.

(2) Dit principe 12 was inderdaad niet opgenomen in de eerste ontwerptekst van de Europese Pijler van Sociale Rechten en is er pas in de finale versie aan toegevoegd.

**KADER 1: TIJDLIJN VAN DE AANBEVELING MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN**

**Totstandkoming van de aanbeveling**

- 26 april 2017 Aanbeveling van de Europese Commissie over de Europese Pijler van Sociale Rechten  
Eerste fase van de consultatie van de sociale partners over een mogelijke actie gericht op het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan toegang voor sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk
- 20 november 2017 Tweede fase van de consultatie van de sociale partners over een mogelijke actie gericht op het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan toegang voor sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk  
Publieke consultatie over een mogelijke Europese actie gericht op de uitdagingen inzake toegang tot sociale bescherming
- 13 maart 2018 Voorstel van de Europese Commissie voor een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen
- 23 april tot  
5 november 2018 Bespreking van het voorstel van de Europese Commissie in de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden
- 6 december 2018 Politiek akkoord in de Raad van Ministers van Sociale Zaken (EPSCO)
- 8 november 2019 Formele goedkeuring van de aanbeveling als een 'A-punt' naar aanleiding van een vergadering van de Raadsformatie Onderwijs
- 15 november 2019 Publicatie van de aanbeveling in het Officiële Publicatieblad van de Europese Unie

**Uitvoering van de aanbeveling**

- 29 oktober 2019 tot  
30 september 2020 Vier seminars georganiseerd door de Europese Commissie ter bevordering van het wederzijds leren in functie van de uitvoering van de aanbeveling
- 30 oktober 2020 Europees Monitoring Framework goedgekeurd door het Europees Sociaal Beschermingscomité
- 15 mei 2021 Indienen van nationale plannen met uitvoeringsmaatregelen bij de Europese Commissie
- 17 september 2021 Thematische discussie in het Europees Sociaal Beschermingscomité: eerste analyse van de ontvangen plannen

*15 november 2021 Deadline voor de publicatie van betere nationale statistieken*

*15 november 2022 De Europese Commissie rapporteert aan de Raad van ministers van sociale zaken over de stand van de uitvoering van de aanbeveling*



In wat volgt bespreken we de verschillende etappes in de voorbereiding en de uitvoering van de aanbeveling.

## **2. DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN DE CONSULTATIE VAN DE STAKEHOLDERS**

Op 26 april 2017 lanceerde de Europese Commissie, zoals vermeld, de eerste fase van een consultatie van de Europese sociale partners. Die consultatie is een verplichting onder het Verdrag over de Werking van de Europese Unie (EU) (artikel 154 par. 2). De sociale partners moeten geconsulteerd worden over een aantal materies op het vlak van werk en sociale aangelegenheden, opgesomd in artikel 153 van het verdrag, waaronder sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers. Wanneer de sociale partners naar aanleiding van zo'n consultatie beslissen onderhandelingen aan te vatten, neemt de Commissie zelf geen initiatief. De consultatie verloopt typisch in twee fasen. De eerste fase is bedoeld om te peilen naar de standpunten van de partners wat betreft de behoefte aan een initiatief op EU-niveau en de mogelijke richting ervan. De tweede fase gebeurt op basis van een meer gedetailleerd dossier en is bedoeld om de mogelijke inhoud en de relevante instrumenten te bediscussiëren. De procedure van artikel 154 par. 2 is niet van toepassing op de voorgestelde acties die betrekking hebben op de sociale bescherming van zelfstandigen (gebaseerd op artikel 352) en de consultatie gebeurde hier dus op vrijwillige basis.

Tegelijk met de lancering van de eerste fase van de consultatie van de sociale partners publiceerde de Europese Commissie ook een zogenaamde initiële effectbeoordeling (*inception impact assessment*) over een initiatief inzake toegang tot sociale bescherming.<sup>3</sup> Zo'n document is voorzien in het kader van de 'Betere Regelgeving'-agenda<sup>4</sup>. Het gaat om een beknopte fiche die de *stakeholders* een idee moet geven van de contouren van het initiatief dat de Commissie wil nemen. Achtereenvolgens komen daarbij aan bod: (1) context, probleemdefinitie en subsidiariteitscheck, (2) doelstellingen en beleidsopties, (3) eerste inschatting van de verwachte impact en (4) dataverzameling en 'Betere Regelgeving'-instrumenten. De fiche moet *stakeholders* in staat stellen feedback te geven over het geplande initiatief en effectief deel te nemen aan de geplande consultatie. *Stakeholders* kunnen ook al onmiddellijk reageren op de fiche.

Hieronder volgt een overzicht van de argumentatie die de Commissie doorheen de verschillende consultatiedocumenten ontwikkeld heeft ter ondersteuning van haar initiatief.<sup>5</sup>

(3) European Commission, *Inception Impact Assessment 'Access to Social Protection'*, Brussel, 26.4.2017: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi\\_com%3AAres%282017%292067870](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com%3AAres%282017%292067870).

(4) De agenda voor Betere Regelgeving moet bijdragen tot een wetenschappelijk onderbouwd en transparant EU-wetgevingsproces, gebaseerd op de opvattingen van iedereen die daar belang bij heeft.

(5) Voor een overzicht van het voorbereidingsproces, zie de effectbeoordeling (*impact assessment*) die gepubliceerd werd samen met het voorstel van aanbeveling van de Raad: 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*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

## 2.1. DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Van de Europese Commissie wordt verwacht dat ze een duidelijke argumentatie geeft waarom een nieuw Europees initiatief nodig is en welke vorm het initiatief zou kunnen aannemen. Dit is een korte samenvatting van de argumentatie, zoals die in de loop van de tijd ontwikkeld werd.

### 2.1.1. Wat is het probleem?

Hoewel er in de EU een grote diversiteit aan socialebeschermingssystemen is, worden de lidstaten geconfronteerd met gelijkaardige uitdagingen. In het verleden kenmerkten arbeidsrelaties zich vaak door voltijdse contracten van onbepaalde duur tussen een werknemer en één werkgever. De laatste twintig jaar is de arbeidsmarkt echter grondig gewijzigd door globalisering, technologische evolutie en demografische ontwikkelingen. Tekenend is de hoge vlucht van tijdelijk, deeltijds en occasioneel werk. Daaraan zijn voordelen verbonden voor zowel werkgevers als werknemers. Loopbanen zijn ook minder rechtlijnig geworden, met frequentere transities tussen arbeidsmarktstatuten en combinaties van statuten. De digitalisering heeft deze veranderingen nog versterkt. Zeer flexibele vormen van werk, zoals bijvoorbeeld platformwerk, zijn in ontwikkeling. Ook het zelfstandig werk is de voorbije jaren sterk geëvolueerd. De term verwijst in toenemende mate ook naar vormen van werk in ondergeschikt verband.

Volgens de Commissie besloeg in 2016 de groep van zelfstandigen en atypische werknemers tezamen, gemeten op basis van de arbeidskrachtenenquête, ongeveer 39% van de arbeidskrachten (14% zelfstandigen, 8% tijdelijke voltijdse werknemers, 4% tijdelijke deeltijdse werknemers en 13% deeltijdse permanente werknemers). De helft daarvan zou het risico lopen onvoldoende toegang te hebben tot sociale bescherming en werkgelegenheidsdiensten. Een hoog percentage van de zelfstandigen (71%) zijn zelfstandigen zonder werknemers. Deze groep is zeer divers samengesteld. Bij de tijdelijke contractuele werknemers zijn jongeren oververtegenwoordigd. In de meest kwetsbare statuten zijn laag opgeleiden oververtegenwoordigd. De meeste zelfstandigen zonder werknemers zijn mannen; maar vrouwen zijn oververtegenwoordigd bij de deeltijdse en tijdelijke werknemers. De crisis heeft bijgedragen tot een toenemend gevoel van onzekerheid op de arbeidsmarkt. Onder zelfstandigen en atypische werknemers is het percentage werkende armen toegenomen. De crisis kan als langdurig effect hebben dat mensen in deze kwetsbare statuten opgesloten geraken.

De Commissie beklemtoont in deze omstandigheden het belang van socialebeschermingssystemen die ook een belangrijke ondersteunende rol hebben naar de arbeidsmarkt toe. De socialebeschermingssystemen van de lidstaten moeten aangepast worden aan de nieuwe situatie. Onze economieën kunnen weerbaarder worden door adequate en financieel houdbare socialebeschermingssystemen. Deze systemen moeten toelaten de voordelen te plukken van de grote veranderingen op de arbeidsmarkt die nieuwe mogelijkheden bieden, terwijl ze de negatieve effecten op werkomstandigheden en welzijn voorkomen en remediëren.

De problemen die vaak vastgesteld worden hebben te maken met dekking, overdraagbaarheid van rechten en transparantie. Een meerderheid van de lidstaten wordt ermee geconfronteerd. De Commissie identificeerde drie soorten problemen.

Ten eerste zijn er problemen wat formele dekking betreft. Werknemers met een atypische job hebben vaak formeel wel toegang tot socialebeschermingsregelingen, maar sommige categorieën zijn uitgesloten. Voor zelfstandigen verschilt de formele toegang sterk van land tot land en soms binnen hetzelfde land tussen deelgroepen van zelfstandigen. Zelfstandigen hebben vaak wel toegang tot universele systemen en tot de bijstand, maar soms niet tot socialeverzekeringsystemen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Ten tweede zijn er problemen van effectieve dekking. Zowel atypische werknemers als zelfstandigen hebben problemen op dit vlak om twee redenen. In de eerste plaats zijn de voorwaarden voor het toekennen van sociale uitkeringen vaak bepaald in functie van voltijds werk van onbepaalde duur. Ze zijn moeilijk toe te passen in andere werkrelaties. Deeltijdse en tijdelijke werknemers voldoen vaak niet aan de hoge minimumdrempels om sociale rechten te verkrijgen. Verder kunnen berekeningsregels en de inkomensbasis voor de berekening van rechten (zoals inkomen over een lange periode in het verleden, voorschieten van bijdragen, enz.) correcte bijdragebetaling ontmoedigen. Zelfstandigen krijgen daarom voor werkloosheid, ziekte en moederschap soms uitkeringen aan lager tarief en gedurende kortere perioden. Overdraagbaarheid van rechten tussen regelingen en statussen is ook vaak een groot probleem. Denk bijvoorbeeld aan 'tweede pijler'-rechten in enkele landen. Een werknemer die zelfstandige wordt kan na het einde van de zelfstandige activiteit vaak niet terugvallen op een werkloosheidsuitkering.

Ten derde zijn er problemen wat de transparantie van de regelingen betreft. Complexiteit van de regelgeving en ondoorzichtigheid van de regelingen staat de effectieve uitoefening van sociale rechten in de weg. Het is vaak niet evident om een gecombineerd overzicht te krijgen van de rechten die mensen opgebouwd hebben in verschillende statussen of jobs.

Door al deze problemen bestaat het risico dat er op termijn een grote ongelijkheid groeit tussen enerzijds standaardwerknemers en anderzijds zelfstandigen en atypische werknemers. Willen we verder de werkgelegenheid in atypische jobs en zelfstandige activiteit bevorderen en tegelijkertijd preciaire werk- en levensomstandigheden vermijden, dan moeten de gaten in de toegang tot sociale bescherming en de ondersteuning van tewerkstelling gedicht worden. Een Europees beleidskader kan de lidstaten helpen om de leemten in hun socialebeschermingsystemen aan te vullen en zo bij te dragen tot het versterken van de economische en sociale veerkracht.

Weliswaar passen de lidstaten hun systemen aan. Pensioensystemen zijn vaak hervormd in functie van de vergrijzing (zowel met het oog op adequaatheid, als op financiële houdbaarheid), nieuwe vormen van werk worden meer gereguleerd en toegang tot sociale bescherming is verbeterd voor sommige groepen. De vooruitgang op dit vlak is echter zeer ongelijk tussen de lidstaten.

### **2.1.2. Welke doelstellingen voor een Europees initiatief?**

De Commissie onderscheidde drie mogelijke doelstellingen voor een Europees initiatief.

## **a. Alle werknemers en zelfstandigen formeel en effectief gedekt voor sociale bescherming**

### **1. Formele dekking**

Een Europees initiatief kan op verplichte of op vrijwillige dekking voor sociale bescherming gericht zijn. Die keuze kan een grote impact hebben op het aantal gedekte personen.

Verplichte dekking van alle groepen op de arbeidsmarkt (een zelfde dekking voor atypische werknemers als voor standaardwerknemers) is de efficiëntste methode. Doordat ze het onveiligheidsgevoel voor werknemers met een atypische job en voor zelfstandigen wegneemt, zal ze de dynamiek van de arbeidsmarkt bevorderen. Als het toekennen van bijkomende sociale rechten gepaard gaat met het betalen van bijdragen, kan dit ervoor zorgen dat de impact op de publieke financiën beperkt blijft. Bovendien kunnen de publieke uitgaven voor sociale bijstand op deze manier verlaagd worden. Schijnzelfstandigheid en te veel atypisch werk zouden ook vermeden kunnen worden omdat het verschil in arbeidskost met standaardwerk aanzienlijk verlaagd wordt. De toename van de arbeidskosten en de kost van aanwervingen kunnen wel een impact hebben op de vraag naar en het aanbod van werk. Zelfstandigen en werkgevers kunnen aanvoeren dat de bijkomende kost hun competitiviteit zal aantasten. De meerkost moet dan ook zorgvuldig berekend worden.

Vrijwillige verzekering heeft het voordeel dat de beslissing zich al dan niet te verzekeren berust op de vrije keuze van het individu. ‘*Opt in*’ of ‘*opt out*’ zijn mogelijk en er kan gewerkt worden aan de opportuniteitsstructuur (stimuleren en ontraden). Dit systeem zou inspelen op de heterogeniteit van de groep zelfstandigen en atypische werknemers en zou ruimte laten voor hun eigen preferenties en behoeften. Vrijwillige verzekering leidt echter vaak tot onderverzekering. Mensen onderschatten zowel de waarschijnlijkheid dat risico’s ook werkelijk zullen optreden, als de kost die daaraan verbonden is.

### **2. Effectieve dekking**

De analyse van de Commissie toont het belang aan van het aanpassen van bijdrage- en uitkeringsdrempels. Omwille van subsidiariteitsoverwegingen zouden de drempels en de toekenningsvoorwaarden niet op Europees niveau bepaald mogen worden, maar een Europees initiatief zou actie op dit vlak wel kunnen ondersteunen. De lidstaten zouden vrij blijven om de keuze te maken tussen nieuwe regelingen of het uitbreiden van bestaande regelingen, om de financieringswijze en de bijdragen van werknemers en werkgevers en zelfstandigen te bepalen, om stimuli te voorzien via de belastingen en obstakels weg te nemen, om de soorten en combinatie van soorten regelingen (publiek, beroepsgebonden, privaat) te bepalen en om over toekenningsvoorwaarden, drempels en berekeningsregels te beslissen.

## **b. Socialebeschermingsrechten worden bewaard wanneer mensen veranderen van job, van activiteitssector of status, of wanneer ze van of naar zelfstandig werk overstappen**

Opbouw van rechten onmiddellijk laten beginnen en sociale rechten overdraagbaar maken wanneer iemand van job of arbeidsmarktstatuut verandert zou de dynamiek en de flexibiliteit van de arbeidsmarkten bevorderen. Er kunnen verschillende minimumvoorwaarden gesteld worden, afhankelijk van de tak van sociale bescherming.

**c. Transparantie: gemakkelijke toegang tot gebruiksvriendelijke informatie over (individuele) rechten en plichten wat sociale bescherming betreft om het even in welke werkstatus een persoon zich bevindt**

Een transparant socialebeschermingssysteem zorgt voor gemakkelijk toegankelijke informatie over rechten en plichten. Het verzekeren van transparantie kan op korte termijn kosten met zich meebrengen voor de overheden, maar op langere termijn kan het bijdragen tot meer efficiënte systemen. Ook werkgevers en bedrijven zullen baat hebben bij een efficiëntere administratieve afhandeling.

**2.1.3. Welke Europese instrumenten gebruiken?**

Er kunnen verschillende wetgevende en niet-wetgevende instrumenten gebruikt worden om de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen te verbeteren. Voorop staat wel dat het niet de bedoeling kan zijn de sociale bescherming te harmoniseren op Europees niveau en afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om hun nationale systemen te organiseren.

**a. Niet-wetgevende instrumenten**

Adequaatheid, kwaliteit en efficiëntie van socialebeschermingssysteem zijn kernthema's voor de Sociale Open Methode van Coördinatie. In de werkgelegenheidsrichtsnoeren en het Europees Semester zullen sociale overwegingen centraal blijven staan. De analyse in het kader van het Semester en de landspecifieke aanbevelingen zullen relevante instrumenten zijn om de mate waarin de lidstaten sociale bescherming voor allen garanderen te evalueren, op te volgen en te vergelijken.

**b. Een aanbeveling van de Raad**

De Commissie zou een aanbeveling van de Raad kunnen voorstellen waarin de lidstaten uitgenodigd worden een gemeenschappelijke set van bouwstenen in acht te nemen bij het ontwerpen of aanpassen van hun socialebeschermingssysteem. Zo'n bouwstenen zouden niet bindend zijn, maar ze kunnen een goede basis vormen voor een gelijk speelveld tussen de lidstaten voor wat betreft de manier waarop ze toegang tot sociale bescherming zullen aanpakken. Een aanbeveling zou unanimititeit vereisen in de Raad. De uitvoering van de aanbeveling zou opgevolgd kunnen worden in het kader van het Europees Semester, inclusief met behulp van *benchmarking* en ondersteund door de uitwisseling van goede praktijken.

**c. Een richtlijn**

Artikel 153 (2) van het Verdrag over de Werking van de EU geeft de mogelijkheid om een richtlijn uit te vaardigen op het vlak van 'sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers', met het oog op het voorstellen van minimumvereisten voor de geleidelijke uitvoering in de lidstaten, voor zover ze (i) zou vermijden administratieve, financiële en wettelijke beperkingen op te leggen op zo'n manier dat de oprichting en de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) zou worden beperkt, ii) niet het recht zou beperken van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidssystemen te bepalen en (iii) niet op een significante manier het financieel evenwicht van de systemen zou beïnvloeden. Artikel 352 van het Verdrag over de Werking van de EU kan de verdragsbasis bieden voor een initiatief inzake zelfstandige arbeid. De Commissie kan een wetgevend voorstel (of voorstellen) voor een richtlijn publiceren die de lidstaten vraagt, waar nodig, om hervormingen op

stapel te zetten ten einde de objectieven van een initiatief inzake toegang tot sociale bescherming te bereiken. Een richtlijn legt de focus op de te bereiken resultaten. Het wordt aan de lidstaten overgelaten te beslissen over alle parameters van het ontwerp van hun nationale socialebeschermingssystemen.

## 2.2. CONSULTATIE VAN DE STAKEHOLDERS

Op basis van voorgaande argumentatie startte de Commissie een uitgebreide consultatie over een mogelijk initiatief, gericht op een betere toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.<sup>6</sup>

De in het Verdrag over de Werking van de EU voorziene consultatie van de sociale partners (zie hoger) vond zoals gebruikelijk plaats in twee fasen, die respectievelijk liepen van 29 april tot 23 juni 2017 (eerste consultatie) en van 20 november 2017 tot 5 januari 2018 (tweede consultatie). Daarnaast werd er ook een algemene publieke consultatie opgezet die liep van 20 november 2017 tot 15 januari 2018. Een gerichte consultatie van welbepaalde organisaties zoals het Europees Sociaal Beschermingscomité, vertegenwoordigers van de zelfstandigenorganisaties, de civiele samenleving en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en private verzekeraars vond plaats in de loop van december 2017.

Tijdens de consultatie in verband met de Europese Pijler van Sociale Rechten was het al duidelijk geworden dat er bij veel *stakeholders* bezorgdheid leefde over de obstakels waarmee mensen met een atypische job of zelfstandigen geconfronteerd worden, wanneer ze toegang tot sociale bescherming (zoals werkloosheidsuitkeringen, ziekte-uitkeringen invaliditeitsuitkeringen, gezondheidszorg en pensioenen) zoeken. Andere EU-instellingen zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en het Europees Parlement hebben de aandacht gevestigd op deze problemen en het Europees Parlement heeft opgeroepen tot actie.<sup>7</sup>

Een gedetailleerde weergave van de resultaten van de consultatie valt buiten het bereik van dit artikel.<sup>8</sup> We beperken ons tot een korte samenvatting door de Commissie van de resultaten van de consultatie van de sociale partners.

Zowel werknemers als werkgevers waren ervan overtuigd dat de uitdagingen, geschetst door de Commissie, reëel zijn, maar ze verschilden van mening over de opportuniteit van actie op het niveau van de Europese Unie. De vakbonden waren voorstander van wetgevende actie op EU-niveau om minimumstandaarden voorop te stellen, maar de werkgeversorganisaties vonden dat het aan de lidstaten was om de problemen aan te pakken, omdat zij de bevoegdheid hebben om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven.

(6) De verantwoordelijke eenheid in het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie ontwikkelde ter voorbereiding van het initiatief een *stakeholder*-consultatiestrategie.

(7) Resolutie van het Europees Parlement over de Europese Pijler van Sociale Rechten (2016/2095(INI)). Straatsburg, 19 januari 2017.

(8) Een overzicht van de resultaten van de consultatie is te vinden in European Commission, *Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report*, SWD(2018) 79 final, Straatsburg, 13 maart 2018, ook als bijlage 11 opgenomen in de effectbeoordeling (pp. 129-140).

Alle vakbonden toonden zich voorstander van verplichte formele dekking voor iedereen op het niveau van standaardwerk, al moeten nationale tradities wel in aanmerking genomen worden. De werkgevers verwezen van hun kant naar het principe van de subsidiariteit. Er waren verschillende standpunten: sommigen waren akkoord dat er verplichte dekking moet zijn voor werknemers, maar werknemers moeten zelf kunnen beslissen of de dekking publiek of privaat is; sommige werkgevers beklemtoonden voor de zelfstandigen het belang van de keuzevrijheid; andere werkgevers waren voorstander van vrijwillige dekking, zodat rekening kan gehouden worden met de diversiteit van de vormen van zelfstandig werk en met de heterogeniteit van de groep zelfstandigen.

Vakbonden spraken zich uit voor de volledige overdraagbaarheid van sociale rechten, terwijl de werkgevers alleen voorstander waren van de overdraagbaarheid van minimum sociale rechten. Ze vonden ook dat de overdraagbaarheid niet gepaard kon gaan met bijkomende kosten of administratieve lasten.

Alle partners waren het erover eens dat meer transparantie nodig is.

De Commissie concludeerde uit de consultatie uiteindelijk dat er geen consensus was tussen de sociale partners om rechtstreekse onderhandelingen op te starten over het initiatief dat ze aangekaart had.

### **3. VAN HET VOORSTEL VOOR EEN AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE COMMISSIE NAAR DE GOEDKEURING VAN DE AANBEVELING DOOR DE RAAD VAN MINISTERS**

Nadat uit de consultatie van de sociale partners gebleken was dat er geen consensus kon gevonden worden om onderhandelingen op te starten met betrekking tot de door de Commissie geïdentificeerde pijnpunten, publiceerde de Europese Commissie op 13 maart 2018 haar eigen voorstel voor een aanbeveling van de Raad over de Toegang tot Sociale Bescherming. Het voorstel zou tussen april en november 2018 besproken worden in de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden.

#### **3.1. DE EFFECTBEORDELING VAN DE COMMISSIE EN DE AFWEGING VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN**

De effectbeoordeling is het basisdossier dat binnen de Commissie op het niveau van de administratie wordt voorbereid. Typisch wordt zo'n dossier opgesteld in samenwerking tussen verschillende directoraten-generaal binnen de Commissie die bij de materie betrokken zijn in het kader van een *interservice* overleggroep.<sup>9</sup> De effectbeoordeling geeft een grondig overzicht van de resultaten van het studiewerk dat de Commissie zelf gedaan heeft of heeft laten uitvoeren en de consultaties die ze georganiseerd heeft met het oog op een doordachte besluitvorming. Ze geeft de probleemanalyse weer en beschrijft alternatieve beleidsscenario's en hun verwachte impact. Hoger gingen we reeds in op de probleemdefinitie en de consultatie. Hieronder beschrijven we kort de alternatieve scenario's die de Commissie heeft ontwikkeld en geanalyseerd.

(9) Voor meer informatie hierover: 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*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018. pp. 48-49.

**KADER 2:** STUDIES OP VRAAG VAN DE EUROPESE COMMISSIE TER ONDERSTEUNING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Ter ondersteuning van de effectbeoordeling heeft de Commissie diverse studies laten uitvoeren. De belangrijkste zijn:

- Een *mapping* van de formele en effectieve toegang tot de belangrijkste socialebeschermingstakken in de lidstaten door het European Social Policy Network. Er zijn studies voor elk van de lidstaten plus enkele andere Europese landen en een syntheseverslag (april 2017). Zie: Slavina Spasova, Denis Bouget, Dalila Ghailani en Bart Vanhercke, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network, april 2017, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7993&furtherPubs=yes>.
- Een studie om de impact te onderzoeken van diverse opties voor een mogelijk EU-initiatief in verband met de toegang tot sociale bescherming en tewerkstellingsdiensten voor mensen in alle vormen van werk door de Fondazione Giacomo Brodolini (februari 2018). Zie: Fondazione G. Brodolini, *Access to social protection for all forms of employment Assessing the options for a possible EU initiative*, maart 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8067>.
- Een gedragsstudie over de effecten van een uitbreiding van de sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk door Open Evidence. De studie is gebaseerd op een enquête uitgevoerd bij 8.000 mensen in 10 lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Zweden) (februari 2018). Zie: *Open Evidence Behavioural Study on the Effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment*, februari 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8069>.
- Zes case-studies over bijzondere vormen van werk (mini-jobs in Duitsland, burgerlijk rechtcontracten in Polen, zelfstandigen zonder personeel in Nederland, gelegenheidswerknemers in Roemenië, economisch afhankelijke zelfstandigen in Spanje, projectwerknemers in continue samenwerkingsprojecten in Italië) (maart 2018). Zie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8070>.

Zoals hiervoor al aangeduid was het doel van de aanbeveling volgens de Commissie het elimineren van obstakels die beletten dat iedereen een adequate sociale bescherming geniet, ongeacht de arbeidsstatus, terwijl de autonomie van de lidstaten om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven wordt gerespecteerd (subsidiariteit en proportionaliteit en artikel 153 (4) van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie). Het blijft dus aan de lidstaten te beslissen over het niveau van de bescherming, over de uitbreiding van bestaande systemen of het inrichten van nieuwe systemen, over de financieringswijze, inclusief de verdeling van de bijdragen over werknemers en werkgevers en over de combinaties van systemen: publiek, beroepsgebonden en privaat.



### 3.1.1. Te overwegen maatregelen

Welke maatregelen konden dan in overweging worden genomen? Sommige mogelijkheden werden in een vroege fase verworpen: meer en betere arbeidsinspectie, een universeel basisinkomen, individuele socialebeschermingsvoorzieningen buiten de publieke sociale zekerheid en uitkeringen in natura. In de effectbeoordeling argumenteert de Commissie waarom deze maatregelen niet werden weerhouden.<sup>10</sup>

Maatregelen op drie domeinen konden wel overwogen worden: het sluiten van gaten in de formele dekking, het aanpakken van problemen van effectieve dekking en van overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten en het creëren van grotere transparantie in verband met rechten en plichten. In de effectbeoordeling bespreekt de Commissie de verwachte impact van diverse maatregelen op het vlak van effectiviteit, directe kosten en andere economische gevolgen en van sociale impact.

#### a. Formele dekking

De sociale bescherming kan uitgebreid worden tot de nu niet gedekte groepen door verplichte of door vrijwillige dekking. Deze keuze kan belangrijke gevolgen hebben voor de aantallen extra gedekte personen (zie hoger). Combinaties van de twee modaliteiten zijn mogelijk. Zo kan een basisbescherming verplicht en een bijkomende bescherming vrijwillig zijn.

#### b. Effectieve dekking

Effectieve dekking betreft de regelgeving inzake het bepalen van drempels (inkomen en bijdragen, tijd) en de regelgeving inzake overdraagbaarheid van rechten (noodzakelijk omdat loopbanen steeds minder lineair zijn).

De minimumperiodes zouden zo kunnen worden aangepast dat ze juist voldoende zijn om misbruik te voorkomen, maar geen onnodige barrières opwerpen voor atypische werknemers en zelfstandigen. De volledige afschaffing van de drempels zou onrealistisch zijn omdat zo de deur voor misbruik zou worden opengezet.

Sociale rechten zouden beter bewaard, overdragen en opgebouwd kunnen worden. Bewaren zorgt ervoor dat rechten in stand gehouden worden wanneer een persoon overstapt naar een andere regeling en de rechten niet kunnen overgedragen worden. Wanneer overdracht mogelijk is, kan ze verplicht zijn. Er moet dan voor gezorgd worden dat er geen excessieve administratieve kosten of transferberekeningen nodig zijn. Het opbouwen of optellen van rechten over regelingen binnen één tak kan zorgen voor vlotte transitie op de arbeidsmarkt. De opbouw van rechten zou beperkt kunnen worden tot een bepaalde cumuleergrens, afhankelijk van de beleidsobjectieven.

Een mogelijkheid om het probleem van de overdracht van sociale rechten aan te pakken zou eruit kunnen bestaan te werken met persoonlijke socialezekerheidsrekeningen. Dit houdt in dat socialezekerheidsrechten direct gekoppeld worden aan de persoon in plaats van aan de socialezekerheidsregelingen (ongeacht de statuten). Dit kan gebeuren

(10) Zie pp. 23-24 in de effectbeoordeling: 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*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

hetzij door de coördinatiemechanismen tussen de bestaande regelingen te versterken, hetzij door een grote hervorming, gericht op het drastisch reduceren van het aantal verschillende systemen.

### **c. Transparantie**

Informatie over rechten en plichten zou gratis moeten verstrekt kunnen worden aan de sociaal verzekerde. Twee soorten informatie zijn te onderscheiden: generieke informatie (bijv. op webpagina's per regeling met aanduiding van de verschillen tussen statuten) en gepersonaliseerde informatie (ook in de vorm van simulatietools of gepersonaliseerde rekeningen).

#### **3.1.2. Drie scenario's of beleidspakketten**

De 'Betere Regelgeving'-reglementering vraagt dat de impacts van alternatieve beleidspakketten tegen elkaar worden afgewogen om zo het beste pakket te kunnen selecteren. Elk beleidspakket moet maatregelen omvatten in de drie hierboven geïdentificeerde domeinen (geïntegreerd), omdat die dimensies ook samenhangen: ze versterken elkaar. Er werden in dit geval drie scenario's naast elkaar gezet: een *baseline* scenario of A-scenario (ongewijzigd beleid), een B- en een C-scenario.

In het *baseline scenario* van ongewijzigd beleid verwacht de Commissie dat het aantal mensen dat het risico loopt onvoldoende gedekt te zijn voor sociale bescherming zal blijven toenemen. Een toename van het aandeel atypische werknemers van 25% in 2016 naar 29% in 2030 werd verwacht. Het aandeel zelfstandigen zou ongeveer stabiel blijven op 14%. Ongetwijfeld zouden de lidstaten maatregelen blijven nemen om de negatieve effecten van deze ontwikkeling op te vangen, maar te dispaaraat, te partieel en met grote verschillen over de Europese Unie. Ook zonder nieuwe initiatieven op EU-niveau zouden – in het kader van het Europees Semester en de Sociale Open Methode van Coördinatie – aanbevelingen en beleidsrichtlijnen gegeven worden aan de lidstaten; maar in afwezigheid van een nieuwe gerichte actie zal dat onvoldoende resultaten opleveren. Andere initiatieven in uitvoering van de Europese Sociale Pijler, zoals het voorstel van richtlijn over voorspelbare en transparante arbeidsvoorwaarden of het voorstel van richtlijn over het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en zorgverleners, zouden zeker een positieve impact hebben, maar ook onvoldoende blijken te zijn. Initiatieven op het terrein van de beroepsgebonden sociale zekerheid (tweede pijler), waarin de sociale partners een grote rol spelen, zouden ook een bijdrage kunnen leveren, maar er is geen aanleiding om te denken dat ze zonder een breed nieuw initiatief voldoende soelaas zouden brengen.

Naast het *baseline scenario* onderscheidde de Commissie een scenario B en een scenario C. De sleutelementen van beide scenario's of beleidspakketten worden hieronder in Tabel 1 weergegeven.

**TABEL 1:** MAPPING VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN B EN C<sup>11</sup>

Doelstellingen/Maatregelen		Beleidspakket B	Beleidspakket C
Formele dekking	Verplichte dekking	Atypische werknemers	Atypische werknemers en zelfstandigen
	Vrijwillige dekking	Zelfstandigen	-
Effectieve dekking en overdraagbaarheid van sociale rechten	Aanpassing van tijdsdrempels	Ja	Ja
	Overdraagbaarheid	Overdraagbaarheid en opbouw	Persoonlijke (individuele) rekeningen
Transparantie	Generieke informatie	Ja	Ja
	Gepersonaliseerde informatie	Ja	Ja (geen bijkomende maatregelen nodig gezien de invoering van persoonlijke rekeningen)

Wat formele dekking betreft: beleidspakket C voorziet verplichte formele dekking voor allen, terwijl beleidspakket B een gedifferentieerde aanpak volgt, met name een verplichte dekking voor de atypische werknemers en een vrijwillige dekking voor de zelfstandigen. Vrijwillige dekking voor zelfstandigen zou een antwoord bieden aan *stakeholders* die het belangrijk vinden een onderscheid te maken tussen verschillende subgroepen binnen de groep zelfstandigen. Verplichte dekking voor zelfstandigen werd niet onrealistisch geacht omdat 16 landen, tenminste voor enkele takken, verplichte verzekeringen voor zelfstandigen hebben en er voor elke tak wel enkele landen te vinden zijn waar verplichte verzekering bestaat.

Wat effectieve dekking betreft: pakket C (de maximale optie) voorziet naast algemene verplichte formele dekking ook in individuele rekeningen om de overdraagbaarheid van sociale rechten te bevorderen. Deze optie is maar zinvol wanneer er ook formele dekking is. In pakket B zouden individuele rekeningen buiten proportie zijn gezien de vrijwillige formele dekking; daarom beperkt de dimensie overdraagbaarheid zich hier tot betere coördinatie tussen systemen en verplichte overdraagbaarheid van rechten en opbouw van rechten (optelling) bij verandering van regeling.

Wat het herzien van tijdsdrempels die excessieve obstakels vormen voor dekking in de praktijk betreft, is er geen verschil tussen pakket B en C. Er kan geen waarde vooropgesteld worden op EU-niveau. Zo'n drempels zijn afhankelijk van het precieze design van de systemen en hun interactie met andere regelgeving en bovendien speelt hier de overweging van de subsidiariteit.

(11) Aangepaste versie van Table 1, p. 38 in de effectbeoordeling: *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*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

Wat transparantie betreft, zijn er hogere vereisten in beleidspakket B omdat daarin een grotere differentiatie van rechten blijft, maar in pakket C zou er als bijproduct van de systeemhervorming sowieso een grotere transparantie zijn. In pakket B is er een grotere voorziening van zowel persoonlijke als generieke informatie nodig; in pakket C beperkt dit zich tot generieke informatie, want de persoonlijke informatie zit al in de persoonlijke rekeningen.

### **3.1.3. Verwachte impact van de ontwikkelde beleidspakketten in vergelijking met ongewijzigd beleid en selectie van het voorkeurspakket**

Pakket B zou een betere sociale bescherming opleveren en dus een duidelijke positieve sociale impact hebben, maar er zijn natuurlijk kosten aan verbonden voor de publieke begroting en voor de werkgevers. De gedifferentieerde aanpak respecteert de keuzevrijheid van de zelfstandigen, houdt rekening met de aard van de zelfstandige arbeid en reflecteert de aanzienlijke heterogeniteit binnen de groep zelfstandigen. Het voorzien in meer generieke en persoonlijke informatie (meer transparantie) zou tot hogere vrijwillige dekking kunnen leiden, met relatief beperkte kost voor de publieke begroting. Het pakket zou een merkbare bijdrage kunnen leveren tot vlottere arbeidsmarkttransities en -dynamiek omdat het bijdraagt tot de opbouw van rechten, verbonden aan verschillende socialezekerheidsregelingen doorheen de loopbaan. Dekking zou al kort na de overstap naar een ander arbeidsmarktstatuut gegarandeerd worden.

Pakket C zou bijzonder effectief zijn omwille van de verplichte formele dekking van allen. De invoering van persoonlijke rekeningen vult dit op een nuttige wijze aan omdat dat ook voorziet in dekking bij transities, opnieuw met zeer hoge verwachte effectiviteit. Door op deze manier de verschillen tussen groepen te reduceren, beperkt het beleidspakket de behoefte aan informatievoorziening, al zal de invoering van persoonlijke rekeningen ook de voorziening van persoonlijke informatie met zich meebrengen als bijproduct. Wat de aanpassing van tijdsdrempels betreft (effectieve dekking) is pakket C identiek aan pakket B.

Om de beleidspakketten te vergelijken, gebruikte de Commissie 10 criteria (zie hieronder Tabel 2). Op elk van de criteria werd een kwalitatieve score bepaald op een zeven-punten-schaal van '---' tot '+++'.<sup>12</sup>

(12) De scores kunnen als volgt geïnterpreteerd worden: (+++) sterk positieve impact/zeer goede evaluatie; (++) significant positieve impact/goede evaluatie; (+) kleine positieve impact/evaluatie voldoende; (0) geen impact; (-) kleine kost, (--) significante kost, (---) hoge kost.

**TABEL 2:** EVALUATIE VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN IN VERGELIJKING MET ONGEWIJZIGD BELEID<sup>13</sup>

Criteria voor het vergelijken van beleidspakketten	A (baseline ongewijzigd beleid)	B	C
<b>Effectiviteit</b>			
Formele dekking	0	++	+++
Effectieve dekking en overdraagbaarheid	0	+++	+++
Transparantie	0	++	+++
Sociale impacts	0	++	+++
Kosten	0	--	---
Subsidiariteit	0	++	+
Proportionaliteit	0	++	+
Standpunt van stakeholders	0	++	+
<b>Coherentie</b>			
Doelstellingen Sociale Pijler	0	+++	+++
Met andere EU-doelstellingen	0	++	+++

Van de twee beleidspakketten verkiest de Commissie in de effectbeoordeling uiteindelijk pakket B. Dit pakket geeft volgens haar het beste evenwicht tussen de nagestreefde objectieven en de kosten, respecteert het best subsidiariteit en proportionaliteit en is het meest in lijn met de resultaten van de consultatie. Deze optie houdt ook het meest rekening met de heterogeniteit van de groep zelfstandigen. Bij de vrijwillige dekking kan gekozen worden voor ‘opt in’- of ‘opt out’-regelingen. ‘Opt out’-regelingen geven betere resultaten wat het aantal gedekte personen betreft. Eventueel zou voor een gemengde benadering kunnen gekozen worden, die rekening houdt met de aard van het zelfstandig werk. Voor risico’s die moeilijker te evalueren zijn, omwille van de asymmetrische informatie en de afwezigheid van een tegenpartij die de informatie verifieert zoals de werkgevers van afhankelijke werkers, kan ‘opt in’ het meest aangewezen zijn. Dit kan van toepassing zijn op werkloosheid en op arbeidsongevallen en beroepsziekten. Anderzijds kan een regeling, die de zelfstandigen meer in de richting van dekking stuurt, overwogen worden voor de regelingen waar de asymmetrie van de informatie minder problematisch is. ‘Opt out’-clausules kunnen overwogen worden voor pensioenen, invaliditeit, ziekte en moederschap.

(13) Zie p. 39 in de effectbeoordeling: 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*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

### 3.2. HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Het voorstel van de Commissie dat uiteindelijk op 13 maart 2018 werd gelanceerd was een voorstel voor een aanbeveling van de Raad.<sup>14</sup> Na de inleidende consideransen ziet de structuur van het voorstel van aanbeveling er uit als volgt:

- paragrafen 1 tot 6: voorwerp en objectieven van de aanbeveling. Bepaling van het personeel bereik (wie is betrokken) en het materieel bereik (welke sociale-beschermingsproducten);
- paragraaf 7: definities toe te passen in het kader van de aanbeveling;
- paragrafen 8 en 9: aanbeveling voor de lidstaten om de formele dekking uit te breiden tot alle werknemers (ongeacht type en duur van de arbeidsverhouding) en zelfstandigen;
- paragraaf 10: aanbeveling voor de lidstaten om effectieve dekking te garanderen, ongeacht het type arbeidsverhouding en de arbeidsmarktstatus door het herzien van de bepalingen inzake bijdragen en rechten;
- paragraaf 11: introductie van het principe van de overdraagbaarheid van rechten, wat moet bijdragen tot effectieve dekking;
- paragrafen 12 tot 15: aanbeveling voor de lidstaten om de adequaatheid van de sociale bescherming te verzekeren en de regelingen beter af te stemmen op de situatie van de rechthebbenden;
- paragrafen 16 en 17: introductie van het principe van de transparantie door het aanmoedigen van de lidstaten om de toegang tot informatie over socialebeschermingsrechten en -verplichtingen te verbeteren en administratieve verplichtingen te vereenvoudigen;
- paragrafen 18 tot 23: uitvoering van de aanbeveling en bepaling van de concrete *deliverables* die gevraagd worden onder de aanbeveling. Vraag aan de lidstaten om binnen de achttien maanden betrouwbare statistieken te produceren over toegang tot sociale bescherming en binnen de twaalf maanden een actieplan met uitvoeringsmaatregelen op te stellen. Vraag aan de Commissie en aan het Europees Sociaal Beschermingscomité om een Europees *benchmarking framework* voor te stellen binnen het jaar na de publicatie van de aanbeveling en vraag aan de Commissie om binnen de drie jaar de uitvoering van de aanbeveling te evalueren en om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering met financiering en wederzijds leren.

Opmerkelijk is dat het uiteindelijk voorstel van de Commissie niet in overeenstemming was met de resultaten van en de afwegingen gemaakt in de effectbeoordeling. Dat lijkt aan te geven dat er nog belangrijke wijzigingen werden aangebracht in de eindfase van de politieke besluitvorming over het dossier in het college van commissarissen.

Enkele belangrijke verschilpunten tussen enerzijds de voorbereidende werkzaamheden en de effectbeoordeling en anderzijds het voorstel van aanbeveling:

- in de effectbeoordeling wordt de term ‘sociale zekerheid’ gebruikt. Die is in het voorstel van aanbeveling vervangen door de term ‘sociale bescherming’;
- aanvankelijk (tijdens de consultatie) leek het de bedoeling dat het initiatief niet alleen zou slaan op toegang tot sociale bescherming maar ook op toegang tot

(14) Europese Commissie, *Voorstel voor een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, COM(2018) 132 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

ondersteuning bij het vinden van werk. Het laatste luik is niet weerhouden in de effectbeoordeling noch in het voorstel;

- in de effectbeoordeling is het materieel voorwerp beperkt tot de takken van sociale zekerheid waarvoor de opbouw van rechten afhankelijk is van het arbeidsmarktstatuut. Omdat de verzekering voor gezondheidszorgen meestal gefinancierd wordt uit algemene middelen, wordt die in de effectbeoordeling niet beschouwd als binnen het bereik van de aanbeveling. In het uiteindelijk voorstel van de Commissie worden de gezondheidszorgen wel beschouwd als binnen het bereik. Dat voegt de dimensie diensten toe aan de uitkeringen;
- wat formele dekking van zelfstandigen betreft, werden in de effectbeoordeling twee opties vergeleken: verplichte dekking (pakket C) en vrijwillige dekking (pakket B, dat de voorkeur genoot). In het voorstel van de Commissie wordt echter voor een derde weg gekozen: verplichte dekking van de zelfstandigen voor alle betrokken takken, behalve voor de werkloosheidsuitkeringen waarvoor vrijwillige dekking gekozen wordt;
- wat overdraagbaarheid van sociale rechten betreft, wordt de optie van de persoonlijke rekeningen (in pakket C) in het voorstel van aanbeveling alleen bij wijze van voorbeeld aangehaald;
- in het voorstel van de Commissie wordt een bijkomende (vierde) dimensie van toegankelijkheid geïdentificeerd: naast (1) formele en (2) effectieve dekking, overdraagbaarheid van sociale rechten en (3) transparantie wordt ook een afzonderlijke dimensie adequaatheid (4) toegevoegd die niet in de consultatie noch in de effectbeoordeling aan bod kwam. Adequaatheid betreft zowel de uitkerings- als de bijdragenzijde.

In wat volgt bespreken we kort de wijzigingen aan het voorstel van de Commissie die werden aangebracht als gevolg van de onderhandelingen met de lidstaten in de Raad.

### **3.3. DE ONDERHANDELINGEN IN DE RAADSWERK GROEP VOOR DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN EN DE AANBEVELING VAN DE RAAD**

Tussen april en november 2018 werden in totaal zes vergaderingen van de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden gewijd aan de bespreking van het voorstel van de Commissie. De besprekingen startten onder het Bulgaarse voorzitterschap en werden afgerond onder het Oostenrijks voorzitterschap van de Raad.

Over het algemeen was er bij de lidstaten veel steun voor de doelstellingen die vooropgesteld worden in het voorstel van aanbeveling, maar het was uiteindelijk niet eenvoudig om tot een consensus te komen over de inhoud. Unanimiteit van de EU-lidstaten was in dit geval vereist.

Zonder volledigheid te willen nastreven volgen hieronder enkele van de belangrijkste punten van discussie die leidden tot aanpassingen aan het voorstel van de Commissie.

#### **3.3.1. De bevoegdheid van de lidstaten om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven**

Artikel 153 par. 4 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie bepaalt dat de lidstaten bevoegd zijn voor de organisatie van hun socialebeschermingssysteem.

De bepalingen van dit artikel “*laten het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen onverlet en mogen geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel; beletten niet dat een lidstaat maatregelen met een hogere graad van bescherming handhaaft of invoert, welke met de Verdragen verenigbaar zijn*”.

EU-actie op het terrein van sociale zekerheid of sociale bescherming ligt altijd gevoelig en dat kwam duidelijk tot uiting tijdens de discussie over dit voorstel van aanbeveling.

De Europese Commissie legde er in dit verband de nadruk op dat met de verdeling van bevoegdheden rekening gehouden was bij de keuze van het instrument: een aanbeveling van de Raad. De Commissie geeft in de effectbeoordeling (zie hoger) aan dat ze ook voor een richtlijn had kunnen kiezen. Tijdens de besprekingen in de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden bevestigde de juridische dienst van de Raad dat aanbevelingen van de Raad geen bindende juridische gevolgen hebben, alhoewel nationale rechtbanken er zich in bepaalde gevallen wel kunnen door laten inspireren.

In lijn met het voorgaande werd er door de lidstaten op aangedrongen dat de in de aanbeveling gebruikte terminologie coherent zou zijn met de aard van het juridisch instrument. Dus eerder ‘... de lidstaten wordt aanbevolen ...’ dan ‘... de lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat ...’. Als de tekst van de Commissie met de uiteindelijke aanbeveling, zoals aangenomen door de Raad, wordt vergeleken, wordt duidelijk dat er doorheen de tekst veel aanpassingen in deze richting zijn gebeurd.

Er zijn nog andere wijzigingen in dit verband. Hoewel in het voorstel van de Commissie de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven al uitdrukkelijk werd erkend (zie paragraaf 2 van het Commissievoorstel: “*De lidstaten zijn bevoegd om de hoogte van de bijdragen vast te stellen en te bepalen welke combinatie van regelingen geschikt is, overeenkomstig artikel 153, lid 4, VWEU*”), werd dit nog versterkt in de finale tekst. In paragraaf 1.1 werd toegevoegd: “*met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten om hun sociale beschermingsstelsels in te richten*”. In paragraaf 6 werd toegevoegd: “*Deze aanbeveling weerhoudt de lidstaten er niet van om gunstigere bepalingen inzake sociale bescherming te handhaven of vast te stellen dan die welke in deze aanbeveling vervat zijn. Deze aanbeveling perkt de autonomie van de sociale partners met betrekking tot hun bevoegdheden bij het opzetten en beheren van de sociale beschermingsstelsels niet in ...*”.

Op verschillende plaatsen doorheen de tekst (formele dekking, overdraagbaarheid van rechten, adequaatheid) werd ook toegevoegd “*met inachtneming van nationale omstandigheden*”.

### **3.3.2. Het materieel voorwerp van de aanbeveling**

In de effectbeoordeling heeft de Commissie het over ‘sociale zekerheid’, maar in haar voorstel voor de aanbeveling is gekozen voor de term ‘sociale bescherming’<sup>15</sup>. Dat riep

(15) Deze term is ook gebruikt in het kader van de consultatie van de sociale partners.



vragen op omdat sociale bescherming vaak als een bredere term wordt gezien, die naast sociale zekerheid ook de sociale bijstand omvat. De Commissie gaf aan uiteindelijk voor ‘sociale bescherming’ geopteerd te hebben omdat die term beter te begrijpen is voor niet-deskundigen en de term ‘sociale zekerheid’ niet in alle lidstaten gemakkelijk toe te passen is.

In de definitieve tekst van de aanbeveling wordt nu wel in paragraaf 4 verduidelijkt *”Deze aanbeveling is niet van toepassing op het verlenen van toegang tot sociale bijstandsregelingen en minimuminkomensregelingen”*. Deze paragraaf moet samen gelezen worden met paragraaf 11 die zegt *”Bij het beoordelen van de adequaatheid dient het sociale beschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel in acht te worden genomen”* (zie ook verder).

In de definitieve tekst van de aanbeveling werd verder ook gespecificeerd dat zuiver private regelingen niet binnen het bereik vallen: *“Particuliere-verzekeringsproducten vallen buiten de reikwijdte van deze aanbeveling”* (paragraaf 1.2).

Het voorstel van aanbeveling bevat een lijst van socialezekerheidsstakken die binnen het bereik vallen, maar tijdens de besprekingen werd opgeworpen dat de term ‘uitkeringen bij ouderdom’ niet éénduidig is. Verwees dit naar ouderdoms- én overlevingspensioenen? De overlevingspensioenen werden toegevoegd in de tekst (paragraaf 3.2 e) ‘ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen’.

### 3.3.3. Het personeel voorwerp van de aanbeveling

De aanbeveling is van toepassing op werknemers en zelfstandigen (paragraaf 3.1)<sup>16</sup>, maar welke definitie moet daarbij gehanteerd worden? In de ontwerp tekst was aanvankelijk een lange lijst van definities opgenomen. Er was geen definitie van ‘zelfstandige’ maar wel een definitie van ‘werknemer’ gebaseerd op de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Paragraaf 7 a) *“werknemer: een natuurlijke persoon die gedurende een bepaalde periode tegen beloning prestaties verricht voor en onder gezag van een ander”*.

De Commissie verwees naar het belang van definities om de aanbeveling inhoud te kunnen geven.

Er werden veel vragen gesteld over de oorsprong van de definities en of de definities wel geharmoniseerd waren met de definities in andere regelgeving onder discussie (zoals de richtlijn over transparante en voorspelbare arbeidsverhoudingen).

Het hanteren van een Europese definitie van werknemer stuitte op verzet. Verschillende lidstaten wensten dat ze hun nationale definities konden toepassen. Uiteindelijk werden een aantal definities waaronder die van werknemer uit de tekst gehaald.<sup>17</sup>

(16) Voluit: werknemers en zelfstandigen, met inbegrip van mensen die van de ene naar de andere rechtspositie overstappen of beide rechtsposities combineren, alsmede personen van wie het werk wordt onderbroken ten gevolge van één van de risico's waarvoor sociale bescherming wordt geboden.

(17) Naast de definitie van werknemer verdwenen nog volgende definities uit het voorstel van de Commissie: arbeidsrelatie, duur van de uitkeringen, drempelperiode, minimale werkperiode, economische sectoren.

### 3.3.4. Formele dekking van zelfstandigen verplicht of vrijwillig?

Eén van de belangrijkste punten van discussie in verband met de aanbeveling betrof het verplicht of vrijwillig karakter van de sociale bescherming voor zelfstandigen. Uit het voorgaande (de alternatieve beleidspakketten in de effectbeoordeling) blijkt dat dit ook al een punt was waar de Commissie mee geworsteld had in de aanloop naar de aanbeveling.

Een aantal lidstaten argumenteerde dat zelfstandige arbeid en atypisch werk vaak zorgen voor een toename van de economische activiteit. Er bestaat een risico dat het opleggen van allerlei verplichtingen de economische activiteit zou terugdringen en bijkomende financiële verplichtingen de activiteit uit de markt zouden prijzen. Bovendien werd geargumenteed dat het risico op arbeidsongevallen sterk verschilt naargelang van de sector waarin zelfstandigen actief zijn. Vrijwillige verzekering biedt de mogelijkheid om daarmee rekening te houden. Een ander argument was dat arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering specifiek ontwikkeld zijn in functie van het dekken van bepaalde risico's door de werkgever voor de werknemer. Het is niet evident om dat toe te passen in het geval van zelfstandigen. Verschillende lidstaten verzetten zich ook op principiële basis (keuze laten aan de zelfstandigen) tegen verplichte verzekeringen voor zelfstandigen.

De Commissie verwees naar het bestaan van zelfstandigen die geen ondernemers zijn maar verborgen werknemers. Daarom is de dekking voor de meeste takken volgens haar best wel verplicht. Uitzondering is de tak werkloosheid waar evaluatie en controle moeilijk is en meer rechtstreeks gerelateerd is aan het ondernemersrisico. Dit reflecteert ook de heterogeniteit van de groep zelfstandigen en respecteert hun keuzevrijheid. Voor de andere takken stelde de Commissie voor om verplichte dekking aan te bevelen. De risico's zouden hier gemakkelijker te evalueren zijn en een verschillende behandeling in functie van de arbeidsmarktstatus moeilijker te rechtvaardigen. Bij werknemers is verzekering verplicht gesteld om ook de financiële houdbaarheid van de regelingen te garanderen. Dat argument gaat volgens de Commissie ook op bij de zelfstandigen.

De finale versie van de aanbeveling beveelt – in het licht van nationale omstandigheden – verplichte dekking aan voor alle werknemers en tenminste vrijwillige dekking en waar passend verplichte dekking voor zelfstandigen (paragraaf 8): *“De lidstaten wordt aanbevolen alle werknemers en zelfstandigen toegang te verschaffen tot adequate sociale bescherming, voor alle in punt 3.2. van deze aanbeveling bedoelde takken. In het licht van de nationale omstandigheden wordt aanbevolen deze doelstelling te bereiken door de formele dekking te verbeteren en uit te breiden tot: a) alle werknemers, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie, op verplichte basis; b) de zelfstandigen, ten minste op vrijwillige basis en waar passend op verplichte basis”.*

Het is opmerkelijk dat de definitieve versie van de aanbeveling daarmee op het vlak van formele dekking in grote mate terugkeert naar het beleidspakket 'B' dat de voorkeur genoot in de effectbeoordeling van de Commissie (zie hoger).

### 3.3.5. Overdraagbaarheid van rechten

In het voorstel van de Commissie wordt aanbevolen dat sociale rechten opgebouwd en bewaard zouden kunnen blijven en overdragen zouden kunnen worden tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren.

Tijdens de discussie rees de vraag naar de exacte definitie van bewaren, opbouwen en overdragen van rechten. Volgende definities werden toegevoegd in de aanbeveling (paragraaf 7):

- *“g) ‘behoud van rechten’: rechten die zijn verworven in eerdere werkervaringen gaan niet verloren, zelfs indien zij werden verworven onder stelsels met verschillende regels of onder verschillende arbeidsrelaties;*
- *h) ‘opbouw van rechten’: de mogelijkheid om alle rechten bijeen te voegen, waaronder begrepen het laten meetellen van drempelperiodes van een eerdere rechtspositie op de arbeidsmarkt (of in verschillende gelijktijdige rechtsposities op de arbeidsmarkt) voor de drempelperiodes in de nieuwe rechtspositie;*
- *i) ‘overdraagbaarheid’: de mogelijkheid om opgebouwde rechten over te dragen naar een ander stelsel”.*

Omdat overdraagbaarheid van sociale rechten zeker in complexe sociale-beschermingsystemen veel vragen oproept (zoals bijv.: onder welke voorwaarden?) werd een belangrijke kwalificatie toegevoegd: *“De lidstaten wordt aanbevolen om [...] te verzekeren dat de rechten [...] worden behouden, opgebouwd en/of tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren overdraagbaar zijn [...] binnen een bepaalde tak van de sociale bescherming”.*

Deze formulering (en/of) laat ruimte aan de lidstaten om wel bewaring en opbouw van rechten te garanderen, maar niet in alle gevallen volledige overdraagbaarheid.

### 3.3.6. Adequaatheid

Met betrekking tot adequaatheid werden volgende aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de discussie in de Raad:

- de toevoeging (paragraaf 11) dat bij het beoordelen van de adequaatheid het socialebeschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel in acht dient te worden genomen. Hoewel toegang tot de sociale bijstand strikt genomen niet binnen het bereik van de aanbeveling valt (zie hoger), moet er wel rekening mee gehouden worden bij het evalueren van de adequaatheid;
- het voorstel van de Commissie hield in dat alle vrijstellingen of verlagingen van sociale bijdragen voor groepen met een laag inkomen zouden moeten worden toegepast, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie of de rechtspositie op de arbeidsmarkt. In de definitieve tekst (paragraaf 13) wordt dit gekwalificeerd: *“In het licht van de nationale omstandigheden en waar passend”*, en worden alle vrijstellingen of verlagingen meegenomen (waaronder deze voor lage-inkomensgroepen).

### 3.3.7. Transparantie

De sectie over transparantie werd in belangrijke mate herschreven.

In het voorstel van de Commissie waren een aantal concrete voorbeelden van informatievoorziening opgenomen:

- het toezenden van regelmatige updates over individuele rechten;
- het opzetten van online simulatie-instrumenten met betrekking tot uitkeringen;
- het opzetten van één-loket-informatiecentra of persoonlijke rekeningen, zowel online als offline.

In de definitieve tekst (paragraaf 15) komen de voorbeelden (inclusief persoonlijke rekeningen) niet meer voor. Er is een algemene aanbeveling dat regels en voorwaarden transparant moeten zijn en dat burgers gemakkelijke en kosteloze toegang moeten hebben tot informatie over individuele rechten en plichten (dus niet noodzakelijk automatisch toegezonden krijgen).

### 3.3.8. Uitvoeringsbepalingen

Ook wat de uitvoeringsbepalingen betreft werden een aantal wijzigingen aangebracht.

De termijn (*deadline*) voor het opleveren van sommige *deliverables* onder de aanbeveling werd verlengd, zodat de lidstaten wat meer tijd kregen om zich te organiseren. Het nationaal actieplan, dat omgedoopt werd tot een plan dat informeert over de op nationaal niveau uit te voeren maatregelen, wordt verwacht 18 maanden na publicatie van de aanbeveling, in plaats van na 12 maanden (paragraaf 19). Het opleveren van betere nationale statistieken over toegang tot sociale bescherming wordt verwacht na 24, in plaats van na 18 maanden (paragraaf 17).

De oproep om betere nationale statistieken te publiceren wordt wat verzacht door de toevoeging van: ‘waar mogelijk’. Het in het voorstel van de Commissie aangegeven detail van de statistieken – uitsplitsing naar rechtspositie op de arbeidsmarkt (zelfstandige/werknemer), de aard van de arbeidsrelatie (tijdelijk of permanent, deeltijds of voltijds, nieuwe of standaardvormen van werk), geslacht, en leeftijd – wordt weergegeven bij wijze van voorbeeld.

Opmerkelijk is ook dat, waar in het voorstel van de Commissie aangestuurd wordt op de ontwikkeling van een *benchmarking*kader, in de definitieve aanbeveling de zachtere term ‘monitoringkader’ gebruikt wordt (paragraaf 18).

## 3.4. KORTE SAMENVATTING VAN DE DEFINITIEVE TEKST VAN DE AANBEVELING

Hieronder volgt een samenvatting van de essentie van de tekst waarover op 6 december 2018 een politiek akkoord werd bereikt en die op 8 november 2019 uiteindelijk formeel werd aangenomen door de Raad.<sup>18</sup> De aanbeveling werd op 15 november 2019 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.

### 3.4.1. Toepassingsgebied

De aanbeveling vraagt de lidstaten toegang tot adequate sociale bescherming te voorzien voor alle werknemers en zelfstandigen.

(18) Na het bereiken van het politiek akkoord was nog bijna een jaar nodig voor de formele goedkeuring van de aanbeveling door de Raad, omdat de tekst in Duitsland en Tsjechië door de parlementen moest worden goedgekeurd vóór goedkeuring door de Raad.

Volgende takken van sociale bescherming vallen binnen het bereik van de aanbeveling:

- uitkeringen bij werkloosheid;
- zorgverstrekkings- en uitkeringen bij ziekte;
- moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen;
- uitkeringen bij invaliditeit;
- ouderdomsuitkeringen en nabestaandenuitkeringen;
- uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Op de toegang tot de sociale bijstand en het minimuminkomen heeft deze aanbeveling geen betrekking, evenmin als op zuiver private verzekeringsproducten.

De aanbeveling is van toepassing op werknemers en zelfstandigen, op mensen die zich bewegen tussen de twee statuten of beide combineren en op diegenen die het werk onderbroken hebben omwille van het optreden van een sociaal risico. Verschillende regelingen kunnen van toepassing zijn op werknemers en zelfstandigen.

#### **3.4.2. Formele dekking**

De aanbeveling vraagt dat er voor alle hogergenoemde takken formele dekking zou zijn op verplichte basis voor alle werknemers, ongeacht het type arbeidsrelatie. Voor zelfstandigen wordt er ook formele dekking gevraagd voor alle hogergenoemde takken, maar hier tenminste op vrijwillige basis en, waar gepast, op verplichte basis.

#### **3.4.3. Effectieve dekking**

De aanbeveling vraagt dat de lidstaten effectieve dekking verzekeren van werknemers en zelfstandigen door ervoor te zorgen dat:

- de regelgeving, wat bijdragen en rechten betreft, de opbouw van rechten en het opnemen van uitkeringen niet belet omwille van het type arbeidsrelatie en het arbeidsmarktstatuut;
- verschillen in regelgeving naargelang type arbeidsrelatie en arbeidsmarktstatuut proportioneel zijn en de specifieke situatie van de rechthebbenden weerspiegelen;
- rechten, verworven in verplichte of vrijwillige regelingen, bewaard, opgebouwd en/of overgedragen kunnen worden over arbeidsstatuten (werknemer, zelfstandige) heen en over economische sectoren heen, gedurende de loopbaan van een persoon of gedurende een zekere referentieperiode en tussen regelingen binnen eenzelfde socialebeschermingstak.

#### **3.4.4. Adequaatheid**

Wanneer een sociaal risico optreedt wordt de lidstaten aangeraden ervoor te zorgen dat de regelingen tijdig een adequaat niveau van bescherming bieden aan de aangesloten leden, een waardige levensstandaard in stand houden, passende inkomensvervangende garanderen en er tegelijk altijd voor zorgen dat de aangesloten leden niet in de armoede terechtkomen.

Wanneer adequaatheid wordt geëvalueerd moet altijd het volledige sociale-beschermingssysteem in aanmerking worden genomen.

De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat bijdragen tot de sociale bescherming altijd in verhouding staan tot de draagkracht van werknemers en zelfstandigen.

Waar passend wordt de lidstaten aangeraden ervoor te zorgen dat vrijstellingen of verminderingen van bijdragen voorzien door nationale wetgeving, inclusief deze voor lage-inkomensgroepen, van toepassing zijn op alle types van arbeidsrelatie en arbeidsmarktstatuut.

De lidstaten wordt gevraagd er voor te zorgen dat de berekening van de socialebeschermingsbijdragen en -rechten van zelfstandigen gebaseerd is op een objectieve en transparante vaststelling van hun inkomen, rekening houdend met inkomensschommelingen, en dat ze hun werkelijke inkomen weerspiegelt.

#### **3.4.5. Transparantie**

De lidstaten wordt aangeraden ervoor te zorgen dat de voorwaarden en de regelgeving van alle socialebeschermingsregelingen transparant zijn en dat burgers toegang hebben tot actuele, volledige, toegankelijke, gebruiksvriendelijke, duidelijk verstaanbare en gratis aangeboden informatie over hun individuele rechten en verplichtingen.

De lidstaten wordt gevraagd, waar nodig, de administratieve verplichtingen van socialebeschermingsregelingen te vereenvoudigen voor werknemers, zelfstandigen en werkgevers, in het bijzonder voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.

#### **3.4.6. Uitvoering, rapportering en evaluatie**

De Commissie en de lidstaten zouden moeten samenwerken aan een betere verzameling van gegevens over de arbeidsmarkt en toegang tot sociale bescherming op het niveau van de Unie, in het bijzonder om de beleidsvoorbereiding over de sociale bescherming van nieuwe vormen van werk te ondersteunen. In dit kader wordt de lidstaten aangeraden binnen de 24 maanden na de publicatie van de aanbeveling, waar mogelijk, betrouwbare nationale statistieken over toegang tot diverse vormen van sociale bescherming te verzamelen en te publiceren, bijvoorbeeld gedetailleerd naar arbeidsmarktstatuut (zelfstandige/werknemer), het type arbeidsverhouding (tijdelijk, permanent, deeltijds, nieuwe vormen van werk, standaardwerk), geslacht en leeftijd.

De Commissie zou samen met het Sociaal Beschermingscomité binnen de 12 maanden na de publicatie van deze aanbeveling een monitoringkader moeten realiseren en gemeenschappelijk overeengekomen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren ontwikkelen om de uitvoering van deze aanbeveling op te volgen zodat ze kan geëvalueerd worden. De lidstaten wordt gevraagd de principes die in deze aanbeveling worden vooropgesteld zo snel mogelijk in de praktijk te brengen en binnen de 18 maanden na publicatie een plan voor te leggen dat aangeeft welke maatregelen er terzake op nationaal niveau zullen genomen worden. De vooruitgang in de tenuitvoerlegging van de plannen zou moeten besproken worden in het kader van de instrumenten voor multilaterale evaluatie, die gebruikt worden in het Europees Semester en de Open Methode van Coördinatie voor Sociale Insluiting en Sociale Bescherming.

De Commissie zou de uitvoering van de aanbeveling moeten ondersteunen met financiering door relevante programma's van de Unie en zou wederzijds leren en de uitwisseling van goede praktijken moeten bevorderen tussen de lidstaten en met de belanghebbende partijen. De Commissie zou vooruitgang in de uitvoering van deze

aanbeveling moeten opvolgen, ook rekening houdend met de impact op de kmo's. In samenwerking met de lidstaten en na consultatie van de betrokken belanghebbende partijen zou de Commissie binnen de drie jaar na de publicatie van deze aanbeveling moeten rapporteren aan de Raad. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de Commissie dan overwegen om bijkomende voorstellen te formuleren.

#### **4. DE UITVOERING VAN DE AANBEVELING**

Sinds de goedkeuring van de aanbeveling door de Raad zijn er al een aantal belangrijke stappen gezet in de uitvoering. Hieronder volgt een kort overzicht, dat rekening houdt met de ontwikkelingen tot en met september 2021. Achtereenvolgens komen aan bod: het wederzijds leren programma van de Europese Commissie ter ondersteuning van de uitvoering, de ontwikkeling van het Europees monitoringkader, de nationale uitvoeringsplannen, de toegang tot sociale bescherming als een aandachtspunt in de landspecifieke aanbevelingen van 2020 (Europees Semester) en de ontwikkeling van betere statistieken over toegang tot sociale bescherming.

##### **4.1. HET WEDERZIJDIG LEREN PROGRAMMA VAN DE EUROPESE COMMISSIE OVER TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING**

De aanbeveling vraagt dat de Europese Commissie de uitvoering zou ondersteunen door het bevorderen van wederzijds leren op het niveau van de Europese Unie.<sup>19</sup>

In de loop van 2018 nog (dus vooraleer de aanbeveling definitief goedgekeurd was door de Raad) publiceerde de Europese Commissie al een brochure met goede praktijken, getiteld: *Access to social protection for workers and the self-employed. Best practice examples from EU Member States*<sup>20</sup>. De goede praktijken waren gesuggereerd door de lidstaten en de sociale partners, en de Commissie had een selectie gemaakt. In totaal zijn 17 goede praktijken in 13 landen opgenomen, gegroepeerd in drie secties: *closing coverage gaps* (4 praktijken), *ensuring adequate coverage* (9 praktijken) en *increasing transparency* (4 praktijken).

Later, tussen oktober 2019 en september 2020, organiseerde de Europese Commissie een reeks van vier seminars ter ondersteuning van de uitvoering van de aanbeveling en meer in het bijzonder ter ondersteuning van de voorbereiding van de nationale implementatieplannen die tegen 15 mei 2021 naar de Commissie moesten worden gezonden. In totaal namen 22 lidstaten deel aan één of meer seminars. Ook vertegenwoordigers van instellingen van de Europese Unie en nationale sociale partners en de civiele samenleving waren betrokken. Professor Paul Schoukens (KU Leuven) zorgde voor de academische ondersteuning.

Tijdens de seminars kwam het vaak tot een interessante gedachtewisseling over de uitdagingen verbonden aan de uitvoering van de aanbeveling in de praktijk. De resultaten van de seminars, werden telkens samengevat voor rekening van de

(19) Paragraaf 22: *De Commissie zou wederzijds leren en de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten en met de belanghebbende partijen moeten bevorderen.*

(20) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8157&furtherPubs=yes>.

Commissie en er werd ook een document geproduceerd dat de belangrijkste resultaten samenbrengt van alle seminars.<sup>21</sup> Hieronder volgt een kort overzicht van de resultaten, zoals gepubliceerd door de Commissie.

Een eerste workshop ging door op 29 en 30 oktober 2019. Het thema was *'Uitbreiding van formele dekking voor sociale bescherming. Verplichte versus vrijwillige benadering'*. Uit de studies besteld door de Europese Commissie in de aanloop naar de aanbeveling blijkt dat er belangrijke gaten zijn in de sociale bescherming van atypische werknemers en zelfstandigen. Ze zijn vaak het gevolg van veranderingen op de arbeidsmarkt en in het bijzonder van het ontstaan van nieuwe vormen van werk. De socialebeschermingssystemen zijn veelal onvoldoende aangepast aan die veranderingen. Ze blijven te exclusief afgestemd op standaardwerknemers. Oplossingen voor dit probleem moeten afgestemd zijn op de nationale context. Verschillende voorbeelden van hervormingen in de lidstaten kunnen tot inspiratie dienen. Een bijzondere uitdaging is de uitbreiding van de sociale bescherming naar mensen met een laag inkomen. Er worden vaak inkomensdrempels ingesteld waar beneden een activiteit niet als werk beschouwd wordt en er dus ook geen formele dekking voor sociale bescherming is voorzien. Lage inkomens en bijdragen leiden ook tot lage uitkeringen. Een belangrijk aandachtspunt is het afwegen van de voor- en nadelen van verplichte versus vrijwillige dekking. Bij vrijwillige formele dekking kiezen de lage en de hoge inkomens er vaak voor niet deel te nemen of kiest men ervoor lage bijdragen te betalen. Dat kan de houdbaarheid van de regelingen in gevaar brengen. Verplichte dekking heeft veel voordelen. Vrijwillige regelingen kunnen een tussenstap zijn naar verplichte dekking. De specifieke uitdagingen verbonden aan het uitbreiden van de formele dekking tot atypische werknemers en zelfstandigen werden ook per tak van de sociale bescherming besproken (werkloosheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten, ziekte en gezondheidszorg, pensioenen). Omdat mensen de neiging hebben om zich eerder voor sommige risico's te verzekeren en niet voor andere, kan het een goede optie zijn om verplichte pakketten aan te bieden voor verschillende risico's. Het is belangrijk bij het evalueren van het inkomen van atypische werknemers en zelfstandigen alle inkomen mee te nemen uit de verschillende inkomensbronnen (zoals ook vermogen) omwille van het instabiel inkomen van veel zelfstandigen en atypische werknemers. Tijdens deze workshop werd eveneens aandacht besteed aan de criteria voor een goed besluitvormingsproces met het oog op hervormingen gericht op een betere toegang tot sociale bescherming en aan manieren waarop werknemers en zelfstandigen daarbij betrokken kunnen worden.

Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&furtherEvents=yes&eventsId=1536&langId=en>.

Een tweede workshop ging door op 14 en 15 januari 2020. Het thema was: *'effectieve dekking: inkomens- en tijdsdrempels'*.<sup>22</sup> Vaak staan toekenningvoorwaarden en drempels in de weg van een effectieve sociale bescherming van zelfstandigen en atypische

(21) European Commission, *Mutual Learning Workshops on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed. Final Report written by ICF*, november 2020, zie: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23595&langId=en>.

(22) Formele dekking betreft het recht om deel te nemen aan een socialebeschermingsregeling. Effectieve dekking betreft de mogelijkheid om ook daadwerkelijk (voldoende) rechten op te bouwen.



werknemers. Ze beletten de opbouw van sociale rechten. Ofwel worden identieke criteria toegepast als voor standaardwerknemers, maar zelfstandigen en atypische werknemers kunnen er niet aan voldoen (bijvoorbeeld omwille van volatiel inkomen of onregelmatige bijdragen), ofwel bestaan er verschillende criteria en drempels voor zelfstandigen en atypische werknemers die het opbouwen van voldoende rechten beletten. In beide gevallen zouden de lidstaten het ongewenste effect bij zelfstandigen en atypische werknemers moeten onderzoeken. Een mogelijkheid om hieraan te remediëren is universele socialebeschermingsregelingen opzetten die beter overweg kunnen met de diversiteit van de arbeidsmarktstatuten. In meer gefragmenteerde systemen is het belangrijk om bewaring, opbouw en overdracht van sociale rechten te verzekeren via technische regels en op elkaar afgestemde uitvoeringsorganisaties. Om een betere afstemming te verzekeren kan worden gebruik gemaakt van individuele rekeningen die rechten verbinden aan de persoon, eerder dan aan de werkstatus. Aanpassingen zouden erin kunnen bestaan het inkomen vast te stellen over een langere periode, kwalificerende of wachtperioden in kleinere eenheden (zoals dagen) uit te drukken, rekening te houden met verschillende soorten jobs, minimumsteun te voorzien voor mensen die de vereiste perioden of bijdragendrempels niet halen, enz. Voordelen in natura kunnen toegekend worden om zelfstandigen te ondersteunen bij het optreden van sommige sociale risico's, bijvoorbeeld *vouchers* voor persoonlijke of huishouddiensten of voor beroepstraining voor zelfstandigen geconfronteerd met afnemende activiteit van hun onderneming. De lidstaten zouden lage *take-up* van uitkeringen moeten onderzoeken, bijvoorbeeld wanneer zelfstandigen in geval van ziekte hun beroepsactiviteit niet kunnen stopzetten, zelfs al hebben ze recht op een uitkering. Een nieuwe evaluatie van het volledige socialebeschermingssysteem kan ook in het voordeel zijn van standaardwerknemers. Het publiek vertrouwen in het systeem kan er namelijk door bevorderd worden en daardoor ook zijn politieke en financiële houdbaarheid.

Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

De derde workshop vond plaats op 25 en 26 juni 2020 en ging over '*adequate dekking: zorgen voor proportionele bijdragen, evalueren van het inkomen en vermijden van mazen in het net*'. De aanbeveling vraagt een waardig inkomen voor mensen, getroffen door het optreden van een sociaal risico, maar zelfstandigen en atypische werknemers moeten ook voldoende bijdragen tot de financiering van het systeem. In veel lidstaten zijn de bijdragepercentages gelijkaardig voor zelfstandigen en werknemers. Belangrijk voor het uitkeringsniveau en de financieringsbasis van de regelingen is het inkomen, op basis waarvan uitkeringen en bijdragen berekend worden. De lidstaten worstelen met de evaluatie van de inkomensbasis van de zelfstandigen: zelfstandigen geven soms zelf hun inkomen aan wat tot 'onderrapportering' kan leiden. Het inkomen fluctueert bovendien vaak en kan moeilijk af te lijnen zijn voor de socialebeschermingsadministratie (wat is inkomen uit arbeid en wat is ander inkomen?). In het kader van sommige hervormingen is dit probleem aangepakt door naar de bron van de geldstroom te gaan of door een bijdrage te ontwerpen die eenvoudig is. Het blijft een moeilijke opgave om het evenwicht te vinden tussen herverdeling, houdbaarheid, proportionaliteit en equivalentie tussen bijdragen en uitkeringen. Een recente trend is om een minimumniveau van het pensioen toe te kennen aan wie dertig jaar heeft bijgedragen, maar op basis daarvan en conform de regelgeving niet aan een degelijk pensioen geraakt.

Hogere inkomens moeten ook aangespoord worden om in het systeem te blijven met het oog op de solidariteit en de houdbaarheid van het systeem. De COVID-19-crisis heeft het belang van universele toegang tot sociale bescherming aangetoond. Zelfs vóór de crisis hebben lidstaten al vrijstelling van sociale bescherming omwille van laag inkomen teruggeschroefd door ook kortetermijncontracten in aanmerking te nemen, door platformwerkers op te nemen in het socialebeschermingssysteem of door mensen die lang hebben bijgedragen daarvoor te belonen. Uitbreiding van dekking tot zelfstandigen en atypische werknemers creëert ook een gelijk speelveld. Werk in deze statuten wordt minder precair en verandering van statuut wordt vergemakkelijkt. Sommige COVID-19-maatregelen kunnen mogelijk blijven bestaan, zij het misschien in aangepaste vorm. De crisis kan als een katalysator gewerkt hebben voor een bredere dekking voor werkloosheidsuitkeringen, ouderschapsverlof en ziekteverzekering. Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&furtherEvents=yes&eventsId=1716&langId=en>.

De vierde en laatste workshop vond plaats op 29 en 30 september 2020. Het thema was *'transparantie en overdraagbaarheid: het verzekeren van toegang tot volledige informatie en het bewaren van rechten'*. Vaak zijn atypische werknemers en zelfstandigen onvoldoende op de hoogte van het socialebeschermingssysteem en van de complexe administratieve problemen die kunnen opduiken wanneer men van regeling verandert. Bovendien zijn er nog vaak anticumulregels of regels die een maximumbedrag aan ontvangen uitkeringen opleggen. Hoewel cumulregels bedoeld zijn om adequate bijdragebetaling en de financiële houdbaarheid van de regelingen te garanderen, zijn er problemen bij het onderscheiden van hoofd- en aanvullende activiteiten en bij het vrijstellen van aanvullende activiteiten van bijdragebetaling. Om problemen van bewaring, opbouw en overdraagbaarheid te vermijden, kunnen universele systemen (vooral gezondheidszorg) ingezet worden. Als de werkloosheidsverzekering niet universeel is, kan men beginnen met alle inkomens in aanmerking te nemen, ongeacht de bron (onafhankelijk van de arbeidsstatus). Als er verschillende afzonderlijke systemen bestaan, is het belangrijk coördinatie te verzekeren om individuele rechten op te volgen, bijvoorbeeld via een unieke toegang. Persoonlijke rekeningen of een uniek socialezekerheidsnummer maken het mogelijk rechten te verbinden aan individuen eerder dan aan arbeidsstatuten of gebeurtenissen in de levensloop. Transparantie in sociale bescherming heeft meerdere dimensies. Eerst en vooral is er een duidelijke en relevante wetgeving nodig die sociale bescherming garandeert aan alle inkomensgroepen. De wetgeving moet vervolgens toegepast worden en een adequaat rechtssysteem moet het afdwingen van sociale rechten mogelijk maken. Daarnaast zijn bewustmakingscampagnes nodig om zelfstandigen en atypische werknemers te overtuigen van het belang van dekking voor sociale bescherming en hen toe te laten een kosten-batenanalyse te maken van zo'n dekking. Meer doelgerichte informatiecampagnes zijn nodig, ook naar zelfstandigen en atypische werknemers. Het proactief benaderen van bepaalde groepen (jongeren, zelfstandigen, groepen die het risico lopen niet beschermd te zijn, ouderen vóór hun pensioen, enz.) is noodzakelijk. Recent hebben veel lidstaten hun diensten en informatievoorziening uitgebreid. Eenvoudige, toegankelijke en coherente taal en een veelvoud van communicatiekanalen kunnen nuttig zijn met het oog op een betere *outreach*. Coördinatie van IT-systemen en gebruik van artificiële intelligentie om persoonlijke informatie te kunnen aanbieden kan voor grotere transparantie zorgen. Langetermijn-, bredere communicatie (onder andere integratie van leerelementen in

verband met sociale bescherming in het schoolcurriculum) kunnen bijdragen tot het verankeren van de principes van sociale bescherming in de samenleving en tot het bevorderen van het vertrouwen in het systeem.

Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1721&furtherEvents=yes>.

De Europese Commissie plant een nieuwe reeks wederzijds lerenseminaries in het kader van de aanbeveling in de loop van 2022.

#### 4.2. HET EUROPEES MONITORINGKADER

De aanbeveling (paragraaf 18) vraagt dat de Commissie, samen met het Europees Comité voor Sociale Bescherming, uiterlijk tegen 15 november 2020 een akkoord zou bereiken over een Europees monitoringkader en dat ze gemeenschappelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren zou ontwikkelen om de uitvoering van de aanbeveling op te volgen en de evaluatie mogelijk te maken.

Tussen december 2019 en oktober 2020 stond het monitoringkader in totaal vijf keer op de agenda van de Indicatoren Subgroep van het Europees Sociaal Beschermingscomité. Op 30 oktober 2020 werd het kader formeel goedgekeurd door het comité.

De ontwikkeling van een monitoringkader voor de aanbeveling was geen gemakkelijke opdracht. De architectuur van de socialebeschermingsystemen verschilt sterk tussen de lidstaten en het is moeilijk éénduidig te interpreteren en internationaal vergelijkbare indicatoren en databestanden te ontwikkelen. De *deadline*, vastgesteld in de aanbeveling (15 november 2020), liet daarom alleen toe een eerste ontwerpversie (of nulversie) van het monitoringkader af te werken die de basis moest vormen voor verdere ontwikkeling en in het bijzonder ook voor consultatie van *stakeholders*, waaronder de sociale partners. Deze versie is beschikbaar op het internet.<sup>23</sup>

Na een kort overzicht van de inhoudelijke sleutelresultaten van de nulmonitoring en een inleiding start het lijvige document (215 pagina's) met de beschrijving van het toegepast conceptueel kader (sectie 2) en geeft het vervolgens een overzicht van de eerste resultaten van het werk in verband met formele dekking (sectie 3), effectieve dekking en adequaatheid (sectie 4), de arbeidsmarktcontext (sectie 5), de regelgeving (sectie 6) en recente hervormingen (sectie 7). Het document eindigt met suggesties voor verder werk (sectie 8). Doorheen de tekst werden de zwakheden van de nulversie van het kader en de nood aan verdere ontwikkeling gedocumenteerd.

Wat formele dekking (sectie 3) betreft, wordt gerekend op 'zelfrapportering' door de lidstaten. Volgende indicatoren staan centraal in deze rapportering:

- het aantal personen met een atypisch arbeidscontract (of het aantal contracten) die niet formeel gedekt zijn per tak van de sociale bescherming;

(23) Social Protection Committee *Access to social protection for workers and the self-employed Version 0 of the monitoring framework*, oktober 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8358&furtherPubs=yes>.

- het aantal personen met een atypisch arbeidscontract (of het aantal contracten) die deelnemen aan een vrijwillige socialebeschermingsregeling per tak van de sociale bescherming;
- het aantal zelfstandige personen (statussen) die niet formeel gedekt zijn per tak van de sociale bescherming;
- het aantal zelfstandige personen (statussen) die deelnemen aan een vrijwillige socialebeschermingsregeling per tak van de sociale bescherming.

Het document bevat een lijst van definities van socialebeschermingstakken en atypische werknemerscategorieën. De resultaten van een pilootdataverzameling bij de lidstaten in het kader van de Indicatoren Subgroep (meestal met betrekking tot 2019) worden weergegeven.

Wat effectieve dekking (sectie 4) betreft werden voorlopig twee indicatoren weergehouden:

- het percentage uitkeringstrekkers in de bevolking met armoederisico vóór sociale overdrachten (16+) naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar, gebaseerd op de EU-SILC-enquête<sup>24</sup>;
- het percentage kortetermijnwerklozen met een werkloosheidsuitkering, of meer precies het aandeel van de 16- tot 64-jarigen in van 1 tot 11 maanden geregistreerde werkloosheid die een uitkering ontvangen, gebaseerd op de Arbeidskrachtenenquête.

De resultaten van deze twee indicatoren worden weergegeven in het document (meest recente SILC-data 2018, meest recente Arbeidskrachtenenquête-data 2019).

Wat adequaatheid (ook sectie 4) betreft werden vier indicatoren geselecteerd die allemaal gebaseerd zijn op de EU-SILC-enquête:

- de graad van materiële en sociale deprivatie naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+;
- de graad van armoederisico na sociale overdrachten naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+;
- de impact van sociale overdrachten (uitgezonderd rust- en overlevingspensioenen) naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+;
- de relatieve mediane armoederisicokloof naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+.

Als achtergrondinformatie bij de armoederisico-indicatoren is de waarde (in euro of nationale valuta) van de armoederisicodrempel en het mediane equivalente inkomen naar meest frequente activiteitstatus voor de bevolking 16+ in het inkomensreferentiejaar opgenomen.

Ook voor deze indicatoren worden resultaten getoond (recentst beschikbare jaar is 2018).

---

(24) EU-SILC: European Union Statistics On Income And Living Conditions.

In sectie 5 worden een aantal contextindicatoren met betrekking tot de arbeidsmarkt weergegeven. Zij hebben op zich geen normatieve waarde maar laten toe de omvang in te schatten van de uitdagingen om sociale bescherming voor iedereen te garanderen. Het gaat om indicatoren die informatie geven over het voorkomen van: diverse arbeidsmarktstatussen, kortlopende contracten voor werknemers, korte-arbeidstijdcontracten voor werknemers, afhankelijke zelfstandigen (\*), mensen met twee jobs. Een andere indicator geeft aan hoelang werknemers gemiddeld bij éénzelfde werkgever blijven. Er is verder een indicator over het voorkomen van lage lonen naar type arbeidscontract (\*) en er zijn indicatoren betreffende het risico op werkloosheid naar arbeidsmarktstatus. Ten slotte wordt met enkele indicatoren gepeild naar de risico's op arbeidsongevallen en ziekten die kunnen gerelateerd worden aan de werksituatie (\*).

Deze indicatoren zijn gebaseerd op de Arbeidskrachtenenquête, sommige (\*) op speciale modules van de enquête. De meest recente cijfers betreffen 2019.

Sectie 6 geeft achtergrondinformatie over de regelgeving die relevant is voor de aanbeveling. Voor alle takken die binnen het bereik van de aanbeveling vallen, met uitzondering van de overlevingspensioenen, is informatie opgenomen over variabelen zoals wacht- of kwalificatieperioden, duur van de uitkering, hoogte van de uitkering, vervangingsratio's, enz. De informatie over werknemers en zelfstandigen is opgenomen in vergelijkende tabellen en grafieken. De basis hiervoor is het *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC (2019)), het systeem voor wederzijdse informatie over sociale bescherming van de Europese Unie.

Sectie 7 geeft een overzicht van recente hervormingen in de lidstaten die gericht zijn op betere sociale bescherming. Enerzijds is er een overzicht van relevante hervormingen in de periode van 2017 tot 2020 en anderzijds is er een overzicht van maatregelen, specifiek gericht op het opvangen van de uitdagingen verbonden met de COVID-19-pandemie.

Sectie 8 geeft tenslotte een overzicht van de tekortkomingen, de zwaktes van de 'nulversie' van het monitoringkader waaraan prioritair moet gewerkt worden in de toekomst. Volgende prioriteiten worden onderscheiden: een beter begrip van de economische en sociale situatie van de zelfstandigen, zoeken naar betere data over dekking en adequaatheid, onderzoek van dekking en adequaatheid wat gezondheidszorgen betreft, de adequaatheid van de pensioenen, adequate bijdragen, hoe de dimensie transparantie in kaart kan gebracht worden, onderzoek van het gebruik van enquêtes over sociale rechten en betere monitoring van de diversiteit van de statuten op de arbeidsmarkt.

Op basis van deze nulversie heeft de Commissie *stakeholders*, zoals de sociale partners, geconsulteerd. Er wordt momenteel gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het monitoringkader in de Indicatoren Subgroep van het Sociaal Beschermingscomité. Deze versie van het monitoringkader werd al gebruikt voor het identificeren

van zogenaamde socialesleuteluitdagingen in het Jaarverslag van het Sociaal Beschermingscomité.<sup>25</sup>

#### 4.3. DE NATIONALE PLANNEN MET UITVOERINGSMAATREGELEN

In de uitvoeringsbepalingen van de aanbeveling is voorzien dat de lidstaten tegen 15 mei 2021 nationale plannen met uitvoeringsmaatregelen naar de Europese Commissie zenden (paragraaf 19). Het Europees Sociaal Beschermingscomité werkte op voorstel van de Europese Commissie in november 2020 richtlijnen uit voor de opstelling van deze plannen. Begin september 2021 had de Commissie de plannen van 23 lidstaten ontvangen. De lidstaten die op dat moment nog geen plannen hadden ingediend, kondigden aan dat ze in de pijplijn zaten. Er was dus goede hoop dat uiteindelijk alle lidstaten een plan zouden indienen. De plannen werden later gepubliceerd op het internet zodat ze kunnen gebruikt worden voor wederzijds leren.<sup>26</sup>

De Europese Commissie heeft een eerste analyse gemaakt van 22 plannen en op basis daarvan heeft op 17 september 2021 een eerste thematische bespreking plaatsgevonden in het Europees Sociaal Beschermingscomité.

De analyse van de Europese Commissie is te vinden in het jaarverslag van het *Social Protection Committee* (SPC) van 2021.<sup>27</sup>

Bijna alle lidstaten hebben in hun plan gaten in de sociale bescherming geïdentificeerd, vooral wat formele dekking van atypische werknemers en zelfstandigen betreft. Bij de eerste categorie gaat het dan vooral om leerlingen, seizoenarbeiders, gelegenheidsarbeid, kortetermijn-contractarbeid. Meestal ontbreekt de verzekering voor werkloosheid en ziekte-uitkeringen. Soms bestaat enkel een vrijwillige verzekering ('*opt in*') voor pensioenen, invaliditeit en moederschap. Wat (sommige groepen van) zelfstandigen betreft is er vooral een gebrek aan formele dekking voor werkloosheidsuitkeringen en uitkeringen voor arbeidsongevallen en beroepsziekten. Vaak bestaan hier enkel vrijwillige verzekeringen voor pensioenen, ziekte-uitkeringen en invaliditeit. Sommige lidstaten kondigen aan dat ze de vastgestelde problemen willen aanpakken, anderen leggen uit waarom dat niet mogelijk is. Enkele lidstaten geven aan dat er bij hen weinig of geen problemen van formele dekking zijn.

In ongeveer de helft van de plannen wordt ook verwezen naar problemen van effectieve dekking omwille van de toekenningvoorwaarden. Die kunnen bestaan in hoofde van atypische werknemers en zelfstandigen. Vaak gaat het om werkloosheid, ziekte- en moederschapsuitkeringen.

(25) De socialesleuteluitdagingen (*key social challenges*) zijn te vinden in de landenfiches die opgenomen zijn in het Jaarverslag: Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, 2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24947&langId=en>.

(26) De plannen zijn hier beschikbaar: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>.

(27) Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, 2021, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8432&furtherPubs=yes>.

In een tiental plannen wordt gefocust op de adequaatheid van uitkeringen in specifieke takken, zoals pensioenen voor zelfstandigen of werknemers met onderbroken loopbanen of minimuminkomenregelingen (eigenlijk niet binnen het bereik van de aanbeveling maar ze moeten, zoals hiervoor aangehaald, wel in aanmerking genomen worden bij de beoordeling van adequaatheid van de sociale bescherming). Slechts weinig lidstaten gebruiken de indicatoren van adequaatheid in het monitoringkader of vergelijken de adequaatheid van sociale bescherming van standaard- en atypische werknemers.

In negen plannen komt ook de dimensie transparantie aan bod, met aandacht voor initiatieven om de toegankelijkheid van informatie te verbeteren (vaak met een focus op pensioenen). Anderen verwijzen naar inspanningen gericht op administratieve vereenvoudiging en het aanpakken van de digitale kloof.

Er zijn grote verschillen tussen de plannen wat het aantal reeds uitgevoerde of nog uit te voeren maatregelen betreft. Negen plannen vermelden één maatregel, zeven plannen drie tot zes maatregelen en één lidstaat meer dan dertig maatregelen. De meeste maatregelen gaan over formele dekking (twaalf lidstaten) of over het verbeteren van de adequaatheid (elf lidstaten). Minder lidstaten verwijzen naar maatregelen met betrekking tot de andere dimensies van de aanbeveling: het herbekijken van de regels die gelden voor de toekenning van uitkeringen en de bijdragen, het bewaren, opbouwen en/of overdragen van rechten, het verbeteren van de transparantie van de systemen of vereenvoudiging of het aanpakken van het ontbreken van data over toegang tot sociale bescherming. De meeste maatregelen betreffen pensioenen, werkloosheid en ziekte-uitkeringen. Er zijn minder maatregelen in verband met moeder- en vaderschapsuitkeringen, arbeidsongevallen- en beroepsziektenverzekering en invaliditeitsuitkeringen. Twaalf lidstaten verwijzen naar maatregelen genomen sinds de publicatie van de aanbeveling (waaronder vijf alleen naar maatregelen gelinkt aan de COVID-19-pandemie). Zestien verwijzen naar nog uit te voeren maatregelen. Sommige hebben het ook over eerder genomen maatregelen.

In termen van doelgroepen: sommige maatregelen zijn gericht op iedereen op de arbeidsmarkt, maar vele zijn gericht op welbepaalde groepen. Zo zijn de zelfstandigen het voorwerp van maatregelen in elf lidstaten, werknemers met een atypische job in acht lidstaten en in drie lidstaten zijn er maatregelen specifiek gefocust op platformwerkers.

Bijna alle lidstaten verwijzen ergens in hun plan naar maatregelen genomen in functie van de COVID-19-pandemie. Het gaat dan meestal over het versoepelen van de toekenningsvoorwaarden, uitbreiding van de duur en het optrekken van de uitkeringsbedragen, steun voor welbepaalde groepen (precaire contracten, zelfstandigen) of sectoren (cultuursector, gezondheidszorg, huishoudhulp). Enkele lidstaten rapporteren dat sommige anticrisismaatregelen permanent zullen worden, maar in de meeste gevallen gaat het om tijdelijke maatregelen. Structurele hervormingen zijn soms uitgesteld omwille van de pandemie.

In de helft van de plannen wordt gewezen op de betrokkenheid van sociale partners bij het voorbereiden van maatregelen. Andere *stakeholders* en de civiele samenleving worden minder vaak vermeld.

Bij de belangrijkste uitdagingen verbonden aan de uitvoering van de aanbeveling wordt vaak verwezen naar de complexiteit van de uitbreiding van de formele dekking voor zelfstandigen (vooral werkloosheidsuitkeringen, vaderschapsverlof en invaliditeitsuitkeringen) en voor atypische werknemers (platformwerkers, landbouwers, huishoudhulpen). Enkele lidstaten verwijzen naar bredere problemen, zoals het beperken van het gebruik van atypische contracten, het voorkomen van schijnzelfstandigheid, het reguleren van platformwerk, aanpassingen van het belastingsysteem en fundamentele systeemverandering, het aanpakken van *non-take-up* van sommige sociale uitkeringen en het verzekeren van een meer universele toegang tot het socialebeschermingssysteem.

Het is duidelijk dat deze plannen niet alle problemen van toegang tot sociale bescherming zullen oplossen, maar het was waarschijnlijk ook niet realistisch dat te verwachten. Soms vrij fundamentele aanpassingen aan historisch gegroeide socialebeschermingssystemen vragen nu eenmaal tijd. Enerzijds omdat een consensus moet worden gevonden met de betrokken *stakeholders*, waaronder de sociale partners. Anderzijds is het ook zo dat de aanbeveling intentioneel vrij algemeen blijft en er belangrijke interpretatievragen blijven wanneer ze moet worden toegepast in de praktijk in de verschillende nationale omstandigheden. De COVID-19-pandemie heeft ongetwijfeld kortetermijn- en tijdelijke hervormingen in de hand gewerkt, maar anderzijds heeft ze ook geleid tot het uitstel van langeretermijnhervormingen.

#### 4.4. TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN VAN HET EUROPEES SEMESTER 2020

Paragraaf 19 van de aanbeveling stelt: *”De voortgang bij de uitvoering van [de nationale plannen] zou moeten worden besproken in het kader van de multilaterale toezichtinstrumenten in overeenstemming met het Europees Semester en de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie”*.

Sinds het begin van het Europees Semester heeft de Europese Commissie zich in toenemende mate gefocust op de sociale bescherming in de Semester-landenrapporten en in haar voorstellen van landspecifieke aanbevelingen. Men heeft het in dit verband over de ‘socialisering’ van het Europees Semester. Sinds het 2018-Semester wordt in de documenten van het Semester ook uitdrukkelijk verwezen naar toegang tot sociale bescherming en gaten in de sociale bescherming voor atypische werknemers en zelfstandigen.

In het Jaarverslag van het SPC voor 2021 geeft de Commissie aan dat ze zelf een duidelijke focus op toegang tot sociale bescherming voor atypische werknemers en zelfstandigen ziet in de aanbevelingen in het kader van het 2020-Semester voor negen lidstaten: Cyprus, Estland, Italië, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië en Spanje.<sup>28</sup> Hieronder volgt een overzicht.

(28) Er kan over gediscussieerd worden welke aanbevelingen precies in verband staan met de aanbeveling (meer lidstaten hebben een aanbeveling gericht op een betere sociale bescherming). In 2021 waren er alleen fiscale landspecifieke aanbevelingen.



**TABEL 3: TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN VAN HET 2020 EUROPEES SEMESTER<sup>29</sup>**

Betrokken lidstaat	Aanbeveling (uittreksel) en toelichting in considerans (uittreksel)
Cyprus	<p><u>Aanbeveling 2:</u> in afdoende vervangend inkomen en toegang tot sociale bescherming voor iedereen voorzien.</p> <p><i>Considerans 19:</i> de externe vraag naar diensten zal sterk teruglopen, aangezien de toerismesector bijzonder hard door de crisis zal worden getroffen. Voor alle getroffen werknemers en zelfstandigen moet voor een toereikend vervangend inkomen worden gezorgd, ook voor mensen bij wie er lacunes zijn in termen van toegang tot sociale bescherming. Regelingen voor sociale bescherming moeten mensen in loondienst, zelfstandigen en werklozen beschermen. Er is nog ruimte om het algemene stelsel voor sociale bescherming te versterken en zo een toename van armoede en ongelijkheid te voorkomen, met name door het opzoeken van mensen in de meest kwetsbare situaties, zoals kinderen, inactieven, zwartwerkers en mensen met een migratieachtergrond.</p>
Estland	<p><u>Aanbeveling 2:</u> de toereikendheid van het sociale vangnet versterken, onder meer door de dekking van werkloosheidsuitkeringen uit te breiden.</p> <p><i>Considerans 18:</i> het verbeteren van de toereikendheid van het sociale vangnet is een uitdaging waarmee Estland al lang te kampen heeft. Uit een beoordeling is gebleken dat de sociale uitkeringen in Estland al vóór de meest recente crisis minder effectief waren dan het EU-gemiddelde wat betreft het terugdringen van het aantal gevallen van armoede. Bovendien zijn er lacunes in het stelsel van werkloosheidsuitkeringen wat betreft personen met een atypische arbeidsvorm of met korte werkperiodes. Het negatieve effect van de COVID-19-pandemie op de werkgelegenheid en inkomens, in combinatie met het ontbreken van adequate dekking, zou de armoede kunnen doen toenemen, met name voor huishoudens waarin niemand een baan heeft.</p>
Spanje	<p><u>Aanbeveling 2:</u> de bescherming tegen werkloosheid versterken, met name voor atypische werknemers.</p> <p><i>Considerans 21:</i> tijdelijke werknemers met zeer kortlopende contracten, die het overgrote deel van de nieuwe werklozen uitmaken en die in vele gevallen jong zijn, komen vaak echter niet aanmerking voor de gewone bescherming tegen werkloosheid. Voor de ondersteuning van een duurzaam herstel en voor de sociale cohesie is het noodzakelijk dat alle werknemers, ook tijdelijke werknemers en zelfstandigen, toegang krijgen tot passende sociale bescherming en tot een actief arbeidsmarktbeleid, bovenop de noodmaatregelen die de regering al genomen heeft.</p>

(29) De landspecifieke aanbevelingen 2020 zijn beschikbaar op de website van de Raad: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/>.

Betrokken lidstaat	Aanbeveling (uittreksel) en toelichting in considerans (uittreksel)
Italië	<p><u>Aanbeveling 2:</u> voorzien in passende vervangingsinkomens en toegang tot sociale bescherming, met name voor atypische werknemers.</p> <p><i>Considerans 17: gelet op de gevolgen van de COVID-19-uitbraak en de nasleep daarvan moeten de sociale vangnetten worden versterkt om te zorgen voor passende vervangingsinkomens, ongeacht arbeidsstatus, onder meer voor hen die de kloof inzake toegang tot sociale bescherming ondervinden. Met name voor atypische werknemers en mensen in kwetsbare situaties is versterking van inkomensvervanging en -ondersteuning van belang.</i></p>
Nederland	<p><u>Aanbeveling 2:</u> de effecten op de werkgelegenheid en de sociale effecten van de crisis beperken en adequate sociale bescherming van zelfstandigen stimuleren.</p> <p><i>Considerans 19: hoewel er een reeks maatregelen werd getroffen om de werkgelegenheid te behouden, zijn mensen die zich in een minder gunstige arbeidsmarktpositie en/of een kwetsbare sociale situatie bevinden, zwaarder getroffen. De werkloosheid is toegenomen, met name voor mensen die werken met flexibele contracten, zoals jongeren, uitzendkrachten en mensen met een migratieachtergrond. De COVID-19-crisis vestigde ook de aandacht op grote problemen wat betreft de toegang tot adequate sociale bescherming voor zelfstandigen, die vaker onderverzekerd (of helemaal niet verzekerd) zijn tegen ziekte, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom.</i></p>
Polen	<p><u>Aanbeveling 2:</u> de sociale uitkeringen doelgericht maken en zorgen dat degenen die ze nodig hebben, er ook toegang toe hebben.</p> <p><i>Considerans 20: tegelijkertijd is de dekking van sociale uitkeringen voor mensen met de laagste inkomens laag. De grootste toename van extreme armoede die in 2019 uit de gezinsbudgetenquête naar voren kwam, werd waargenomen voor mensen of gezinnen die van een uitkering (andere dan pensioenen en invaliditeitspensioenen) leven, wat wijst op zwakke punten in het sociaalzekerheidsstelsel. Bovendien bieden niet alle soorten arbeidsovereenkomsten toegang tot sociale bescherming zoals adequate werkloosheidsuitkeringen, moederschapsuitkeringen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Hierdoor worden sommige werknemers die door de noodmaatregelen worden getroffen, kwetsbaarder en dreigen zij in armoede te vervallen. Bovendien ligt het niveau van de minimuminkomens onder het gemiddelde van de Unie.</i></p>

Betrokken lidstaat	Aanbeveling (uittreksel) en toelichting in considerans (uittreksel)
Portugal	<u>Aanbeveling 2</u> : toereikende en doeltreffende sociale bescherming en inkomenssteun waarborgen.
	<i>Considerans 19</i> : de COVID-19-pandemie vergt maatregelen om de sociale gevolgen te verzachten en personen in kwetsbare situaties te beschermen, zodat de bestaande ongelijkheid niet verergert. Daarbij gaat het onder meer om werkloosheidsuitkeringen en inkomenssteun voor de zwaarst getroffen werknemers, met inbegrip van zelfstandigen en niet-standaardwerknemers, toegang tot diensten en maatregelen ter bevordering van de re-integratie op de arbeidsmarkt. [...]. De beleidsveranderingen die de afgelopen jaren een omkeer in de afnemende efficiëntie van de sociale overdrachten moesten brengen, namelijk de verhoging van het minimumloon, de solidariteitstoeslag voor bejaarden en de gezinsuitkeringen, hebben een gunstig effect gehad op de inkomensverdeling. Toch hebben de sociale overdrachten (uitgezonderd pensioenen) in 2018 het aandeel van de bevolking waarvoor armoede dreigde met slechts 23,8% verminderd – beduidend minder dan het Uniegemiddelde van 34%. Bovendien behoort de minimuminkomensregeling tot de minst toereikende in de Unie, met inkomens die slechts 40% van de nationale armoedegrens bedragen.
Slovenië	<u>Aanbeveling 2</u> : voor toereikende inkomensvervangende en sociale bescherming zorgen. De impact van de crisis op de werkgelegenheid verzachten [...]. Garanderen dat deze maatregelen ook aan werknemers met een atypische arbeidsovereenkomst toereikende bescherming bieden.
	<i>Considerans 20</i> : de belangrijkste beleidsmaatregelen, die in overleg met de sociale partners worden ontworpen [...] zouden helpen om het verlies aan inkomen te verminderen voor alle werknemers, dus ook voor werknemers met een atypische arbeidsovereenkomst, en voor de zelfstandigen. Flexibele werkregelingen, onder meer qua werkplek (bijv. bepalingen inzake telewerk), qua werktijd (bijv. flexitimeregelingen) of qua werkorganisatie (bijv. bedrijfsinterne diensten), kunnen de werkgelegenheid aanzienlijk ondersteunen tijdens lockdowns en bij de hervatting van de economische activiteit. Het stimuleren van de ondernemingsgeest is van cruciaal belang om de economie weer op gang te brengen en de nodige aanpassingen door te voeren na de COVID-19-crisis. Daarom is het van bijzonder belang zelfstandigen te ondersteunen door de administratieve lasten en hun financiële nadelen ten opzichte van werknemers te verminderen.

De opvolging van deze aanbevelingen maakte het voorwerp uit van multilaterale evaluatie in het Sociaal Beschermingscomité in het voorjaar van 2021. De uitvoering van sommige aanbevelingen werd besproken in gezamenlijke vergadering met het Werkgelegenheidscomité.<sup>30</sup>

(30) Het was in september 2021 nog onduidelijk in welke mate toegang tot sociale bescherming aan bod komt in de nationale plannen voor herstel en veerkracht.

#### 4.5. NAAR BETERE STATISTIEKEN OVER DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING

In paragraaf 17 van de aanbeveling worden de lidstaten aanbevolen *”om, waar mogelijk, betrouwbare nationale statistieken te verzamelen en te publiceren betreffende de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming, bijvoorbeeld uitgesplitst naar rechtspositie op de arbeidsmarkt (zelfstandigewerknemer), de aard van de arbeidsrelatie (tijdelijk of permanent, deeltijds of voltijds, nieuwe of standaardvormen van werk), geslacht, en leeftijd, uiterlijk op 15 november 2021”*.

Eind juni verspreidde de Europese Commissie een korte vragenlijst naar de leden van de Indicatoren Subgroep van het Sociaal Beschermingscomité om in de aanloop naar deze *deliverable* te peilen naar de nationale praktijken voor het verzamelen en publiceren van statistieken over toegang tot sociale bescherming. Er werd gevraagd naar de stand van zaken (beschikbare data) en naar plannen voor het verbeteren van het statistisch apparaat. Innovatieve praktijken kunnen de basis vormen voor wederzijds leren op Europees niveau. Op basis van een eerste analyse van de antwoorden op de vragenlijst van achttien lidstaten en bijkomende informatie formuleerde de Europese Commissie een aantal eerste vaststellingen.

Er is een grote rijkdom aan (administratieve) data voorhanden, maar niet alle data worden gepubliceerd of gebruikt voor beleidsvoorbereiding. Bovendien ontbreekt in de beschikbare statistieken vaak het detail dat nodig is in het kader van de aanbeveling (vaak is er alleen het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen). Doorgaans zijn alleen de gegevens beschikbaar die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de regelingen. Meestal wordt geen gebruik gemaakt van enquêtes om de informatie te verzamelen. Het statistische apparaat verschilt sterk van land tot land. Slechts weinig lidstaten berekenen de dekkingsgraad van hun bevolking voor de diverse takken van sociale bescherming. In de meeste lidstaten geven de beschikbare data maar een partieel beeld van de toegang tot sociale bescherming. In antwoord op een vraag naar de belangrijkste uitdagingen op het vlak van dataverzameling voor beleidsondersteuning, wordt verwezen naar diverse moeilijkheden bij het meten van toegang tot sociale bescherming, de behoefte aan harmonisering van data die verzameld zijn door verschillende instellingen, het gebrek aan detail naar type arbeidsrelatie, de behoefte aan het ontwikkelen van nieuwe methodologieën. Sommige praktijken kunnen een bron van inspiratie zijn voor andere lidstaten. Conclusie is wel dat er in de meeste lidstaten nog een weg is af te leggen om de betrouwbare en gedetailleerde statistieken te ontwikkelen, die beoogd worden in paragraaf 17 van de aanbeveling van de Raad.

## 5. BESLUIT

In dit artikel hebben we een overzicht gegeven van de totstandkoming van de aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen en van de uitvoering ervan tot en met september 2021.

In de aanbeveling zijn nog twee uitvoeringsbepalingen gepland na die datum:

- tegen 15 november 2021: verzameling en publicatie van betrouwbare nationale statistieken over de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming;
- tegen 15 november 2022: rapportering door de Europese Commissie aan de Raad over de geboekte vooruitgang.

Twee vanuit het oogpunt van de aanbeveling belangrijke initiatieven van de Commissie zijn nog gepland in het laatste kwartaal van 2021:

- Een initiatief in verband met het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en de sociale bescherming van mensen die werken via digitale platformen.  
De Commissie stelt vast dat werk via digitale platformen toeneemt in de Europese Unie. Daar zijn positieve gevolgen aan verbonden: flexibiliteit, extra jobs en een mogelijkheid om bijkomend inkomen te verwerven, ook voor mensen die doorgaans moeilijk toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Anderzijds zijn er echter ook negatieve gevolgen van bepaalde vormen van platformwerk te noteren, met name: preciaire arbeidsomstandigheden en een gebrek aan sociale bescherming. De COVID-19-pandemie heeft een aantal aspecten nog duidelijker in het daglicht gesteld. De recente ontwikkelingen en de grensoverschrijdende dimensie van platformen heeft de Commissie ertoe aangezet een initiatief te nemen.<sup>31</sup> Op 24 februari 2021 startte de Commissie een eerste fase van de consultatie van de sociale partners, onder artikel 154 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie over een mogelijke actie in verband met het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan de arbeidsvoorwaarden inzake platformwerk.<sup>32</sup> De consultatie liep van 24 februari tot 7 april. Een tweede fase van de consultatie van de sociale partners liep van 15 juni tot 15 september 2021.<sup>33</sup>
- Een initiatief dat collectieve onderhandelingen voor solo-zelfstandigen moet mogelijk maken.  
De Europese Commissie wil ervoor zorgen dat het Europees concurrentierecht geen obstakel vormt voor collectieve akkoorden die tot doel hebben de arbeidsomstandigheden te verbeteren van solo-zelfstandigen (d.w.z. zelfstandigen zonder werknemers), terwijl tegelijk gegarandeerd wordt dat consumenten en kmo's blijven genieten van concurrentiële prijzen en innovatieve businessmodellen, inclusief de digitale economie. Het initiatief zal dit objectief proberen te realiseren door te verduidelijken hoe het Europees concurrentierecht kan toegepast worden op collectieve onderhandelingen van solo-zelfstandigen. Er heeft hierover een publieke consultatie plaatsgevonden tussen 5 maart en 31 mei 2021.<sup>34</sup>

Een aanbeveling van de Raad is een niet-juridisch bindend instrument dat, zoals aangegeven in de effectbeoordeling van de Commissie, wel gebruikt kan worden om een belangrijke kwestie op de agenda te plaatsen, er momentum rond te creëren en *stakeholders* te betrekken. Er is een start gemaakt met de uitvoering van de aanbeveling, maar de uitdagingen zijn groot en het aanpassen van de sociale bescherming aan de grote evoluties op de arbeidsmarkt en in de samenleving is een werk van lange adem. De beslissingen daarover moeten uiteindelijk in de lidstaten worden genomen na

(31) In haar politieke richtlijnen kondigde Commissievoorzitter von der Leyen al aan dat de arbeidsvoorwaarden van mensen die werken via digitale platformen verbeterd moeten worden.

(32) European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 1127 final, Brussel, 24.2.2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23655&langId=en>.

(33) European Commission, *Consultation Document. Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 4230 final, Brussel, 15.6.2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24094&langId=pl>.

(34) [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargaining-agreements-for-self-employed-scope-of-application-EU-competition-rules/public-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargaining-agreements-for-self-employed-scope-of-application-EU-competition-rules/public-consultation_en).

passend overleg, ook met *stakeholders* zoals de sociale partners. De Europese Unie kan van haar kant stimuleren. Het is van groot belang dat het momentum rond de aanbeveling in de komende jaren gaande wordt gehouden.

---

**BIBLIOGRAFIE**

European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, C(2017) 2610 final, Brussel, 26 april 2017.

European Commission, *Inception Impact Assessment 'Access to Social Protection'*, Brussel, 26 april 2017.

European Commission, *Consultation Document. Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, C(2017) 7773 final, Brussel, 20 november 2017.

European Commission, *Commission Staff Working Document. Analytical Document accompanying the document Consultation Document. Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 VWEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, SWD(2017) 381 final, Brussel, 20 november 2017.

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*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

European Commission, *Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report*, SWD(2018) 79 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

European Commission, *Access to social protection for workers and the self-employed: best practice examples from EU Member States*, 2018.

European Commission, *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Extending formal coverage. Mandatory versus voluntary approach'*, Outcome Report, written by ICF, november 2019.

European Commission, *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Effective coverage – Income and time thresholds'*, Outcome Report, written by ICF, januari 2020.

European Commission, *3rd Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed: Adequate coverage*, Outcome Report, written by ICF, juli 2020.

European Commission, *4th Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed: Transparency and transferability*, Outcome Report, written by ICF, oktober 2020.

European Commission, *Mutual Learning Workshops on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed*, Final Report, written by ICF, november 2020.

European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 1127 final, Brussel, 24 februari 2021.

European Commission, *Consultation Document. Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 4230 final, Brussel, 15 juni 2021.

Europese Commissie, *Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, COM(2018) 132 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

Raad van de Europese Unie, *Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 2019/C 387/01, OJ C 387, pp. 1-8, 15 november 2019.

Social Protection Committee, *Access to social protection for workers and the self-employed. Version 0 of the monitoring framework*, oktober 2020.

Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, november 2021.



## INHOUDSTAFEL

### DE AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN. EEN KANS OM DE SOCIALEBESCHERMINGSSYSTEMEN VAN DE EU-LIDSTATEN VOOR TE BEREIDEN OP DE TOEKOMST

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN DE CONSULTATIE VAN DE STAKEHOLDERS</b>	<b>7</b>
2.1.	DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE	8
2.2.	CONSULTATIE VAN DE <i>STAKEHOLDERS</i>	12
<b>3.</b>	<b>VAN HET VOORSTEL VOOR EEN AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE COMMISSIE NAAR DE GOEDKEURING VAN DE AANBEVELING DOOR DE RAAD VAN MINISTERS</b>	<b>13</b>
3.1.	DE EFFECTBEOORDELING VAN DE COMMISSIE EN DE AFWEGING VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN	13
3.2.	HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE	20
3.3.	DE ONDERHANDELIJNGEN IN DE RAADSWERKGROEP VOOR DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN EN DE AANBEVELING VAN DE RAAD	21
3.4.	KORTE SAMENVATTING VAN DE DEFINITIEVE TEKST VAN DE AANBEVELING	26
<b>4.</b>	<b>DE UITVOERING VAN DE AANBEVELING</b>	<b>29</b>
4.1.	HET WEDERZIJDS LEREN PROGRAMMA VAN DE EUROPESE COMMISSIE OVER TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING	29
4.2.	HET EUROPEES MONITORINGKADER	33
4.3.	DE NATIONALE PLANNEN MET UITVOERINGSMAATREGELEN	36
4.4.	TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN VAN HET EUROPEES SEMESTER 2020	38
4.5.	NAAR BETERE STATISTIEKEN OVER DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING	42
<b>5.</b>	<b>BESLUIT</b>	<b>42</b>
	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	<b>45</b>



# 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 loopbaanduurvoorwaarden 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 loopbaanduurvoorwaarden 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, loopbaanduurvoorwaarden 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 *transparante* 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 kennisnemen 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 socialezekerheidsregeling 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 precare 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 Vinculaire, 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 decommo-dificatie, 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 gedeelde 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 socialeverzekering uitkeringen (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 socialeverzekeringsstelsel 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 begunstigen van aanvullende voordelen bestaat in een defianciering 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 beroepsinkomen 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 arbeidsdagen en de gelijkstelling van vele soorten inactiviteitsdagen met arbeidsdagen, 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 arbeidsdagen 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 arbeidsongeschiktheidsverzekering 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 bekleeden 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 sociale grondrechtenverdragen 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 onbepaalde 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 gederfde 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 precificeert 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 precificeert 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 cumulatieregels 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 precificeert 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 huispersoneel 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 socialezekerheidsrecht*, 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 begrensd brutoloon 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 worden 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 ideeënbuis 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 Wattecamps, 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



# BELGISCH ACTIEPLAN INZAKE DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN

---

## INLEIDING

Dit actieplan werd opgesteld in uitvoering van de Europese aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen.<sup>1</sup> Deze aanbeveling kadert binnen de implementatie van de Europese pijler van sociale rechten. Beginsel 12 van deze pijler bepaalt dat “ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie (...) werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht [hebben] op adequate sociale bescherming”.

Deze aanbeveling is een politieke verbintenis van de lidstaten om alle werknemers toegang te bieden tot een adequate sociale bescherming, zonder afbreuk te doen aan hun bevoegdheid inzake de middelen die worden aangewend om deze doelstelling te verwezenlijken.

Het initiatief volgt uit de vaststelling dat zich op de arbeidsmarkt grote veranderingen voordoen als gevolg van globalisering, technologische vooruitgang, de vergrijzing van de bevolking en andere ontwikkelingen in de samenleving die leiden tot meer uiteenlopende vormen van werk en minder lineaire loopbanen. Uit onderzoek is gebleken dat sommige werknemers met een niet-standaardwerk en sommige zelfstandigen onvoldoende toegang hebben tot de takken van sociale bescherming die nauw verbonden zijn met de arbeidsmarkt. De socialezekerheidssystemen moeten zich hieraan aanpassen.

Met de implementatie van de bepalingen van de aanbeveling wil de Europese Commissie een proces op gang brengen dat moet leiden tot een betere toegang tot sociale bescherming voor alle werknemers en zelfstandigen. Het is niet uitgesloten dat de Commissie aanvullende voorstellen zal doen indien na enkele jaren zou blijken dat onvoldoende vooruitgang is geboekt.

De aanbeveling is van toepassing op de volgende socialezekerheidstakken: uitkeringen bij werkloosheid; zorgverstrekkings- en uitkeringen bij ziekte; moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen; uitkeringen bij invaliditeit; ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen en uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.<sup>2</sup> Ook dit actieplan beperkt zich dus tot deze takken. Niettemin wordt

---

(1) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01).

(2) §3 Aanbeveling toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01).

waar nuttig, in het bijzonder in het luik adequaatheid, ook verwezen naar de federale socialebijstandsregelingen.

Het recht op sociale zekerheid wordt erkend als een mensenrecht in de desbetreffende grondrechtenverdragen, met name in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het is ook als dusdanig vastgelegd in andere internationale en regionale rechtsinstrumenten. Ook de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) beschouwt sociale zekerheid als een van de fundamentele mensenrechten en bevestigt dat de uitbreiding van de dekking van de sociale zekerheid tot allen die deze nodig hebben, een essentieel onderdeel is van het mandaat van de IAO, en dat het een belangrijke uitdaging voor alle lidstaten vormt die een onmiddellijk en niet aflatend engagement vereist.

Het normatief kader dat binnen de Internationale arbeidsorganisatie en de Raad van Europa werd ontwikkeld, in het bijzonder IAO-Verdrag 102 betreffende minimumnormen voor sociale zekerheid, IAO-Aanbeveling 202 betreffende nationale sociale beschermingssoekels en de Europese Code inzake sociale zekerheid, blijft wereldwijd relevant en dient ook voor ons land als referentie voor de verdere ontwikkeling van het socialebeschermingssysteem.

België heeft een lange traditie in het garanderen van een sociale bescherming voor iedereen. Het is gebouwd op het grondwettelijk verankerde principe dat iedereen recht heeft op sociale zekerheid.<sup>3</sup> Samen met het sociaal overleg vormt het een essentiële component van ons sociaaleconomisch model.

In het federale regeerakkoord<sup>4</sup> van september 2020 werd dit principe opnieuw bestendigd en werd reeds een reeks van initiatieven aangekondigd die in lijn liggen met de aanbeveling toegang sociale bescherming, zoals bijvoorbeeld de hervorming van het zogenaamde ‘sociaal statuut van de kunstenaar’, verbetering van het sociaal statuut van de zelfstandigen, bijzondere aandacht voor personen actief in de platformeconomie en bestrijding van oneigenlijk gebruik van dagcontracten voor uitzendarbeid. Ook kondigde de regering investeringen in de adequaatheid van de Belgische sociale zekerheid aan met een verhoging van de minima, verbetering van de vervangingsratio bij pensioenen en afschaffing van de correctiecoëfficiënt bij zelfstandigen. Wat betreft transparantie wordt verder ingezet op administratieve vereenvoudiging en informatievervalsing. We gaan later in dit actieplan dieper in op deze maatregelen.

De federale regering hecht ook een groot belang aan het sociaal overleg en wenst daarom op een constructieve manier in dialoog te gaan met de sociale partners over een groot aantal van de in dit actieplan aangekondigde maatregelen. De sociale zekerheid wordt in België immers ontwikkeld en beheerd in nauw overleg met de sociale partners.

(3) Artikel 23, 2° Belgische Grondwet.

(4) Het regeerakkoord, 30 september 2020, [https://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/overheid/federale\\_overheid/federale\\_regering/beleid/regeerakkoord](https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleid/regeerakkoord).

Om tot een systematische en gefundeerde identificatie van de Belgische uitdagingen inzake toegang tot sociale bescherming te komen, werd door de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid ook een academische audit uitbesteed naar de toegang tot sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen in België<sup>5</sup> (hierna ‘academische audit’ genoemd).

De academische audit werd uitgevoerd door een onafhankelijk multidisciplinair interuniversitair team van de Universiteit Antwerpen (Bea Cantillon, Heleen Delanghe, Karen Hermans, Sara Marchal en Freek Louckx), de Université Libre de Bruxelles (Océane Bertrand, Maxime Fontaine, Ilan Tojerow en Daniel Dumont) en de Vrije Universiteit Brussel (Guido Van Limberghen).

Aan dit academische team werd gevraagd om de situatie in België op het vlak van toegang tot sociale zekerheid te analyseren op elk van de vier domeinen die centraal staan in de aanbeveling: formele verzekeringsdekking, effectieve verzekeringsdekking, adequaatheid en transparantie.

Deze academische audit beoogt, zonder prioritering, een exhaustief overzicht van de grote en kleine uitdagingen binnen het toepassingsgebied van de aanbeveling te geven en houdt geen rekening met eventuele administratieve en budgettaire beperkingen. Gezien de nood aan verder sociaal overleg en analyse worden de voorgestelde remediëringsspistes in de academische audit niet in hun volledigheid besproken in dit actieplan.<sup>6</sup>

Het eindrapport van deze academische audit werd opgeleverd in november 2020 en is beschikbaar op <https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/actieplan-toegang-sociale-bescherming-werknemers-en-zelfstandigen>.

De sociale partners brachten via de Nationale Arbeidsraad en het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen hun advies uit over dit eindrapport:

- Advies 2.216 van de Nationale Arbeidsraad betreffende “Uitvoering van Aanbeveling (Europese Unie (EU)) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen”, 5 mei 2021, beschikbaar op: <http://www.cnt-nar.be/advies-lopande.htm>;
- Advies 2021/08 van het Algemeen beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen betreffende de “Europese aanbeveling betreffende de toegang

(5) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, 634 p., 2020.

(6) De Nationale Arbeidsraad merkt in dit verband in haar Advies nr. 2.216 op dat het academisch rapport dat werd opgemaakt in voorbereiding bij dit actieplan geen rekening houdt met de tijdelijke maatregelen die aangenomen werden als gevolg van de COVID-19-crisis en evenmin met de nefaste gevolgen die de COVID-19-crisis had op de sociale bescherming van bepaalde bevolkingscategorieën en bepaalt daarbij niet welke prioriteit gegeven moet worden aan de bijsturende maatregelen om het Belgische socialezekerheidsstelsel in overeenstemming te brengen met de Europese aanbeveling. De Raad merkt verder ook op dat een voorgaande budgettaire analyse van de maatregelen die in de audit worden voorgesteld nodig is om ze te beoordelen en te prioriteren.

tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen”, 19 april 2021, beschikbaar op: <https://www.rsvz.be/nl/adviezen-en-verslagen-van-het-algemeen-beheerscomite-2021>.

## **1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN**

In dit deel schetsen we eerst kort de voor de aanbeveling relevante hoofdkenmerken van de Belgische sociale bescherming, gevolgd door de belangrijkste uitdagingen inzake de toegang tot de socialezekerheidstakken binnen het toepassingsgebied van de aanbeveling over de vier assen van de aanbeveling: formele dekking, effectieve dekking, adequaatheid en transparantie.

### **1.1. CONTEXT**

België heeft historisch gezien een pioniersrol vervuld op het vlak van sociale bescherming en kent in internationaal perspectief een zeer hoge effectieve dekking.<sup>7,8</sup> De COVID-19-crisis heeft relevantie en doeltreffendheid van ons socialebeschermingssysteem opnieuw bevestigd. Niettemin kwamen er tijdens de crisis ook een aantal tekortkomingen qua formele, effectieve en adequate dekking aan het licht. Deze komen boven op de uitdagingen die zich in heel Europa stellen inzake het bewaken van een effectieve en adequate bescherming in de context van veranderingen op de arbeidsmarkt.<sup>9</sup> In dit actieplan wordt de focus gelegd op deze resterende lacunes en de nieuwe uitdagingen, al mag het belangrijkste kenmerk van het Belgische systeem niet uit het oog verloren worden, met name het garanderen van een sociale bescherming voor iedereen en een globaal goede toegang tot het systeem.

#### **1.1.1. Hoofdkenmerken van sociale bescherming in België**

##### **a. 3 stelsels, 7 takken**

Het Belgische klassieke socialezekerheidsstelsel valt globaal genomen uiteen in 3 stelsels:

- een stelsel voor werknemers;
- een stelsel voor zelfstandigen;
- een stelsel voor ambtenaren.

Het begrip “werknemer” omvat werknemers in loondienst die in dienst zijn van werkgevers, zowel in de privésector als in de overheidssector.<sup>10</sup> Er wordt een onderscheid gemaakt tussen typische werknemers en atypische werknemers: de eerste categorie verwijst naar werknemers die een voltijdse arbeidsovereenkomst hebben gesloten voor onbepaalde duur, terwijl de tweede categorie verwijst naar werknemers die een dergelijke overeenkomst niet hebben gesloten, zoals werknemers met een deeltijdse

(7) Zie International Labour Organization, *World Social Protection Data Dashboards*, beschikbaar op <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>.

(8) International Labour Organization, *World Social Protection Report 2017-19*, pp. 158-163, 2017.

(9) International Labour Organization, *World Social Protection Report 2017-19*, p. 165, 2017.

(10) Wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, en Titel XIII van de Programmawet van 27 december 2006.

arbeidsovereenkomst, werknemers met een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde duur of voor welomschreven werk, werknemers met een arbeidsovereenkomst voor het verrichten van tijdelijk werk, uitzendarbeid of seizoensarbeid, enzovoort. Ook personen met flexi-jobs kunnen hier vermeld worden voor het deel dat betrekking heeft op hun flexi-job.<sup>11</sup>

Het begrip “zelfstandigen” omvat alle personen bedoeld in het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 tot de vaststelling van het sociaal statuut der zelfstandigen, met inbegrip van zelfstandigen, helpers, personen met het statuut van student-zelfstandige en de meewerkende echtgenoten of echtgenotes. Voor deze categorieën zelfstandigen dient men rekening te houden met de vraag of zij hun zelfstandige activiteit al dan niet als hoofdberoep of als bijberoep uitoefenen, of zij al dan niet de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt of de effectieve betaling van een rust- of overlevingspensioen genieten, en of zij zich al dan niet in een situatie bevinden waarin zij een beroepsactiviteit beginnen of hervatten.

Statutaire ambtenaren kennen een specifieke regeling die afhangt van de administratie waarin zij hun activiteit uitoefenen. Hierdoor zijn zij niet onderworpen aan de socialezekerheidsstelsels die van toepassing zijn op werknemers tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst in de openbare sector en de private sector. Voor de geneeskundige verzorging zijn de statutaire ambtenaren evenwel onderworpen aan het algemene stelsel voor werknemers. Personeelsleden van overheidsdiensten met een arbeidsovereenkomst (niet-statutaire personeelsleden) zijn onderworpen aan het algemene socialezekerheidsstelsel voor werknemers (zie hierboven). De aanbeveling toegang sociale bescherming maakt echter geen onderscheid tussen werknemers en ambtenaren. Bijgevolg worden de ambtenaren in dit actieplan onder het luik werknemers besproken. Enkel indien relevant voor de doelstelling van de aanbeveling worden de specifieke regelingen voor de statutaire ambtenaren vermeld.

Klassiek wordt naast de 3 stelsels ook een onderscheid gemaakt tussen 7 takken van sociale zekerheid:

- rust- en overlevingspensioenen;
- werkloosheid;
- arbeidsongevallenverzekering;
- beroepsziekteverzekering;
- gezinsbijslag;<sup>12</sup>
- verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;
- jaarlijkse vakantie.

#### **b. Evolutie**

In december 2019 vierde België de 75e verjaardag van zijn socialezekerheidsstelsel. De wortels van het Belgische socialezekerheidssysteem zijn Bismarckiaans. Het stelsel werd opgebouwd rond de belangrijkste socialeverzekeringsregelingen voor werknemers, die dekking boden tegen verschillende sociale risico's en die gefinancierd werden door

(11) In België is tewerkstelling van minstens 4/5de of pensionering vereist om een flexi-job te kunnen uitoefenen. Daarom moet voor deze categorie van werknemers ook gekeken worden naar hun hoofdactiviteit.

(12) Geregionaliseerd sinds 2019.

verplichte socialezekerheidsbijdragen op de lonen, die door werkgevers en werknemers betaald moesten worden. Het recht op socialezekerheidsuitkeringen was gekoppeld aan de verplichte betaling van bijdragen en de hoogte van de uitkeringen was gekoppeld aan de hoogte van het arbeidsinkomen en de sociale beroepsstatus van de betrokkene. Dit blijven de kernbeginselen van het Belgische socialezekerheidssysteem vandaag.

De praktijk van het Bismarckiaanse socialezekerheidsmodel leidde echter tot een situatie waarbij sommige professionele groepen niet door de sociale zekerheid werden beschermd, omdat zij geen status van werknemer hadden. Het Belgische socialezekerheidsstelsel werd daarom geleidelijk aan uitgebreid tot personen die arbeid verrichten die vergelijkbaar is met die van werknemers in loondienst. Verschillende bijkomende categorieën werden zo beschermd: huispersoneel, leerlingen, tijdelijke werknemers, sportmannen en -vrouwen, personen met een handicap, enzovoort.

Bovendien werd het verzekeringskarakter van de Belgische sociale zekerheid geleidelijk aan verminderd door onder meer de invoering van minimum- en vooral maximumuitkeringen en de invoering van de zogenaamde 'gelijkgestelde periodes'. Dit zijn periodes van inactiviteit, bijvoorbeeld in het geval van arbeidsongeschiktheid of tijdelijke werkloosheid, die gelijkgesteld worden aan arbeidsdagen en dus toch rechtopenend zijn. Op die manier werden stap per stap doelstellingen uit het Beveridge-model in het Belgisch socialezekerheidsstelsel geïntegreerd, waaruit de wil bleek om een bepaald niveau van zekerheid te garanderen aan de hele bevolking.

Ook zelfstandigen zijn sinds januari 1968 in België gedekt door een eigen stelsel van verplichte sociale verzekering die verschillende sociale risico's dekt zonder dat de beschermingsmechanismen daarom identiek zijn in opzet en/of omvang aan het algemeen stelsel van de werknemers. Aanvankelijk was de bescherming van zelfstandigen aanzienlijk beperkter dan die van werknemers. Sinds het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw zijn er echter tal van verbeteringen aangebracht in het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen en hun helpers, waardoor de kloof met het socialezekerheidsstelsel voor werknemers aanzienlijk is verkleind, hoewel er nog enkele uitdagingen blijven. Hierbij moet echter in gedachten worden gehouden dat zelfstandigenorganisaties in België zelf niet pleiten voor een gelijke, maar wel voor een gelijkwaardige sociale zekerheid met respect voor de eigenheid van een zelfstandige activiteit. De keuze voor en de aard van een zelfstandige activiteit verschillen immers fundamenteel van die van een activiteit in loonverband, waardoor de sociale bescherming van de betrokkenen op bepaalde punten om eigen accenten vraagt.<sup>13</sup>

### 1.1.2. De Belgische arbeidsmarkt in cijfers

In deze sectie worden op bondige wijze enkele cijfers gepresenteerd die een beeld geven over het voorkomen van verschillende statussen op de Belgische arbeidsmarkt, om bepaalde evoluties in de tewerkstelling beter te contextualiseren in het kader van de aanbeveling.

(13) Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Advies 2021/08, pp. 5-6, 19 april 2021.



Een eerste belangrijk gegeven in de context van de arbeidsmarkt is de evolutie van de werkzaamheidsgraad. Hoe hoger de werkzaamheidsgraad, hoe duurzamer de sociale zekerheid.

De werkzaamheidsgraad lag in België lange tijd lager dan het EU-27-gemiddelde en de werkzaamheidsgraad in buurlanden in het bijzonder. De voorbije decennia is echter een inhaalbeweging ingezet. Terwijl in 2000 slechts 65,8% van de 20-64-jarigen in België aan de slag was, was dat in 2010 al 67,6% en in 2020 70,0%.<sup>14</sup> De doelstelling van de huidige regering is om de werkzaamheidsgraad verder te doen toenemen, met als doel tegen 2030 een werkzaamheidsgraad van 80% te bereiken.

Het beeld op onze arbeidsmarkt zag er, op basis van de Enquête naar de arbeidskrachten<sup>15</sup>, in 2020 als volgt uit:

- in 2020 waren 85,2% van de arbeidskrachten in België tewerkgesteld als werknemer, wat neerkomt op 4.095.480 werknemers, en 14,7% van de arbeidskrachten als zelfstandige, wat neerkomt op 707.503 zelfstandigen;
- wat de werknemers betreft werkte 73,2% voltijds en 26,8% deeltijds. Vrouwen werken vaker deeltijds dan mannen. Zo werkte 11,8% van de mannelijke werknemers deeltijds, wat neerkomt op 248.008 deeltijds mannelijke werknemers, terwijl 42,5% van de vrouwelijke werknemers deeltijds werkt, wat neerkomt op 850.097 deeltijdse vrouwelijke werknemers;<sup>16</sup>
- een grote meerderheid van de werknemers (89,8%) werkt met een contract van onbepaalde duur en 10,2% van de werknemers met een tijdelijk contract. De genderverschillen zijn hier minder groot: 9,7% van de mannelijke werknemers werkt met een tijdelijk contract, wat neerkomt op 203.086 mannen, en 10,2% van de vrouwelijke werknemers, wat neerkomt op 215.891 vrouwen. Wanneer gekeken wordt naar welke soorten tijdelijk werk die het meest voorkomen, dan staan contracten van bepaalde duur op de eerste plaats (191.445 personen), uitzendarbeid op de tweede plaats (83.723 personen) en studentencontracten op de derde plaats (66.161 personen);
- wat de zelfstandigen betreft, zijn 68,4% onder hen zelfstandigen zonder personeel, 26% zelfstandigen met personeel en 5,7% niet-vergoede helpers;

(14) Statbel, Enquête naar de arbeidskrachten, 2000-2020.

(15) Statbel, Enquête naar de arbeidskrachten, 2020, opgevraagd bij de FOD Economie in april 2021.

De verstrekte cijfers zijn geen "absolute" cijfers, maar benaderingen die gebaseerd zijn op de extrapolatie van een toevalssteekproef uit de Belgische bevolking via de Enquête naar de arbeidskrachten. Bij de interpretatie van de cijfers moet hiermee rekening gehouden worden. Wanneer het geschatte aantal personen kleiner is dan 5.000, moeten de gegevens met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

(16) Wanneer we kijken naar de motivatie om deeltijds te werken, dan zien we dat:

- 4,8% van de deeltijds werkenden geen voltijds werk vond en 18,1% stelt dat de gewenste job enkel deeltijds aangeboden werd;
- 8,1% van de deeltijds werkenden deeltijds werkt omwille van gezondheidsredenen (arbeidsongeschiktheid) en 0,9% omwille van beroepsredenen (zoals werksfeer of stress);
- 20,2% van de deeltijds werkenden geeft deeltijds te werken omwille van zorg voor kinderen of afhankelijke personen, 18,1% omwille van persoonlijke of familiale redenen, en 8,7% zegt geen voltijdse betrekking te willen.

Cijfers gebaseerd op Statbel, Enquête naar de arbeidskrachten, 2020. Motivatie van loontrekkenden om deeltijds te werken.

- nog wat zelfstandigen betreft, werkt 86,1% onder hen voltijds en 13,9% onder hen deeltijds. Wat deeltijds werk onder zelfstandigen betreft is er ook een significant verschil tussen mannen en vrouwen, hoewel dat weliswaar minder groot is dan bij werknemers. Zo werkt 8,6% van de mannelijke zelfstandigen deeltijds, terwijl dat bij vrouwelijke zelfstandigen 23,6% is;
- 4,3% van alle arbeidskrachten heeft twee jobs.

In Europees perspectief kan gezegd worden dat de standaard vaste, voltijdse tewerkstelling in België over het algemeen iets sneller daalt dan het EU-27-gemiddelde, aangezien de standaardtewerkstelling in België tussen 2003-2019 met 4,2 procentpunt afgenomen is – in de EU-27 bedroeg de daling 1 procentpunt over dezelfde periode – waarmee in 2019 57,3% van de werkende bevolking in België tewerkgesteld was als werknemer met een vast, voltijds contract, terwijl het EU-gemiddelde in 2019 nog 59,5% was. In onze buurlanden Duitsland en Frankrijk is een gelijkaardige daling te merken.<sup>17</sup>

Nog in Europees vergelijkend perspectief kunnen we zeggen dat deeltijds werk bij werknemers in België oververtegenwoordigd is, aangezien 23,5% van de arbeidskrachten in België als deeltijds werknemer werkt, terwijl het EU-gemiddelde op 16,5% ligt (15-74-jarigen). Vooral het aandeel deeltijdsen met een vast contract ligt hoger dan het EU-gemiddelde. Wat het proportioneel aandeel van zelfstandigen in de arbeidskrachten betreft, liggen we dicht bij het EU-gemiddelde.<sup>18</sup> Het aandeel onvrijwillig deeltijds werk bij de deeltijds werkenden is zeer klein in EU-opzicht. In 2020 bedroeg dit aandeel 4,7% in België (bij de 15-64-jarigen), tegenover 24,4% in de EU-27 (Eurostat, EAK).

## 1.2. FORMELE DEKING

De formele dekking van een groep betreft een situatie in een specifieke tak van de sociale zekerheid waarbij de bestaande wetgeving of de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalt dat de leden van een groep het recht hebben om deel te nemen aan een voor deze tak voorziene socialezekerheidsregeling.<sup>19</sup>

### 1.2.1. Werknemers

In het licht van de nationale omstandigheden wordt de lidstaten aanbevolen om alle werknemers toegang te verschaffen tot adequate sociale bescherming door, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie, op verplichte basis de formele dekking te verbeteren en uit te breiden.<sup>20</sup>

(17) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, tabel 5.6, pp. 82-83. Cijfers op basis van Eurostat en de Labour Force Survey, 2019.

(18) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, tabel 5.5, pp. 82-83. Cijfers op basis van Eurostat en de Labour Force Survey, 2019.

(19) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §7 (e).

(20) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §8 (a).

Er werd geen probleem vastgesteld met betrekking tot de formele verzekeringsdekking van typische en atypische werknemers, voltijdse en deeltijdse ambtenaren en de categorieën zelfstandigen die onder het socialezekerheidssysteem voor werknemers vallen.<sup>21</sup> Wel is het zo dat er administratieve voorwaarden verbonden kunnen zijn aan de toegang tot socialezekerheidsprestaties. In het bijzonder kan hier verwezen worden naar de vereiste om aangesloten te zijn bij een verzekeringsinstelling voor toegang tot de verzekering voor geneeskundige verzorging.<sup>22</sup>

Sommige bijzondere categorieën van werknemers ressorteren op grond van hun arbeid echter niet volledig onder de socialezekerheidsregeling voor sociale risico's waarop de aanbeveling van toepassing is. Binnen de academische audit werd hierbij een onderscheid gemaakt tussen de categorieën die op grond van de criteria waarmee ze worden bepaald, kunnen worden beschouwd als werknemerscategorie, en de categorieën waarbij geval per geval onderzocht zou moeten worden of zij beantwoorden aan het werknemersbegrip. Inzake deze eerste groep kan volgens de auteurs verwezen naar het uitwonend huispersoneel, personen in een PWA-arbeidsovereenkomst, kansarme jongeren die tewerkgesteld worden in vzw's, artsen in opleiding, deeltijds leerplichtigen met een arbeidsovereenkomst.<sup>23</sup> Een verdere analyse van deze groepen is nodig, die rekening houdt met de aard en doelstelling van deze categorieën en de cumul met de rechtenopbouw vanuit het uitkeringsstelsel. De analyse dient daarbij rekening te houden met de sociale bescherming die zij genieten in België in zijn geheel<sup>24</sup>, en dus dienen alle sociale voordelen waarop zij aanspraak kunnen maken, meegenomen te worden in de analyse.

Gelet op de bijzondere aandacht die aan verschillende bijzondere categorieën werknemers werd geschonken in het COVID-19-crisisbeheer, zullen deze in het volgende hoofdstuk besproken worden. Het gaat hier om de platformwerkers, kunstenaars, onthaalouders en mantelzorgers. Ook de problematiek van de sociale verzekering voor sekswerkers en het belang van het vrijwilligerswerk komt daar aan bod.

### 1.2.2. Zelfstandigen

In het licht van de nationale omstandigheden wordt de lidstaten aanbevolen alle zelfstandigen toegang te verschaffen tot adequate sociale bescherming door, tenminste op vrijwillige basis en waar passend op verplichte basis, de formele dekking te verbeteren en uit te breiden.<sup>25</sup>

(21) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, §359-364, 2020.

(22) Zie ook infra, Transparantie.

(23) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, pp. 363-364, 2020.

(24) Zie ook in dit verband Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), overweging 17.

(25) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §8 (b).

België is één van de weinige lidstaten met een specifiek socialezekerheidsstelsel met verplichte dekking voor de zelfstandigen, waarbij rekening wordt gehouden met de eigenheid van de zelfstandige activiteit. Sinds het begin van deze eeuw is er een trend naar toenadering tussen de socialezekerheidsstelsels. Zo werd een volledige gelijkheid tussen werknemers en zelfstandigen bereikt inzake de gezondheidszorg (2008) en de, inmiddels gedefederaliseerde, gezinstoelagen (2014).

Binnen de academische audit worden enkele lacunes geïdentificeerd inzake formele dekking, in het bijzonder wat betreft werkloosheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten en gemengde activiteiten.

Het stelsel voor zelfstandigen kent geen formele dekking voor werkloosheid via een werkloosheidsverzekering, zoals deze bestaat voor de werknemers.<sup>26</sup> Voor de bescherming van zelfstandigen tegen het inkomensverlies als gevolg van het (tijdelijk) wegvallen van hun professionele activiteit wordt echter voorzien in het overbruggingsrecht, dat afgestemd is op de eigenheid van het zelfstandig ondernemerschap. Deze inkomensvervangende uitkering wordt toegekend bij faillissement, collectieve schuldenregeling, gedwongen onderbreking om redenen buiten de wil van de zelfstandigen en stopzetting wegens economische moeilijkheden. De academische audit stelt hieromtrent dat er niettemin een lacune in de formele dekking is, aangezien niet in alle gevallen van inkomensverlies buiten controle van de zelfstandige in een sociale prestatie wordt voorzien. Zelfstandigen bouwen verder geen pensioenrechten op gedurende de kwartalen waarvoor zij een overbruggingsrecht ontvangen<sup>27</sup>, of een vrijstelling van betaling van sociale bijdragen wegens economische moeilijkheden verkregen. Zelfstandigen die eerder als werknemer rechten hebben opgebouwd voor de werkloosheid kunnen wel tot maximum 15 jaar nadien beroep doen op de werkloosheid.

Conform de suggestie van de Europese Commissie<sup>28</sup> verduidelijken we hier dat voor de zelfstandigen een arbeidsongeval of beroepsziekte niet verzekerd wordt via een aparte tak, maar dat ze voor deze beroepsrisico's verzekerd zijn binnen de arbeidsongeschiktheidsverzekering en pensioenen. Gelet op de aard van hun activiteit, is het moeilijk na te gaan of dit risico zich heeft voorgedaan in het privéleven van de zelfstandige dan wel gerelateerd is aan de uitoefening van de beroepsactiviteit.<sup>29</sup>

### 1.3. EFFECTIEVE DEKKING

In het kader van de aanbeveling betekent effectieve dekking “een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming waarbij de leden van een groep in de gelegenheid

(26) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, p. 133.

(27) Zelfstandigen kunnen deze situatie nadien wel zelf regulariseren.

(28) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, p. 34.

(29) Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Advies 2021/08, 19 april 2021, p. 6.

worden gesteld om rechten op te bouwen en, indien het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang te hebben tot een uitkering van een bepaalde omvang<sup>30</sup>.

De lidstaten wordt aanbevolen om te zorgen voor effectieve dekking van zowel werknemers, ongeacht de arbeidsrelatie, als zelfstandigen, waarbij de duurzaamheid van het stelsel wordt gegarandeerd en misbruiken worden voorkomen. Daartoe is het volgende nodig:

- regels inzake bijdragen (bijv. wachttijden, berekening minimale werkperiodes) en rechten (wachttijden, regels voor de berekening van de duur van de rechten) mogen er niet toe leiden dat het personen wordt belet om rechten op te bouwen of aanspraak te maken op uitkeringen wegens hun arbeidsrelatie of rechtspositie op de arbeidsmarkt;
- verschillen in regelgeving voor verschillende rechtsposities op de arbeidsmarkt of voor verschillende soorten arbeidsrelaties moeten proportioneel zijn en rekening houden met de specifieke situatie van de begunstigen.

Daarnaast wordt lidstaten aanbevolen om, met inachtneming van de nationale omstandigheden, te verzekeren dat de rechten worden behouden, opgebouwd en/of overdraagbaar zijn tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren, en dit gedurende de hele loopbaan van de persoon of gedurende een bepaalde referentieperiode en tussen verschillende stelsels binnen een tak van de sociale bescherming.<sup>31</sup>

In dit verband wordt ook verwezen naar de digitale kloof. Deze treft niet iedereen op dezelfde manier. De kloof varieert naar gelang van inkomen, opleidingsniveau, leeftijdsgroep en geslacht. In het kader van de inclusiematregelen moet de digitale kloof in drie dimensies worden aangepakt: de toegangskloof, de kloof in de digitale vaardigheden en de gebruikskloof. Er wordt dieper ingegaan op de problematiek van de digitale kloof, die in het deel 1.5. Transparantie hieronder wordt besproken.

### 1.3.1. Moederschaps- en vaderschapsuitkeringen

In België is er voor moederschapsuitkeringen een wachttijd van 6 maanden (120 arbeids- of gelijkgestelde dagen of 400 uren voor deeltijdse werknemers), wat redelijk beperkt is in vergelijking EU-perspectief.<sup>32</sup>

Wat de looptijden betreft, is er in België de mogelijkheid om als werknemer 15 weken moederschapsverlof op te nemen en als zelfstandige 12 weken. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat zowel het moederschaps- als vaderschapsverlof aangevuld kunnen worden met ouderschapsverlof, waarbij elke ouder recht heeft op 4 maanden ouderschapsverlof, op te nemen voor het kind 12 jaar wordt.<sup>33</sup>

(30) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §7 (f).

(31) In dit verband vraagt de Nationale Arbeidsraad dat deze transversale dimensie zou meegenomen worden in alle verdere werkzaamheden in het verlengde van het Belgisch actieplan, in overleg met de sociale partners.

(32) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, p. 150.

(33) Daarnaast bestaat in België ook de mogelijkheid tot adoptie- en pleegouderverlof.

Wat het vaderschaps- of geboorteverlof<sup>34</sup> betreft, is er zowel voor werknemers als zelfstandigen ook een wachttijd van 6 maanden.

Wat de looptijden betreft, bedroeg de looptijd van deze uitkering 10 dagen voor zowel werknemers als zelfstandigen. Een verlenging van de looptijd was noodzakelijk om de gendergelijkheid te bevorderen, zowel wat betreft het doorbreken van de rollenpatronen inzake het opnemen van zorgtaken, als voor het versterken van de positie van moeders op de arbeidsmarkt.

Daarom wordt het geboorteverlof voor meeouders opgetrokken voor zowel werknemers, zelfstandigen als ambtenaren. Concreet werd het verlof voor meeouders vanaf 1 januari 2021 opgetrokken van 10 tot 15 dagen. Vanaf januari 2023 wordt het geboorteverlof opgetrokken tot 20 dagen. Meeouders kunnen de dagen zelf inplannen in de vier maanden vanaf de geboorte.

### 1.3.2. Pensioenen

Om het geheel van wettelijke bepalingen over pensioenen in België te structureren, wordt doorgaans gebruik gemaakt van het concept van de ‘drie pijlers’.<sup>35</sup>

#### a. Eerste pijler

De eerste pijler wordt gevormd door de wettelijke pensioenstelsels waarbij alle werknemers, zelfstandigen en ambtenaren verplicht zijn aangesloten.

Het wettelijk rustpensioen wordt uitgekeerd aan ouderen op basis van hun voormalige loopbaan. Om van een rustpensioen te kunnen genieten, moeten mannen en vrouwen momenteel in alle stelsels in regel 65 jaar oud zijn.<sup>36</sup> Een volledige loopbaan telt in regel 45 jaren van 312 dagen (14.040 dagen).

Verder bestaat er een mogelijkheid om vervroegd met pensioen te gaan wanneer men voldoet aan de vereiste loopbaanduur en leeftijd. Zo kan men ten vroegste vanaf de leeftijd van 60 jaar met pensioen gaan als men minimum 44 loopbaanjaren kan aantonen.

Version 0 van het Monitoring Report laat toe vast te stellen dat België in vergelijking met de andere EU-lidstaten een relatief lange loopbaanvereiste van 45 loopbaanjaren kent voor een volledig rustpensioen, maar geen vereiste minimale bijdrageperiode.

Het rustpensioen voor werknemers wordt berekend op basis van drie elementen: de duur van de beroepsloopbaan, het loon van elk loopbaanjaar en de gezinssituatie van de gepensioneerde.

(34) In België heet het ‘vaderschapsverlof’ sinds kort ‘geboorteverlof’ en wordt in plaats van vaders over ‘Meeouders’ gesproken. In het verder verloop van de tekst zullen we dan ook deze termen hanteren.

(35) De tweede en derde pijler vallen niet onder het toepassingsgebied van de aanbeveling. Gelet op hun belang nemen we ze hier wel summier op.

(36) Deze wettelijke pensioenleeftijd wordt in 2025 (ingangen vanaf 1 februari 2025) verhoogd tot 66 jaar en in 2030 (ingangen vanaf 1 februari 2030) tot 67 jaar.

Voor de berekening van het pensioen tellen zowel gewerkte dagen als gelijkgestelde dagen mee. Gelijkgestelde dagen zijn dagen van inactiviteit of afwezigheid die worden gelijkgesteld met dagen van tewerkstelling, zonder dat daarvoor bijdragen zijn betaald. Voorbeelden zijn periodes van arbeidsongeschiktheid, loopbaanonderbreking en werkloosheid. De pensioenrechten die zo worden opgebouwd zijn identiek aan de in het voorafgaande jaar opgebouwde pensioenrechten.

Bij de zelfstandigen of helpers van zelfstandigen gebeurt de berekening van het rustpensioen zoals bij de werknemers. Alleen worden geen lonen, maar beroepsinkomsten in rekening gebracht. Voor de beroepsinkomsten vanaf 1984 wordt een harmonisatiecoëfficiënt (of correctiecoëfficiënt) gebruikt die oorspronkelijk als doelstelling had dat in de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen dezelfde bijdrage-inspanning overeenkwam met hetzelfde pensioen. Hierdoor bouwen zelfstandigen verhoudingsgewijs lagere pensioenrechten op dan werknemers. De afschaffing hiervan is voorzien in het federaal regeerakkoord.<sup>37</sup>

Het rustpensioen van de statutaire ambtenaren en leerkrachten in het vrije net is gebaseerd op de gemiddelde wedde van de 10 laatste loopbaan jaren (5 laatste wanneer men geboren is voor 1/01/1962) en het aantal aanneembare diensten en periodes. Het gaat om prestaties als statutair ambtenaar en de afwezigheidsperiodes die als gewerkt worden beschouwd (gelijkstelling). Bepaalde tijdelijke of contractuele diensten in de overheidssector gepresteerd voor de statutaire benoeming kunnen meetellen voor het ambtenarenpensioen.

#### **b. Tweede pijler**

Binnen de tweede pijler bestaan in België zowel aanvullende pensioenregelingen voor werknemers, als voor zelfstandigen en contractuele werknemers in de overheidssector. Ongeveer 78% van de totale beroepsbevolking is aangesloten bij een aanvullend pensioenplan, als actieve en/of als zgn. 'slaper'.

De sociale partners worden uitgenodigd om na te denken op welke manier elke werknemer zo spoedig mogelijk kan gedekt worden door een aanvullend pensioen met een bijdrage van minstens 3% van het brutoloon.

Anders dan bij eerstelijderspensioenen gebeurt de aansluiting bij de tweede pijler niet automatisch. Bij werknemers is het ofwel de werkgever die beslist tot inrichting van het pensioen (bij ondernemingspensioenen), ofwel de sector (bij sectorpensioenen). Ook de pensioenformule die de rechten bepaalt, wordt vastgelegd door de werkgever of sector. De overheid treedt wel regulerend op. Vooreerst door het opstellen van allerhande regelgeving (zoals de antidiscriminatiewetgeving) waaraan de werkgever of sector zich dient te houden. Ten tweede stimuleert de overheid de opbouw van tweedelijderspensioenen via (para)fiscale voordelen.

Op 1 januari 2020 waren er 3,95 miljoen mensen aangesloten bij aanvullende pensioenen, d.i. ongeveer 78% van de totale beroepsbevolking, werknemers en

(37) Zie deel 3.

zelfstandigen samen. De door de aangeslotenen verworven reserves beliepen 91,56 miljard EUR.<sup>38</sup> Er is echter wel een grote ongelijkheid in de spreiding van deze reserves, met grote verschillen tussen en de verschillende soorten aanvullende pensioenen, binnen eenzelfde soort aanvullend pensioen (verdeling in decielen) en tussen mannen en vrouwen.<sup>39</sup>

Ongeveer 63% van de actieve werknemers tot 65 jaar is actief aangesloten bij een aanvullend pensioenplan voor werknemers.

De tweede pijler voor werknemers omvat pensioenregelingen die verbonden zijn aan de werksituatie:

- groepsverzekering of pensioenfonds;
- individuele pensioentoezegging voor een werknemer of bedrijfsleider;
- individuele voortzetting van een aanvullend pensioen als je overstapt naar een andere werkgever zonder aanvullende pensioenregeling.

Deze zijn sociale en niet-individuele pensioenregelingen kunnen twee vormen aannemen:

- sectorale pensioenplannen op het niveau van het paritair comité;
- bedrijfspensioenplannen in sectoren zonder sectorplan.

Binnen de tweede pijler kunnen zelfstandigen tussen verschillende soorten aanvullende pensioenen kiezen. In de eerste plaats is er het Vrij Aanvullend Pensioen voor Zelfstandigen (VAPZ) waarvan het premiebedrag door de wetgeving wordt beperkt tot een bepaald percentage van de beroepsinkomsten. Dit kan gecumuleerd worden met de pensioenovereenkomst voor zelfstandigen, voor zelfstandigen die zonder vennootschap werken, de meewerkende echtgenoten en de zelfstandige helpers. Voor de bestuurders van een vennootschap met zelfstandigenstatuut bestaat er de individuele pensioentoezegging voor bedrijfsleiders, bestemd voor bestuurders/beheerders van een vennootschap met zelfstandigenstatuut. Zelfstandigen of helpers beslissen zelf of zij deelnemen aan de tweede pijler. Ook hier treedt de overheid regulerend op en worden fiscale voordelen toegekend. Ongeveer 57% van de actieve zelfstandigen in hoofdberoep tot 65 jaar is actief aangesloten bij een aanvullend pensioenplan voor zelfstandigen.<sup>40</sup>

### c. Derde pijler

De derde pensioenpijler omvat de regelingen waaraan het individu vrij kan deelnemen, ongeacht zijn of haar professioneel statuut. In België kan men een derdepijlerpensioen opbouwen door aan pensioensparen te doen of door een individuele levensverzekering af te sluiten.

(38) FSMA, *De tweede pensioenpijler in beeld*, p. 4, 2020, beschikbaar op <https://www.fsma.be/nl/news/de-tweede-pensioenpijler-beeld-overzicht-2020>.

(39) Zie kerncijfers pensionstat.be, beschikbaar op: <https://www.pensionstat.be/nl/kerncijfers/aanvullend-pensioen/hoogte-reserves>.

(40) Situatie op 1 januari 2020. FSMA, *De tweede pensioenpijler in beeld*, 2020, [https://www.fsma.be/sites/default/files/public/content/NL/Pensioenen/sectoroverzicht\\_2020.pdf](https://www.fsma.be/sites/default/files/public/content/NL/Pensioenen/sectoroverzicht_2020.pdf).



### 1.3.3. Gezondheidszorg

België kent een quasi-universele dekking voor ziektekosten.<sup>41</sup> Er bestaat in België ook geen wachttijd wat toegang tot de verplichte federale ziektekostenverzekering, behalve in enkele uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een eerdere inschrijving is verlopen wegens het niet naleven van de verplichtingen inzake persoonlijke bijdragen. In dat geval wordt men onderworpen aan een wachttijd van 6 maanden.

Hoewel België diverse specifieke maatregelen heeft genomen om de financiële toegang tot de gezondheidszorg te versterken, wijst de EU-indicator ‘*unmet need for medical care*’ er op dat lage inkomens in relatief hoge mate aangeven gezondheidszorgen te hebben moeten uitstellen omwille van financiële redenen. Er loopt heden een onderzoek naar de ongelijkheden in de financiële toegang tot gezondheidszorg met het oog op het formuleren van een actieplan, uitgevoerd door het Onderzoekscentrum Sociaal Europa en het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV). Het eindrapport hiervan wordt verwacht tegen september 2021.

### 1.3.4. Primaire arbeidsongeschiktheid<sup>42</sup>

België kent een wachttijd van twaalf maanden<sup>43</sup> voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, met name 180 gewerkte of gelijkgestelde dagen voor werknemers, 800 uren voor deeltijdse werknemers en twee kwartalen betaalde minimumbijdragen voor zelfstandigen.

Met een looptijd van 12 maand leunt België dicht aan bij het Europese gemiddelde. Deze looptijd is echter moeilijk op een betekenisvolle wijze te beoordelen in Europees verband, omdat men ook rekening moet houden met de invaliditeitsuitkering die bij langdurige arbeidsongeschiktheid volgt.<sup>44</sup>

In België is er geen carenperiode voor de werknemers. België is echter wel één van de weinige lidstaten met een resterende carenperiode voor zelfstandigen. Deze carenperiode werd in recente jaren echter al verschillende keren ingekort. Terwijl er tot eind 2017 nog een carenperiode was van één maand, werd deze vanaf 2018 ingekort tot twee weken en vanaf 1 juli 2019 tot één week. Er werd daarbij beslist, op vraag van zelfstandigenorganisaties, voor wie de prioriteit lag op verbeteren van de situaties van zelfstandigen in het geval van langdurige ziekte, om zelfstandigen die langer dan één week ziek zijn wel al een uitkering te geven vanaf de eerste dag ziekte.

(41) Europese Commissie, *State of Health in the EU. België: Landenprofiel Gezondheid 2019*.

(42) “*Sickness-cash benefits*” in de -terminologie van Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) die ook in het Monitoring Framework wordt gebruikt.

(43) Via een programmawet van 19 december 2014 werd de wachttijd die vereist is voor de opening van het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verdubbeld van 6 maanden naar 12 maanden. En het aantal dagen dat in die periode moet worden gepresteerd, werd opgetrokken van 120 naar 180. De datum van de inwerkingtreding werd later vastgelegd op 1 mei 2017.

(44) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, p. 138.

### 1.3.5. Invaliditeitsuitkeringen<sup>45</sup>

België hanteert, net zoals bij primaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, een wachttijd van twaalf maanden bij invaliditeitsuitkeringen. Langdurig arbeidsongeschikten vallen na 12 maanden automatisch terug op een invaliditeitsuitkering. Invaliditeitsuitkeringen lopen in België, net zoals in de meeste lidstaten, tot een persoon genezen is of overschakelt naar de ouderdomspensioenverzekering.<sup>46</sup>

Er werden geen grote problemen vastgesteld inzake de effectieve dekking van invaliditeitsuitkeringen.

### 1.3.6. Arbeidsongevallen en beroepsziekten

In België zijn er, net als in de meeste andere EU-lidstaten, geen specifieke wachttijden om in aanmerking te komen voor de arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering. Net als in bijna alle andere lidstaten, lopen deze uitkeringen in België voor onbepaalde duur.

De academische audit stelt vast dat er, wat werknemers in tijdelijke arbeidsongeschiktheid betreft, een carenperiode van 14 dagen geldt in de beroepsverzekering voor werknemers.<sup>47</sup> Deze dagen worden echter gedekt door het gewaarborgd loon dat door de werkgever uitbetaald wordt.

### 1.3.7. Werkloosheid

Wat de effectieve dekking van werkloosheid betreft, scoort België in vergelijkend EU-perspectief hoog. In 2019 ontving 46% van de geregistreerde kortetermijnwerklozen<sup>48</sup> (15-64 jaar) een uitkering. Dit is het vierde hoogste percentage in de EU.<sup>49</sup>

In België hebben werknemers jonger dan 36 jaar een wachttijd van 312 arbeids- of gelijkgestelde dagen,<sup>50</sup> of in het geval van vrijwillig deeltijdse werknemers 312 halve arbeids- of gelijkgestelde dagen, die gepresteerd moeten worden in de 21 maanden voorafgaand aan de werkloosheidsaanvraag. De duur van deze wachttijd is gelijkaardig aan de wachttijd die in de meerderheid van de lidstaten gehanteerd wordt.<sup>51</sup>

Hoe ouder werknemers worden, hoe langer de wachttijd is. Zo moeten werknemers van 36-49 jaar een wachttijd van 468 arbeids- of gelijkgestelde dagen volbrengen en werknemers boven de 50 jaar een wachttijd van 624 arbeids- of gelijkgestelde dagen. De referentieperiodes waarin deze dagen gepresteerd moeten worden, zijn in de loop der tijd verlengd naar respectievelijk 33 maand en 42 maand. Daardoor moeten er

(45) 'Invalidity' in de MISSOC-terminologie die ook in het Monitoring Report wordt gehanteerd.

(46) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the Monitoring Framework*, p. 175.

(47) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, §869, 2020.

(48) Werklozen die minder dan 12 maand werkloos zijn.

(49) Europese Commissie, *Joint Employment Report 2021*, p. 88.

(50) Dit gaat om periode van inactiviteit, bijv. in het geval van tijdelijke werkloosheid of ziekte, die gelijkgesteld wordt aan arbeidsdagen en dus rechtopenend is.

(51) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, p. 130.

in een referentieperiode slechts ongeveer 55% verzekeringstijdvakken vervuld worden. Deze referentieperiodes kunnen bovendien verlengd worden in allerlei situaties, zoals bijvoorbeeld in geval van verminderde arbeid van een gehandicapt kind tot 18 jaar, loopbaanonderbreking, enz.

In België kennen werkloosheidsuitkeringen een onbeperkte looptijd, waarmee we een unieke positie innemen in de Europese Unie.<sup>52</sup> De auteurs van de academische studie bepleiten een inkorting van de wachttijden voor enkele bijzondere statuten, zoals vrijwillig deeltijdse werknemers en seizoenarbeiders.<sup>53</sup> De opportuniteit hiervan dient verder onderzocht te worden, met aandacht voor het eventueel benadelen van sociaal verzekerden in een typische arbeidssituatie. Dit laatste zou een schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen inhouden.

Sociaal verzekerden behorende tot het stelsel voor zelfstandigen hebben, zoals beschreven in deel 1.2. Formele dekking, geen toegang tot de werkloosheidsverzekering voor werknemers. Er is echter wel het overbruggingsrecht, die een verzekering voorziet tegen het inkomensverlies wegens het wegvallen van hun professionele activiteit. Om in aanmerking te komen voor het overbruggingsrecht moeten zelfstandigen minstens 4 kwartalen bijdragen in de loop van de voorafgaande zestien kwartalen. De looptijd van het overbruggingsrecht is beperkt tot maximaal 12 maanden over de loopbaan, in sommige gevallen verlengd tot maximaal 24 maanden.

Wat de overdraagbaarheid van rechten betreft, kan opgemerkt worden dat een zelfstandige die zijn of haar activiteit stopzet, in bepaalde gevallen tot 15 jaar lang beroep kan doen op de werkloosheidsrechten die hij of zij in het verleden als werknemer opbouwde.<sup>54</sup>

#### 1.4. ADEQUAATHEID

De lidstaten wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat sociale beschermingsstelsels hun leden tijdig en overeenkomstig nationale omstandigheden een adequaat niveau van bescherming bieden, wanneer zich een risico voordoet. Dit om een behoorlijke levensstandaard te handhaven en te zorgen voor een passend vervangingsinkomen, waarbij te allen tijde wordt voorkomen dat de leden in armoede terechtkomen.<sup>55</sup>

##### 1.4.1. Uitkeringen in België: context

Het organiseren van een adequate sociale bescherming is geen sinecure. De sociale bescherming dient immers verschillende doeleinden die niet altijd makkelijk verzoenbaar zijn: het bieden van een inkomenswaarborg ter bescherming tegen

(52) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, p. 132.

(53) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, §841, 2020.

(54) Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut van zelfstandigen, Advies 2019/08, uitgebracht op eigen initiatief n.a.v. de Europese aanbeveling betreffende de toegang op sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen, p. 7.

(55) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §11.

inkomensarmoede, het verzekeren van verworven levensstandaard bij sociale risico's als ziekte of structurele werkloosheid en de preventie van dergelijke risico's door arbeidsmarktregulering en activering.

De sociale uitkeringen zijn sinds begin jaren 2000 niet alleen koopkrachtvast maar ook welvaartsvast. De minimumuitkeringen houden gelijke tred met welvaartsindicatoren als het gemiddeld loon, het nationaal inkomen per hoofd en het mediane gezinsinkomen.

De sociale uitkeringen worden automatisch met 2% verhoogd telkens de 'gezondheidsindex'<sup>56</sup> een bepaald niveau (de "spilindex") overschrijdt.<sup>57</sup> Door de automatische koppeling van de sociale uitkeringen aan de evolutie van de index der consumptieprijzen, wordt vermeden dat de koopkracht al te sterk uitgehold zou worden door de inflatie.

De uitkeringen worden daarentegen niet automatisch aangepast aan de evolutie van het welvaartspeil. Om de uitkeringen welvaartsvast te maken, werd evenwel door de Wet op het Generatiepact<sup>58</sup> een structureel mechanisme ingesteld dat de sociale uitkeringen in de werknemers-, zelfstandigen- en bijstandsregeling bindt aan de welvaartsevolutie, de 'welvaartsenveloppe'. De wet voorziet een procedure in drie stappen. In een eerste fase wordt tweejaarlijks de grootte van de "beschikbare" welvaartsenveloppe per regeling berekend. In een tweede fase wordt in de gemengde commissie welvaartsvastheid door de sociale partners een advies opgesteld met betrekking tot de invulling van de beschikbare enveloppen. In een derde fase beslist de federale regering over de concrete maatregelen. Indien zij hierbij afwijkt van het advies van de sociale partners, dient dat gemotiveerd te worden.

(56) De gezondheidsindex is afgeleid van de consumptieprijsindex, waaruit een aantal producten zoals alcoholische dranken, tabakswaaren en motorbrandstoffen (met uitzondering van LPG) gehaald zijn.

(57) Volgens de wet van 2 augustus 1971 wordt de aanzet tot het indexeren van de uitkeringen wordt gegeven telkens wanneer de zogenaamde "afgevlakte gezondheidsindex" een bedrag bereikt dat "spilindex" wordt genoemd. De afgevlakte gezondheidsindex is het rekenkundige gemiddelde van de gezondheidsindexcijfers van de betrokken maand en van de voorafgaande drie maanden. De sociale uitkeringen worden dan aangepast met ingang van de maand die volgt op de maand waarin de spilindex werd bereikt.

(58) Volgens artikel 73 van het Generatiepact van 23 december 2005 moet de omvang van de financiële enveloppe minimaal overeenstemmen met de som van de volgende geraamde uitgaven in alle takken van de sociale zekerheid:

- een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 0,5% van alle inkomensvervangende uitkeringen in de sociale zekerheid, met uitzondering van de forfaitaire uitkeringen;
- een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 1% van alle forfaitaire sociale uitkeringen;
- een jaarlijkse verhoging van 1,25% van de loongrenzen voor de berekening van de inkomensvervangende uitkeringen;
- een jaarlijkse verhoging van 1,25% van het minimumrecht per loopbaanjaar.

Sinds 2010 moet bij de berekening van de financiële enveloppe ook rekening worden gehouden met de eventuele min- of meerkosten, die veroorzaakt zijn door de beslissingen in het kader van de vorige tweejaarlijkse enveloppe.

#### 1.4.2. Sociale bescherming als bescherming tegen armoede

##### a. Een vergelijking van de minimumuitkeringen met de armoedegrens

Een eerste element dat binnen de reikwijdte van de aanbeveling valt is de vraag of socialezekerheidsuitkeringen de uitkeringsgerechtigden beschermen tegen armoede. Om dat te meten kan nagegaan worden of de minimumuitkeringen, die in de Belgische sociale bescherming bestaan, de armoedegrens halen.

De doelmatigheid van de sociale minimumuitkeringen wordt consequent door de bevoegde administratie, de FOD Sociale Zekerheid, gemonitord.<sup>59</sup> Ondanks het feit dat tijdens de afgelopen decennia sterk werd ingezet op de verbetering van de minimuminkomensbescherming, blijkt uit die monitoring dat verschillende socialezekerheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen in België nog steeds de armoedegrens niet halen, waaronder:

- minimuminvaliditeitsuitkeringen voor koppels met kinderen;
- minimumwerkloosheidsuitkeringen in alle periodes voor werknemers;
- minimumpensioenen voor koppels;
- leeflonen;
- de inkomensgarantie-uitkeringen voor ouderen.

**TABEL 1:** MINIMUM SOCIALEZEKERHEIDS- EN BIJSTANDSUITKERINGEN UITGEDRUKT ALS PERCENTAGE VAN DE EUROPESE 60%-ARMOEDERISICOGRENS

<b>Sociale minima uitgedrukt als percentage van de Europese 60%-armoederisicogrens<sup>60</sup> (cijfers 2018, gemiddelde o.b.v. 3 gewesten)</b>	
<b>Socialezekerheidsuitkeringen</b>	
Minimuminvaliditeitsuitkering (incl. inhaalpremie 1 jaar arbeidsongeschiktheid)	
Alleenstaande	103%
Koppel met twee kinderen	81%
Minimumwerkloosheidsuitkering (alle periodes)	
Alleenstaande	86%
Koppel	69%
Koppel met twee kinderen	67%
Eénoudergezin met twee kinderen	84%
Gewaarborgd minimumpensioen (volledige loopbaan; incl. vakantiegeld)	
Alleenstaande (rustpensioen)	106%
Alleenstaande (overlevingspensioen)	105%
Koppel	89%

(59) FOD Sociale Zekerheid, Cijfers in de Kijker: de doelmatigheid van de sociale minima, nr. 8, februari 2021, beschikbaar op [https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sz-in-kaart-brengen/08\\_cik\\_nl.pdf](https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sz-in-kaart-brengen/08_cik_nl.pdf).

(60) Deze berekeningen gaan uit van het netto beschikbaar gezinsinkomen van uitkeringsgerechtigden, incl. sociale toeslagen en kinderbijslagen (voor kind van 2 en 6 jaar) en na verrekening van sociale bijdragen en personenbelasting.

Sociale minima uitgedrukt als percentage van de Europese 60%-armoederisicogrens (cijfers 2018, gemiddelde o.b.v. 3 gewesten)	
<b>Bijstandsuitkeringen</b>	
Leefloon	
Alleenstaande	74%
Koppel	66%
Koppel met twee kinderen	67%
Eénoudergezin met twee kinderen	87%
Inkomensgarantie voor ouderen (IGO) <sup>61</sup>	
Alleenstaande	91%
Koppel	81%
De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT)	
Alleenstaande	74%
Koppel met twee kinderen	69%

Bron: cijfers FOD Sociale Zekerheid.

Uit de academische audit ‘toegang sociale bescherming’, die tevens de uitkeringen toetste aan de Europese armoederisicogrens, kwam ook naar voor dat:

- het problematisch is dat de minimumarbeidsongeschiktheidsuitkering voor werknemers slechts toegekend wordt vanaf de 7<sup>de</sup> maand primaire arbeidsongeschiktheid;<sup>62</sup>
- moederschapsuitkeringen voor werknemers in sommige gevallen de armoederisicogrens niet halen.<sup>63</sup>

Om tegemoet te komen aan de uitdagingen die hierboven vernoemd worden en om de doelmatigheid van de sociale minima te versterken, zullen verschillende minimum socialezekerheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen de komende jaren aangepast of verhoogd worden. Zo zullen de minimum arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor werknemers in de toekomst toegekend worden vanaf de eerste maand primaire ongeschiktheid<sup>64</sup> en zullen de minimum werkloosheidsuitkeringen, de inschakelingsuitkeringen en de minimumpensioenen geleidelijk opgetrokken worden richting de armoedegrens. Ook de bijstandsuitkeringen, zoals het leefloon en de IGO, zullen geleidelijk opgetrokken worden naar de armoedegrens.

(61) Uit cijfergegevens van de FOD Sociale Zekerheid blijkt dat 65% van de personen die een inkomensgarantie voor ouderen krijgt, vrouw is. Cijfers FOD Sociale Zekerheid, Berekend op basis van het aantal gerechtigden van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), zie <https://socialsecurity.belgium.be/nl/cijfers-van-sociale-bescherming/statistieken-sociale-bescherming/lange-statistische-reeksen>.

(62) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 542, §1028.

(63) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 547, §1042.

(64) Voor zover er geen gewaarborgd loon is.

### **b. De effectiviteit van uitkeringen in de strijd tegen armoede in Europees perspectief**

Om te meten hoe adequaat de sociale uitkeringen in België zijn in de strijd tegen armoede in Europees perspectief, kan er teruggevallen worden op de vier indicatoren die gebruikt worden in het Monitoring Framework.

Eén van die indicatoren is de impact van sociale transfers (behalve pensioenen) op het terugdringen van armoede, per meest frequente arbeidsmarktstatus, in het inkomensreferentiejaar (n-1), 2018. Uit die indicator blijkt dat<sup>65</sup>:

- in België de sociale transfers onder werkenden, net als in andere EU-landen, een grotere impact hebben op het terugdringen van armoede bij werknemers met tijdelijke contracten (26,9% terugdringing van armoede), bij deeltijds werkenden (16,3% terugdringing van armoede) en bij zelfstandigen (20,3% terugdringing van armoede), dan bij werknemers met een vast contract (8,3% terugdringing van armoede);
- de sociale transfers in België een grote impact hebben op het terugdringen van armoede bij werklozen (71,7% terugdringing van armoede) en bij andere inactieven (53,4% terugdringing van armoede). Bij deze categorieën ligt de armoedereductie op basis van sociale transfers hoger dan het EU-gemiddelde.

Hoewel de impact van sociale uitkeringen op het terugdringen van armoede groot is, blijven bepaalde groepen in de bevolking, met name sommige categorieën non-actieven, desalniettemin in een precare situatie zitten. Zo blijkt uit de AROP-indicator<sup>66</sup> dat<sup>67</sup>:

- slechts 3,4% van de werknemers in België met een vast contract na sociale transfers met een armoederisico wordt geconfronteerd, terwijl dat bij werknemers met een tijdelijk contract 16,1% is en bij zelfstandigen 14,4% is;
- het armoederisico bij gepensioneerden beperkt blijft tot 14,5%, terwijl dat bij werklozen oploopt tot 50,1% en bij andere inactieven tot 34,7%. Bij deze laatste twee categorieën scoort België slechter dan het EU-27-gemiddelde.

Hoewel de AROP-indicator een gevestigde indicator is, heeft de indicator ook beperkingen. Zo is het moeilijk om het inkomen van zelfstandigen te meten. Daarom wordt aanbevolen om ook de indicator materiële en sociale deprivatie te gebruiken.<sup>68</sup> Uit deze indicator blijkt dat<sup>69</sup>:

- 3,3% van de zelfstandigen zich in een situatie bevindt van materiële en sociale deprivatie, een percentage dat lager ligt dan bij werknemers met een vast contract (4,3%) en werknemers met een tijdelijk contract (11,3%). Hoewel zelfstandigen vaker een hoger armoederisico rapporteren dan werknemers, hebben zij dus vaker

(65) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, tabel 4.7, p. 64.

(66) Het armoederisico (AROP) verwijst naar het percentage personen met een equivalent beschikbaar inkomen (na sociale transfers) dat onder de armoeddrempel ligt.

(67) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, tabel 4.6, p. 61. Het gaat opnieuw om cijfers voor 2018.

(68) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, pp. 54-55.

(69) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, tabel 4.5, p. 58. Het gaat opnieuw om cijfers voor 2018.

een lagere materiële en sociale deprivatie. Dit gegeven geldt voor het merendeel van de landen in de EU-27;

- wat de inactieven betreft, bedraagt de materiële en sociale deprivatie voor werklozen in 2018 42,8%, voor gepensioneerden 7,1% en voor andere inactieven 22,6%.

Om de diepte van armoede te meten, kunnen we beroep doen op de indicator die de relatieve mediane armoederisicokloof meet. Uit die indicator blijkt dat de relatieve mediane armoederisicokloof in België voor de categorieën van de bevolking die in het Monitoring Framework onderscheiden worden, minder groot is dan het EU-27-gemiddelde<sup>70</sup>:

- binnen de werkenden die een armoederisico lopen in België, hebben werknemers met een vast contract een mediaaninkomen dat 21% onder de armoedegrens ligt, werknemers met een tijdelijk contract een mediaaninkomen dat 24,8% onder de armoedegrens ligt en zelfstandigen een mediaaninkomen dat 36,4% onder de armoedegrens ligt. De relatieve mediane armoederisicokloof is voor deze groepen 4 tot 7 procentpunt kleiner dan het EU-27-gemiddelde;
- binnen de non-actieven die een armoederisico lopen in België, hebben gepensioneerden een mediaaninkomen dat 18% onder de armoedegrens ligt, werklozen een mediaaninkomen dat 22,6% onder de armoedegrens ligt en andere inactieven een mediaaninkomen dat 26,7% onder de armoedegrens ligt. Ook voor deze groepen is de diepte van armoede in België minder groot dan het EU-27-gemiddelde. Het verschil is daarbij het grootst wat werklozen betreft, aangezien de mediane armoederisicokloof voor werklozen in de EU-27 37,3% bedraagt.

#### 1.4.3. Het verzekeringsprincipe van uitkeringen

Sociale zekerheid gaat niet enkel om de bescherming van uitkeringsgerechtigden tegen armoede, maar ook om het bieden van een redelijke bescherming tegen het verlies van levensstandaard. Of bepaalde uitkeringen erin slagen de levensstandaard van uitkeringsgerechtigden te compenseren, hangt in België af van enkele factoren, zoals de gehanteerde uitkeringspercentages en de vraag of er maximumplafonds gehanteerd worden bij de berekening van de uitkeringen.

Wat de vervangingsratio's in de Belgische sociale zekerheid voor werknemers betreft, zijn vooral de vervangingsratio's voor hogere inkomens vrij laag als gevolg van het bestaan van maximumplafonds. Daardoor garanderen socialezekerheidsuitkeringen niet altijd de verworven levensstandaard.<sup>71</sup>

Wat de evolutie van het verschil tussen de minimum- en maximumuitkeringen in de laatste decennia betreft, hangt het beeld sterk af van het type uitkering en de gezinssituatie. Over het algemeen kunnen we zeggen dat het verschil tussen de minimum- en maximumuitkeringen rond het jaar 2000 vrij laag was, maar daarna

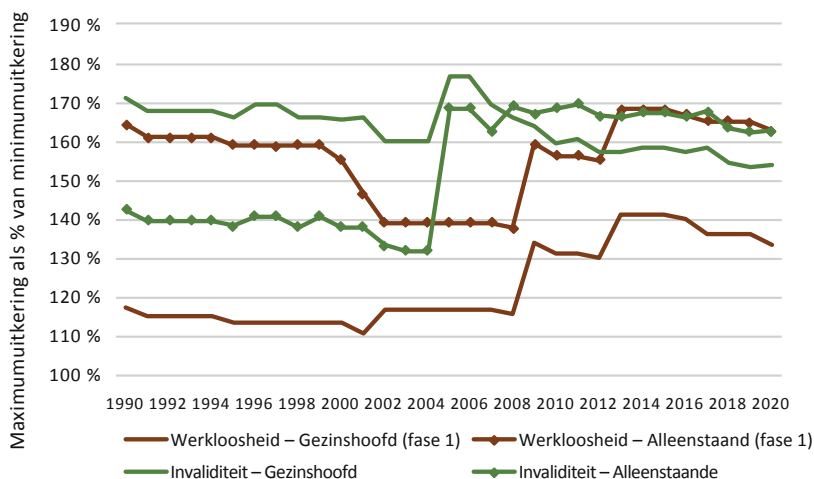
(70) Europese Commissie, *Access to social protection for workers and the self-employed: version 0 of the monitoring framework*, tabel 4.8., p. 68. Het gaat opnieuw om cijfers voor 2018 (inkomensreferentiejaar 2017).

(71) Tegelijkertijd wijst de Nationale Arbeidsraad erop dat het verzekeringsaspect van de sociale uitkeringen wordt aangepast nu de lage vervangingspercentages, vooral voor de hoge-inkomensgroepen, niet overeenkomen met de gestorte bijdragen. Het is volgens de Raad zaak het nodige evenwicht te bewaren om de grondslagen van de sociale zekerheid in de toekomst niet te ondermijnen.



nam het verschil aanzienlijk toe. De laatste jaren is de spanning tussen de minimum- en maximumuitkering weer licht gedaald.

**FIGUUR 1: DE SPANNING TUSSEN MINIMUM- EN MAXIMUMUITKERINGEN, 1990-2020**



Bron: cijfers FOD Sociale Zekerheid. Berekeningen op basis van brutobedragen.

Om het verzekeringskarakter van sociale uitkeringen te waarborgen, wordt de komende jaren gevraagd aan de sociale partners om in de verdeling van de welvaartsenvelopes rekening te houden met het feit dat een sterke en doelmatige sociale zekerheid steunt op een gezonde mix van solidariteit en verzekering.

Wat het verzekeringskarakter van uitkeringen van zelfstandigen betreft, moet opgemerkt worden dat de uitkeringen in het zelfstandigenstelsels meestal forfaitair zijn, met uitzondering van de pensioenen. Daardoor hebben uitkeringen meestal geen link met het gedeerde arbeidsinkomen en is er meestal ook geen sprake van maximumbedragen.

#### **Gezinsmodalisering van de sociale uitkeringen**

Een ander kenmerk van het Belgische socialezekerheidsstelsel is de aanpassing van de uitkeringsbedragen aan de gezinssituatie. Gezinshoofden met een afhankelijke echtgenoot en/of kind ontvangen hogere uitkeringen dan samenwonenden die geen personen ten laste hebben. Ook de minimum- en maximumuitkeringen binnen het socialezekerheidsstelsel worden gemodelleerd in die zin.

Onderstaande tabel toont de evolutie van de uitkeringsbedragen voor samenwonenden als percentage van het uitkeringsbedrag voor een gezinshoofd. Wat de minimumuitkeringen betreft, is het verschil tussen de uitkeringen voor samenwonenden en gezinshoofden sterk toegenomen tussen 1980 en 1990 en is het sindsdien relatief constant gebleven.

Wat de maximumuitkeringen voor samenwonenden en gezinshoofden betreft, hangt de evolutie sterk af van het type uitkering. Wat de eerste periode van werkloosheid betreft is het verschil tussen uitkeringen voor samenwonenden en gezinshoofden weggevallen, wat de derde periode van werkloosheid betreft is het verschil, dat wel erg groot is, recentelijk licht afgenomen, en wat de maximuminvaliditeitsuitkeringen betreft is het verschil toegenomen.

**TABEL 2:** DE EVOLUTIE VAN HET UITKERINGSBEDRAG VOOR EEN SAMENWONENDE ALS PERCENTAGE VAN HET UITKERINGSBEDRAG VOOR EEN GEZINSHOOFD, 1980-2020

	1980	1990	2000	2010	2020
<b>Minimumuitkeringsbedragen sociale zekerheid (werknemers)</b>					
Werkloosheid (periode 1)	77%	60%	57%	63%	61%
Werkloosheid (periode 3)		45%	43%	44%	43%
Invaliditeit (regelmatige wn)	80%	72%	72%	69%	69%
<b>Maximumuitkeringsbedragen sociale zekerheid (werknemers)</b>					
Werkloosheid (periode 1)	100%	92%	92%	100%	100%
Werkloosheid (periode 3)		38%	37%	36%	43%
Invaliditeit	67%	67%	67%	62%	62%

Bron: cijfers FOD Sociale Zekerheid. Berekeningen gebaseerd op brutobedragen.

#### 1.4.4. Bijdragen in verhouding tot draagkracht

De lidstaten wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat de socialezekerheidsbijdragen in verhouding staan tot de draagkracht van werknemers en zelfstandigen, dat de berekening van de bijdragen voor de sociale bescherming en de rechten van zelfstandigen op een objectieve en transparante beoordeling van hun inkomen zijn gebaseerd, waarbij rekening wordt gehouden met inkomenssommelingen en met hun werkelijke inkomsten, en dat de voorziene vrijstellingen toegepast worden voor alle soorten arbeidsrelaties en rechtsposities.<sup>72</sup>

##### a. Werknemers

De sociale zekerheid voor werknemers in België wordt gefinancierd door werkgeversbijdragen, werknemersbijdragen en door overheidsfinanciering bestaande uit een basisdotatie, alternatieve financiering (met name inkomsten uit btw en de roerende voorheffing) en een evenwichtsdotatie.

Wat de adequaatheid van de sociale bijdragen betreft, merkt de academische audit op dat de Belgische socialezekerheidswetgeving geen expliciet kader vaststelt voor het bepalen van de verhouding tussen bijdragen van sociaal verzekerden en bijdragen

(72) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §12-14.

van hun werk- of opdrachtgevers enerzijds, en het bepalen van de verhouding tussen bijdragen en overheidstegemoetkomingen anderzijds.

#### **b. Zelfstandigen**

De sociale zekerheid voor zelfstandigen wordt enerzijds gefinancierd door een driemaandelijks bijdrage van zelfstandigen aan het sociaal verzekeringsfonds waarbij zelfstandigen zijn aangesloten en anderzijds door overheidsfinanciering.

In 2015 werd het bijdragesysteem voor zelfstandigen hervormd, waarbij de sociale bijdragen voor een bepaald jaar voortaan berekend worden op basis van het beroepsinkomen van het jaar zelf. Zolang deze beroepsinkomsten niet gekend zijn, rekent het sociale verzekeringsfonds voorlopige bijdragen aan op basis van de geïndexeerde beroepsinkomsten van drie jaar eerder. De zelfstandige kan hierbij de voorlopige bijdragen verhogen om regularisaties te vermijden of verlagen in geval van dalende inkomsten. Van zodra het beroepsinkomen definitief vaststaat, regulariseert het sociaal verzekeringsfonds de voorlopige bijdragen.

Op die manier heeft men getracht de regels beter te laten aansluiten bij de realiteit van zelfstandig ondernemerschap en het specifieke inkomensverloop dat daarbij hoort.<sup>73</sup>

Desalniettemin wijst de academische audit nog op enkele aandachtspunten, waarbij enerzijds de vraag gesteld wordt of de verhouding tussen de bijdragen en de financiële draagkracht van zelfstandigen wel evenredig is, en anderzijds de vraag of uitkeringen van zelfstandigen hoog genoeg liggen om hen een behoorlijke levensstandaard te garanderen.

#### **1.4.5. Activering en re-integratie op de arbeidsmarkt**

Een adequate sociale bescherming draagt ook bij tot activering van werklozen en re-integratie van langdurig zieken op de arbeidsmarkt. Ook de sociale partners benadrukken het belang van investeren in preventie, begeleiding, activatie en re-integratie.<sup>74 75</sup>

Sinds het begin van deze eeuw, wanneer het concept van de actieve welvaartsstaat werd geïntroduceerd, werd in het Belgisch socialezekerheidsbeleid meer de klemtoon gelegd op activeringmaatregelen, een gepaste begeleiding en het bestrijden van inactiviteitsvallen.

Zo voorziet de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers in een traject voor re-integratie in de arbeidsmarkt voor gerechtigden die niet meer tewerkgesteld zijn of

(73) Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Advies 2021/08, 19 april 2021, p. 17.

(74) Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.216: 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, p. 9.

(75) Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Advies 2021/08, 19 april 2021, pp. 17-18.

kunnen worden door hun werkgever. Het traject voor re-integratie in de arbeidsmarkt dat in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers is voorzien, staat ook open voor slachtoffers van een arbeidsongeval of beroepsziekte, op voorwaarde dat ze arbeidsongeschikt zijn in de zin van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dit geldt ook voor contractueel personeel in de publieke sector, maar niet voor zelfstandigen.

Ter bestrijding van de inactiviteitsvallen werden de uitkeringen in de werkloosheidsverzekering meer degressief gemaakt en voor arbeidsongeschikten werd het systeem van toegelaten arbeid gronding hervormd. De huidige regelingen om een uitkering te combineren met een beperkt arbeidsinkomen zijn niet altijd georganiseerd volgens het principe dat meer werken ook meer moet lonen. Conform het regeerakkoord zal onderzocht worden hoe daarin kan geredieerd worden.

## 1.5. TRANSPARANTIE

In het kader van de aanbeveling betreft transparantie “het aanbieden van beschikbare, toegankelijke, volledige en gemakkelijk te begrijpen informatie aan het publiek en aan mogelijke en feitelijke deelnemers en begunstigden van een stelsel over de regels en/of individuele rechten en plichten van dat stelsel”.<sup>76</sup>

### 1.5.1. Toegang tot informatie

De lidstaten wordt aanbevolen erop toe te zien dat de voorwaarden en regels voor alle sociale beschermingsstelsels transparant zijn en dat burgers toegang hebben tot regelmatig bijgewerkte, alomvattende, toegankelijke, gebruiksvriendelijke en gemakkelijk te begrijpen en kosteloze informatie over hun individuele rechten en verplichtingen.<sup>77</sup>

Het Handvest Sociaal Verzekerde<sup>78</sup> verplicht de socialezekerheidsinstellingen om dienstige inlichtingen te verstrekken aan de sociaal verzekerden en bepaalt dat wat wordt beschouwd als dienstige inlichtingen, moet worden vastgelegd voor elke socialezekerheidsregeling afzonderlijk. De auteurs van de academische audit ‘Toegang sociale bescherming’ wijzen op sterk uiteenlopende omschrijvingen van het begrip dienstige inlichtingen voor de socialezekerheidsregelingen, waardoor de wetgeving vandaag niet kan waarborgen dat de sociaal verzekerde toegang heeft tot alle informatie conform de aanbeveling.<sup>79</sup>

Over het algemeen bevatten de websites van de bevoegde publiekrechtelijke instellingen voldoende informatie over de rechten en verplichtingen van de sociaal

(76) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §7 j.

(77) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §15.

(78) Wet van 11 april 1995 tot invoering van het “handvest” van de sociale verzekerde.

(79) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 586, 2020.

verzekerde en leiden telefonische contacten tot een vlotte informatieverstrekking.<sup>80</sup> Onlinerekeninstrumenten die de sociaal verzekerden toelaten om zelf het bedrag van hun uitkering te berekenen bestaan echter in de meeste gevallen niet.<sup>81</sup> De digitale kloof tussen laag- en hooggeschoolden en leeftijdsgroepen<sup>82</sup> kan echter een bijkomende drempel vormen voor de toegang tot informatie.

In sommige gevallen zijn sociaal verzekerden niet op de hoogte van de vereiste om zich aan te sluiten bij een ziekteverzekeringsinstelling om beroep te kunnen doen op de verplichte federale ziekteverzekering. Dit kan een obstakel vormen voor de toegang tot de prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging.<sup>83 84</sup>

### 1.5.2. Administratieve vereenvoudiging

De lidstaten wordt aanbevolen om waar nodig de administratieve eisen van de sociale beschermingsstelsels voor werknemers, zelfstandigen en werkgevers, met name micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, te vereenvoudigen.<sup>85</sup>

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) speelt een centrale rol in het verlichten van de administratieve last voor sociaal verzekerden en ondernemingen. De KSZ heeft een elektronisch netwerk ontwikkeld waardoor de verschillende instellingen van sociale zekerheid met elkaar worden verbonden. Het netwerk verbindt momenteel 3.000 instellingen die zijn belast met de sociale bescherming.

Wanneer een instelling van sociale zekerheid concreet bepaalde gegevens van een sociaal verzekerde of onderneming nodig heeft voor de uitvoering van haar opdracht, maakt zij een aanvraag elektronisch over aan de KSZ. Dankzij haar verwijzingsrepertorium zal de KSZ kunnen nagaan of de gevraagde gegevens reeds beschikbaar zijn bij een andere instelling van sociale zekerheid. Indien dat het geval is, zullen de noodzakelijke gegevens die bij een andere instelling van sociale zekerheid beschikbaar zijn aan de vragende instelling worden overgemaakt, zonder dat daarvoor de sociaal verzekerde of de onderneming dient te worden aangeschreven. Er vindt hierbij een preventieve controle van de rechtmatigheid van de gegevensuitwisselingsaanvragen plaats om eventuele misbruiken te vermijden.

(80) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 585, 2020.

(81) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 586, 2020.

(82) Statbel, Digitale kloof blijft breed tussen laag- en hooggeschoolden, zie <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/ict-gebruik-huishoudens>.

(83) Cès, S. en Baeten, R., *Inequalities in access to healthcare in Belgium*, Brussel, European Social Observatory, 65-67, 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).

(84) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 69, 2020.

(85) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §15.

De KSZ is ook een motor in de ontwikkeling van het portaal van de sociale zekerheid. Via dit portaal<sup>86</sup> wordt niet alleen de burger geïnformeerd over de sociale zekerheid, maar wordt ook toegang geboden tot tal van mobiele toepassingen voor burgers en ondernemingen, zoals bijvoorbeeld 'checkin@work' en 'student@work'.

De KSZ draagt ook bij aan het zoveel mogelijk automatisch toekennen van sociale rechten, zonder dat de rechthebbenden daarom moeten verzoeken.

Het ambtshalve onderzoeken van het recht op socialezekerheidsprestaties vergemakkelijkt in grote mate de toegang voor de sociaal verzekerde. Het Handvest van de Sociaal Verzekerde stipuleert dat bij koninklijk besluit moet worden bepaald in welke gevallen een ambtshalve onderzoek van het recht op socialezekerheidsprestaties mogelijk is. Dit is vandaag enkel het geval voor de wettelijke pensioenen.<sup>87</sup> Binnen het bestek van de academische audit 'Toegang sociale bescherming' werd geen onderzoek gedaan naar in welke gevallen het ambtshalve onderzoeken van het recht op prestaties mogelijk kan zijn.<sup>88</sup>

### 1.5.3. Vereenvoudiging regelgeving

De historisch gegroeide complexiteit van de socialezekerheidsregelgeving<sup>89</sup> zelf heeft ook een impact op de transparantie en begrijpbaarheid voor de sociaal verzekerde. Binnen het bestek van de academische audit 'Toegang sociale bescherming' werd echter geen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de Belgische socialezekerheidswetgeving te vereenvoudigen.<sup>90</sup>

Een verdere convergentie tussen de drie voornaamste stelsels, met respect voor de eigenheid, zou voornamelijk de sociale zekerheid van gemengde loopbanen vereenvoudigen en daarbij de mobiliteit op de arbeidsmarkt kunnen bevorderen.

## 2. LESSEN UIT DE COVID-19-CRISIS<sup>91</sup>

In dit deel schetsen wij de lessen die reeds zijn getrokken uit de COVID-19-crisis met betrekking tot de werkingssfeer van de Aanbeveling inzake toegang tot sociale bescherming.

(86) Zie [www.socialsecurity.be](http://www.socialsecurity.be).

(87) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 584, 2020.

(88) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 583, 2020.

(89) Van Langendonck, J., Het Belgisch model van sociale zekerheid. Een kritische appreciatie, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1/2008, pp. 64-65.

(90) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique. Rapport final*, p. 581, 2020.

(91) Dit deel is gebaseerd op de analytische verslagen van de Werkgroep Sociale Impact COVID-19 (WG SIC), het speciale nummer van het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1/2020, alsook op de input van leden van de WG SIC.

## 2.1. TIJDENS DE CRISIS GENOMEN MAATREGELEN INZAKE SOCIALE BESCHERMING

De COVID-19-pandemie heeft de Belgische samenleving en economie zwaar geraakt. Toen het virus in maart 2020 de EU trof, ging men er nog van uit dat het een tijdelijke economische inzinking betrof die kon worden opgevangen en dat de herleving van de economie later in 2020 en zeker in 2021 zou kunnen worden hervat. Die illusie heeft iedereen nu laten varen. Zelfs in de meest optimistische scenario's heeft de pandemie ons in een onmiskenbare recessie gestort die de komende jaren zal aanhouden.

Bij het uitbreken van de crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft de Belgische regering onmiddellijk tegenmaatregelen genomen om zowel de ondernemingen als de werknemers in de getroffen economische sectoren te beschermen, terwijl gerichte maatregelen werden genomen om specifieke kwetsbare groepen te beschermen. Deze tijdige reactie werd in belangrijke mate geholpen door de brede dekking van de Belgische sociale zekerheid en de reeds bestaande maatregelen, zoals de regeling voor tijdelijke werkloosheid voor werknemers in loondienst en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen.

Soms waren, als gevolg van de bijzondere omstandigheden, kleine aanpassingen nodig om deze reeds bestaande maatregelen doeltreffender te maken.

### 2.1.1. Werknemers in loondienst

Tijdens de crisis bood het algemene socialezekerheidsstelsel voor werknemers in loondienst voldoende dekking voor gezondheidszorg, beroepsziekten, ziekte en invaliditeit en werkloosheid. Niettemin dienden een aantal aanpassingen te worden doorgevoerd om in te spelen op de specifieke aard van de COVID-19-crisis.

#### a. Beroepsziekten

Al vroeg in de crisis kwamen werknemers in loondienst die in de gezondheidszorg werkzaam waren en een duidelijk verhoogd risico liepen om door het virus te worden besmet, in aanmerking voor een vergoeding wegens beroepsziekte indien de besmetting medisch in verband kan worden gebracht met hun risicovolle beroepsactiviteit. Deze regeling geldt ook voor scholieren en studenten die stage lopen. Ook personen die niet in de gezondheidssector werken en niet in een van de cruciale sectoren en essentiële diensten hebben gewerkt, kunnen in aanmerking komen voor compensatie van beroepsziekten, via een zogenaamd "open systeem". Deze personen moeten echter niet alleen blootgesteld zijn aan het beroepsrisico van de ziekte, maar zij moeten ook bewijzen dat zij de ziekte door het werk hebben opgelopen.

Tot 14 april 2021 werden 18.800 meldingen van COVID-19-slachtoffers in de gezondheidszorg geregistreerd door Fedris, de verantwoordelijke administratie. Het gaat om mensen die volgens hun bedrijfsarts het slachtoffer zijn geworden van een COVID-19-besmetting. 84% van de meldingen betreft vrouwen, de rest zijn mannen. Dit is vergelijkbaar met de verhouding in de werkgelegenheid van mannen en vrouwen in de sector. We merken op dat er in oktober, november en december 2020 opnieuw een piek was in het aantal meldingen voor personeel in de gezondheidszorg.

Tot 14 april 2021 werden 14.635 aanvragen voor terugbetaling van COVID-19 in de gezondheidszorg geregistreerd door het Federaal agentschap voor beroepsrisico's (Fedris), waaronder 11 aanvragen voor het overlijden van het slachtoffer. Er werden reeds 5.665 beslissingen genomen, waaronder 1.649 beslissingen voor gezondheidszorg en 3.340 beslissingen tot toekenning van schadevergoeding voor tijdelijke invaliditeit.

#### **b. Tijdelijke werkloosheid**

Het stelsel van tijdelijke werkloosheid was ongetwijfeld de grote schokdemper van de COVID-19-crisis. Tijdelijke werkloosheid is over het algemeen gevoeliger voor economische schommelingen en schokken dan volledige werkloosheid, waartegen zij een bufferfunctie vervult. Zij had haar nut reeds bewezen tijdens de financiële crisis. Vanaf het begin van de COVID-19-pandemie fungeerde de tijdelijke werkloosheidsregeling als een vitaal instrument om de economische gevolgen voor de bedrijven te verzachten en de koopkracht van de werknemers op peil te houden. Zij deed dit voor een ongekend grote groep werknemers in loondienst. In april 2020 was er al een piek van meer dan een miljoen tijdelijk werklozen.

Om aan deze uitzonderlijke en dringende situatie het hoofd te bieden, volgden verscheidene tijdelijke aanpassingen van de regelingen voor tijdelijke werkloosheid. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder kort beschreven.

Met ingang van 13 maart 2020 is het stelsel van tijdelijke werkloosheid vereenvoudigd, zowel wat de procedure, de voorwaarden om in aanmerking te komen, als de vervangingsratio van de uitkeringen betreft, om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de COVID-19-crisis. De flexibele toepassing van het begrip "overmacht" werd aanvaard en alle situaties van tijdelijke werkloosheid ten gevolge van het COVID-19-virus werden automatisch beschouwd als tijdelijke werkloosheid ten gevolge van "overmacht", zelfs als het bijvoorbeeld nog mogelijk was om een paar dagen te werken.

In het algemeen staat het stelsel van de tijdelijke werkloosheid open voor arbeiders en bedienden die gebonden zijn door een arbeidsovereenkomst in de privésector, de openbare sector en de non-profitsector en voor contractuele werknemers binnen een onderwijsinstelling. Uitzendkrachten hebben enkel recht op een tijdelijke werkloosheidsuitkering tijdens de duur van hun tijdelijke arbeidsovereenkomst. Vrije beroepen, zelfstandigen, studenten, statutaire ambtenaren, flexwerkers zonder schriftelijke arbeidsovereenkomst en seizoenarbeiders hebben geen recht op het stelsel van tijdelijke werkloosheid. Het stelsel van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht als gevolg van het COVID-19-virus is tijdelijk toegankelijk gemaakt voor mensen die werken met een dienstencheque. Artiesten en andere tijdelijke werknemers die zouden worden tewerkgesteld bij een afgelast evenement en die een schriftelijke formele toezegging van een arbeidsovereenkomst hebben, zouden in principe tijdelijk werkloos kunnen worden voor de duur van de arbeidsovereenkomst.

Voorts is een vereenvoudigde procedure voor het aanvragen en betalen van de tijdelijke werkloosheidsuitkering als gevolg van de coronacrisis ingevoerd, zodat de tijdelijke werkloosheidsuitkeringen tijdig aan de grote aantallen tijdelijke werklozen kunnen worden betaald. De uitkeringen zelf werden verhoogd tot 70% van het gemiddelde brutodagloon van de betrokken werknemer (met een maximum van 2.754,76 EUR

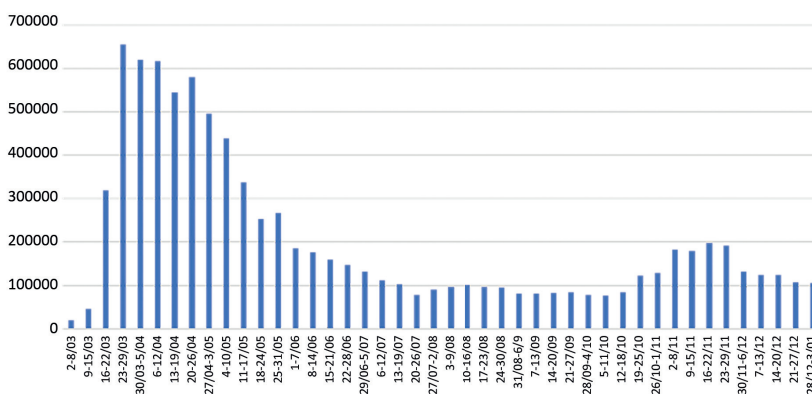


per maand) en een toeslag van 5,63 EUR per dag tijdelijke werkloosheid. Tijdelijk werklozen waren ook tijdelijk vrijgesteld van het invullen van controlekaarten.

Voorts werd vanaf 1 oktober 2020 tijdelijke werkloosheid ingevoerd voor wie tijdens de COVID-19-crisis voor kinderen moet zorgen. Deze maatregel werd ingevoerd voor diegenen die moeten zorgen voor de opvang van een minderjarig kind waarmee ze samenwonen en dat niet naar de crèche of naar school kan; een gehandicapt kind ten laste, ongeacht de leeftijd, dat niet naar een centrum voor gehandicaptenzorg kan gaan; een gehandicapt ten laste komend kind, ongeacht de leeftijd, dat een door de Gemeenschappen georganiseerde of erkende klinische of poliklinische verpleging of behandeling ondergaat; omdat het kinderdagverblijf, de school of het centrum geheel of gedeeltelijk is gesloten, of omdat afstandsonderwijs geheel of gedeeltelijk is ingevoerd, als gevolg van een maatregel ter beperking van de verspreiding van het coronavirus.

Ten slotte zijn er andere regels ingevoerd met betrekking tot de uitoefening van activiteiten tijdens de periode van tijdelijke werkloosheid. De belangrijkste aanpassing is dat inkomsten uit arbeid in een vitale sector (dit is land-, tuin- en bosbouw) gedeeltelijk mogen worden gecumuleerd met een tijdelijke werkloosheidsuitkering (75%).

**FIGUUR 2:** RAMING VAN HET AANTAL VTE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID (REGELING VOOR KORTSTONDIG WERK), 2020



Bron: Analytisch rapport van WG Sociale Impact COVID-19-Crisis.

### c. Werkloosheidsverzekering

De degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen was aanvankelijk “bevroren” van 1 april tot 31 augustus 2020, en werd verlengd naarmate België werd getroffen door nieuwe golven van de pandemie. Deze maatregel is thans verlengd tot 30 juni 2021.

Er moet worden benadrukt dat de regionale openbare arbeidsbemiddelingsdiensten de werklozen bleven begeleiden naar de arbeidsmarkt. Werkzoekenden werden

voornamelijk digitaal bemiddeld. Hoewel de gesprekken van de controlediensten met de werklozen tijdelijk werden opgeschort omdat de kantoren van de gewestelijke openbare diensten voor arbeidsvoorziening gesloten waren tussen 17 maart en eind mei 2020 (deze gesprekken moeten fysiek kunnen plaatsvinden, anders zijn ze niet rechtsgeldig), werden de controlegesprekken die in die twee maanden niet konden doorgaan, later allemaal ingehaald. De openbare diensten voor arbeidsvoorziening onderzoeken de mogelijkheden om het controleproces te digitaliseren, maar er moet worden benadrukt dat het belangrijk blijft dat iedereen, ook werkzoekenden met minder of geen digitale vaardigheden, de kans behoudt om zo'n belangrijk gesprek persoonlijk te voeren.

Voor werknemers die in de werkloosheid terechtkomen, wordt de tijdelijke werkloosheid als gevolg van de coronacrisis, indien van toepassing, niet in aanmerking genomen voor de duur van de pandemie. Met andere woorden, de tijdelijke werkloosheid als gevolg van de coronacrisis wordt beschouwd als een periode die gelijkgesteld wordt met tewerkstelling. De indieningstermijn voor de verplichte inschrijving als werkzoekende voor een uitkeringsaanvraag als volledig werkloze of als deeltijdwerknemer die recht heeft op de inkomensgarantie-uitkering, is voor de duur van de pandemie opgeschort.

Wat de beroepsinschakelingstijd betreft, zijn bepaalde voorwaarden en modaliteiten tijdelijk aangepast en is de periode voor het ontvangen van een inburgeringstoelage verlengd met drie maanden (april - juni 2020), van eind augustus tot eind september 2020 en tot eind 2020.

#### **d. Ziekte-uitkeringen**

Tenslotte werden ook aanvullende ziekte-uitkeringen toegekend aan arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen, om deze uitkeringen gelijk te brengen met de bedragen tijdelijke werkloosheid en het crisioverbruggingsrecht (zie voor wat betreft de zelfstandigheid ook verder hierna).

#### **2.1.2. Zelfstandigen**

Tijdens de COVID-19-crisis heeft een aanzienlijk aantal zelfstandigen zijn activiteiten moeten staken als gevolg van de COVID-19-beperkingen, terwijl anderen indirect werden getroffen, bijvoorbeeld omdat zij voor hun zelfstandige activiteit sterk afhankelijk zijn van sectoren waarvoor een verplichte sluiting gold. Ook voor hen werden snel maatregelen genomen om de gevolgen op te vangen.

Een eerste reeks maatregelen verlichtte de bijdragedruk voor zelfstandigen door de betalingsfaciliteiten tijdelijk te versoepelen. Mogelijkheden om verplichte bijdragebetalingen uit te stellen, de niet-toepassing van verhogingen en de opschorting van de praktijk van betalingsherinneringen gaven de getroffen zelfstandigen meer financiële ademruimte tijdens deze uitzonderlijke periode. Deze maatregelen vormen een aanvulling op de bestaande mogelijkheden om voorlopige bijdragen te verlagen en bijdragen vrij te stellen.

Een tweede reeks maatregelen was erop gericht zelfstandigen te compenseren voor inkomensverlies ten gevolge van de COVID-19-crisis. Reeds medio maart 2020 werd besloten een regeling uit te werken voor tijdelijke inkomensvervangende crisissteun

in het sociaal statuut van de zelfstandige, die zou aansluiten bij de bestaande regeling inzake het overbruggingsrecht.

Dit overbruggingsrecht is de opvolger van de vroegere faillissementsverzekering en is bedoeld om zelfstandigen in moeilijkheden sociale bescherming te bieden in een aantal situaties waarin zij hun activiteit moeten onderbreken. Een tijdelijk overbruggingsrecht voor crisismaatregelen werd in het leven geroepen als uitbreiding van de derde pijler van het “klassieke” overbruggingsrecht voor gevallen van “overmacht”. De maatregel was bedoeld om een financieel vangnet te bieden aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit moesten onderbreken als gevolg van de COVID-19-crisis. Omdat de tijdelijke verruiming bedoeld was om de grote groep getroffen zelfstandigen op een snelle en laagdrempelige manier te helpen, golden er minder strenge voorwaarden dan die welke doorgaans in de derde pijler van toepassing zijn.

In de periode maart-juni 2020 is bij de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voor zelfstandigen rekening gehouden met twee situaties:

- verplichte stopzettingen: zelfstandige activiteiten waarvan de regering had besloten dat zij tijdelijk niet langer konden worden uitgeoefend ten gevolge van de COVID-19-crisis. Voor deze zelfstandigen was geen minimale onderbrekingsperiode vereist;
- niet-verplichte sluitingen: zelfstandigen die zich genoodzaakt zagen hun activiteit volledig te onderbreken voor een minimumduur van 7 opeenvolgende kalenderdagen ten gevolge van de gevolgen van de COVID-19-crisis. Het betrof m.a.w. zelfstandigen die zelf niet onmiddellijk het voorwerp uitmaakten van sluitingsmaatregelen, maar die (onrechtstreeks) ernstige moeilijkheden ondervonden ten gevolge van de COVID-19-crisis en daardoor (bijv. door onderbroken leveringen, daling van het aantal reserveringen, daling van de bezettingsgraad, stijging van het aantal annuleringen) gedwongen werden hun zelfstandige activiteit tijdelijk volledig te onderbreken (bijv. omdat de voortzetting ervan verlieslatend werd).

In een tweede en derde fase werd de maatregel verlengd voor respectievelijk de maanden mei en juni 2020. Omdat veel zelfstandigen vanaf mei 2020 hun zelfstandige activiteit mochten hervatten, werd de beoogde doelgroep strikter afgebakend toen de maatregelen in juni 2020 werden verlengd voor de maanden juli en augustus 2020. Vanaf dat moment was de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voorbehouden aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit tijdelijk niet of slechts gedeeltelijk uitoefenden:

- als gevolg van de COVID-19-besluiten;
- of, omdat zij voor de uitoefening van hun activiteit afhankelijk waren van de in het vorige punt genoemde activiteiten; de zelfstandige moest dit verband in zijn aanvraag aantonen;
- omdat zij zich ten gevolge van COVID-19 genoodzaakt voelden hun zelfstandige activiteit gedurende ten minste 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig te onderbreken. In dat geval diende de zelfstandige voortaan een gemotiveerde aanvraag in te dienen, d.w.z. een aanvraag waaruit op basis van objectieve elementen bleek dat er sprake was van een gedwongen onderbreking ten gevolge van COVID-19. Dit was onder meer gericht op de zelfstandigen die hun rentabiliteit tijdens de eerste maanden van de crisis zagen kelderen en van wie

verwacht werd dat zij hun activiteit in juli en/of augustus niet zouden kunnen hervatten op een manier die het mogelijk zou maken om in hun levensonderhoud te voorzien.

Toen in augustus 2020 de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht opnieuw werd verlengd, werd het toepassingsgebied opnieuw ingeperkt, zodat de maatregel alleen nog bedoeld was voor zelfstandigen die hun activiteit moeten onderbreken of die afhankelijk zijn van een activiteit waarvoor een verplichte sluiting geldt. Hij was gericht op activiteiten in de sectoren die na de vierde fase van de doorstart gesloten moesten blijven of op zelfstandigen wier activiteit hoofdzakelijk van een dergelijke activiteit of sector afhangt.

In juni 2020 kwam er een tweede uitbreiding van het overbruggingsrecht voor zelfstandigen met de invoering van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de doorstart. Het doel van deze maatregel was om zelfstandigen die in het kader van de COVID-19-crisis hun zelfstandige activiteit tijdelijk moesten onderbreken, te ondersteunen bij de hervatting van hun activiteit. De gedachte achter de invoering van de maatregel was dat het bij de hervatting van de activiteit geenszins zeker was dat de zelfstandige een rendement zou behalen dat vergelijkbaar was met dat van vóór de COVID-19-crisis. De tijdelijke steun tijdens de herstart moest de zelfstandige ertoe aanzetten zijn activiteit te hervatten door hem tijdelijke inkomenszekerheid te bieden.

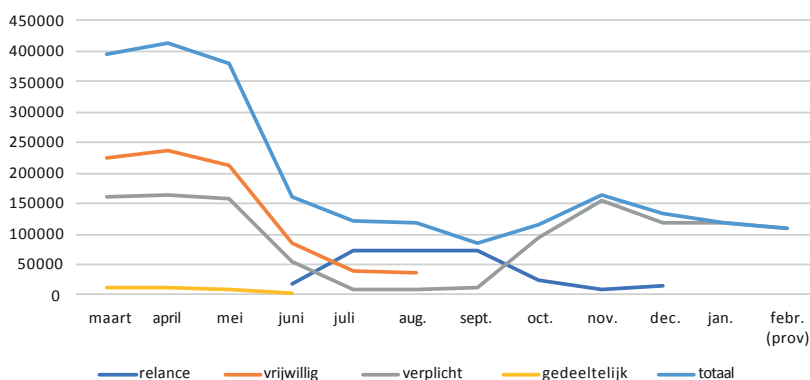
Eind 2020 werd beslist om de crisissteun voor zelfstandigen te verlengen via de tijdelijke verlenging van het overbruggingsrecht en dit tot 31 maart 2021. Tegelijkertijd werd beslist om het systeem vanaf begin 2021 aan te passen. De wet van 22 december 2020 voorziet vanaf 1 januari 2021 voor de zelfstandigen een systeem van crisisoverbruggingsrechten gebaseerd op 3 pijlers:

- overbruggingsrecht in geval van verplichte onderbreking van de activiteiten  
Bedoeld om zelfstandigen te ontlasten die i) hoofdzakelijk actief zijn in sectoren die hun activiteiten moesten stopzetten als gevolg van de pandemie of ii) die voor hun activiteit afhankelijk zijn van deze zelfstandigen, maar enkel op voorwaarde dat zij hun activiteiten volledig onderbreken voor de duur van de verplichte onderbreking. De maandelijkse uitkering verschilt naargelang van de gezinssamenstelling (2.583,38 EUR zonder gezin ten laste en 3.228,20 EUR met gezin ten laste) en het bedrag van de verschuldigde bijdragen (zelfstandigen die bijdragen verschuldigd zijn waarvan het bedrag lager is dan de minimumbijdrage voor het hoofdberoep, ontvangen een halve uitkering);
- overbruggingsrecht in geval van omzetsdaling  
Bestemd voor zelfstandigen die geconfronteerd worden met een aanzienlijke omzetsdaling (-40%) ten gevolge van de COVID-19-crisis. De maandelijkse uitkering verschilt naargelang van de gezinssamenstelling (1.291,69 EUR zonder gezin ten laste en 1.614,10 EUR met gezin ten laste) en het bedrag van de verschuldigde bijdragen (zie vorig punt);
- overbruggingsrecht in geval van quarantaine of opvang van een kind  
Bedoeld voor zelfstandigen die i) in quarantaine of isolatie zijn wegens COVID-19 of ii) moeten zorgen voor een kind dat als gevolg van de pandemie niet naar school kan. Het bedrag van de uitkering hangt af van de duur van de onderbreking (per 7 dagen) en verschilt naargelang van de gezinssamenstelling.

Het is de bedoeling dat deze maatregelen tot 30 juni 2021 van kracht blijven.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat als gevolg van de crisis ook een aantal versoepelingen zijn aangebracht in het klassieke overbruggingsrecht (uitbreiding van de werkingssfeer tot starters, gemaximeerde cumulatie van de uitkering met een ander vervangingsinkomen en de toekenning van pensioenrechten voor perioden van overbruggingsrecht).

**FIGUUR 3:** EVOLUTIE VAN HET AANTAL ZELFSTANDIGEN MET EEN OVERBRUGGINGSRECHT (2020-2021, VOORLOPIGE RESULTATEN)



Bron: Analytisch rapport van WG Sociale Impact COVID-19-Crisis.

Net als de werknemers wat betreft de tijdelijke werkloosheid, deden ook zelfstandigen snel massaal een beroep op het crisisonderbruggingsrecht, zoals figuur 3 illustreert. In maart 2020 kregen 396.162 zelfstandigen een volledig of gedeeltelijk crisisonderbruggingsrecht. Dit steeg lichtjes in april 2020 toen 413.915 dossiers werden uitbetaald en in mei 2020 lag dit nog steeds in dezelfde orde van grootte, namelijk 379.465. Voor de periode maart-mei 2020 heeft ongeveer 45% tot meer dan 50% van de zelfstandigen in hoofdberoep een crisisonderbruggingsrecht ontvangen. Dit neemt vanaf juni 2020 sterk af als gevolg van de geleidelijke afschaffing van de lockdownmaatregelen en de invoering van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. In juni bedroeg het aantal uitkeringen 162.373, wat neerkomt op 14% van het aantal zelfstandigen in hoofdberoep, en in juli nog 120.954. Voor augustus en september hebben resp. 119.236 en 84.735 zelfstandigen nog overbruggingsrechten. Als gevolg van de nieuwe sluitingsmaatregelen neemt het aantal zelfstandigen vanaf oktober 2020 (116.452) en november (163.483) opnieuw toe. In december 2020 (132.931) en januari 2021 (118.033) daalt het niveau weer wat. Ook in februari 2021 blijft het niveau boven de 100.000 (107.716).

Een aanzienlijk aantal zelfstandigen maakt gebruik van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart, met name in juli 2020: 71.237. In augustus loopt dit op tot 72.277 en voor september is dit 71.199. In oktober 2020 waren er 23.405 dossiers, in november 2020: 7.894 en in december 2020: 14.236.

Van het totale aantal aanvragen lag het aandeel van de aanvragen voor gedwongen sluiting aanvankelijk rond de 41% (maart 2020) en dit daalde tot 8% in augustus 2020 (voor het totale aantal verplichte en niet-verplichte sluitingen). In november 2020 en december 2020 is dit weer 90%.

## 2.2. AANPASSING VAN DE REACTIE OP DE CRISIS

### 2.2.1. Toezicht op de gevolgen van de crisis

Van bij het begin van de crisis werd de nodige aandacht besteed aan de noodzaak om de sociale impact van de COVID-19-crisis en de genomen maatregelen op de voet te volgen. Eind maart 2020 werd een interdepartementale werkgroep “Sociale impact COVID-19-Crisis” (WG SIC) opgestart<sup>92</sup>, met als opdracht de nodige capaciteit te ontwikkelen om de sociaaleconomische impact van de COVID-19-crisis op te volgen, de impact op korte termijn van de reeds genomen maatregelen te evalueren, waar mogelijk de te nemen maatregelen “*ex ante*” te evalueren, en risicogroepen te identificeren. Deze WG SIC verzamelt gegevens van de verschillende administraties en verstrekt op basis daarvan sinds 7 april 2020 wekelijks<sup>93</sup> geactualiseerde rapporten aan het beleidsnetwerk van de COVID-19-crisis.

Voorts werd een taskforce “Kwetsbare groepen COVID-19” opgericht. De belangrijkste taken van deze taskforce waren:

- het effect op kwetsbare personen van de pandemie, van de isolatiemaatregelen en van de sociaaleconomische maatregelen die door de verschillende beleidsniveaus, regeringen op korte en lange termijn zijn genomen, in kaart te brengen;
- de mensen opsporen die niet onder de genomen sociaaleconomische maatregelen vallen en hun problemen zichtbaar maken;
- overleggen over aanvullende concrete voorstellen voor COVID-19-maatregelen die op korte en lange termijn gerechtvaardigd zijn;
- beleidsaanbevelingen/voorstellen formuleren over de te nemen sociaaleconomische maatregelen;
- de coördinatie met de gefedereerde entiteiten bevorderen met het oog op een betere verspreiding van de maatregelen.

Deze taskforce levert relevante input uit het veld en wordt daarbij ondersteund door de WG SIC.

Om de vragen van deze overleggroep en de Taskforce “Kwetsbare groepen” over de gevolgen van de COVID-19-crisis te beantwoorden, heeft de WG SIC op basis van de op dat moment beschikbare informatie enkele beleidsnota’s opgesteld over de situatie van specifieke kwetsbare groepen.

(92) Vleminckx, K., Monitoring en beheer van de sociaaleconomische impact van de COVID-19-crisis in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1/2020, 2020.

(93) Werkgroep Sociale Impact COVID-19-crisis, Monitoring van de impact van de COVID-19-crisis op de werkgelegenheid en sociale bescherming in België (tweewekelijkse analytische nota’s).

### 2.2.2. Kwetsbare groepen

Zoals hierboven vermeld, heeft de sociale zekerheid, met name via de tijdelijke werkloosheidsregeling voor werknemers in loondienst en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, de belangrijkste onmiddellijke gevolgen van de economische crisis grotendeels opgevangen. Toch zijn er groepen op de arbeidsmarkt die ondanks deze crisismaatregelen niet voldoende waren beschermd. De meest kwetsbare groepen zijn waarschijnlijk degenen die werken in een sector die zwaar door de crisis is getroffen, maar geen beroep konden doen op een van de crisismaatregelen, of meer in het algemeen voor wie het sociale vangnet ontoereikend is. Wat volgt is daar grotendeels een illustratie van.

#### a. Atypische werknemers

Hoewel atypisch werk in veel sectoren van de Belgische economie voorkomt, wordt een van de zwaarst getroffen sectoren, de horeca (hotels, restaurants en cafés), gekenmerkt door een bijzonder sterke afhankelijkheid van atypische contracten. Velen in de horeca werken deeltijds en/of hebben een contract van korte duur. Begin 2020 vulde ongeveer 8 procent van de werknemers in de horeca zijn inkomen aan met een flexi-job. Een groot aantal doet dit ook door gebruik te maken van het statuut van gelegenheidswerknemer of met de overwerkregelingen die in de horeca gelden. Ook meer mensen met een kwetsbaar sociaaleconomisch profiel werken in deze sector: jongeren, laaggeschoolden, alleenstaanden, huurders, etc.

De regeling inzake tijdelijke werkloosheid compenseert ook grotendeels het inkomensverlies van deeltijdwerkers die hun activiteit moesten onderbreken als gevolg van de COVID-19-crisis. Uit voorlopige gegevens kunnen we afleiden dat voltijdse werknemers iets vaker tijdelijk werkloos zijn dan deeltijdse werknemers (de “kleine” deeltijdse werknemers, van minder dan 45%, waren gemiddeld meer maanden tijdelijk werkloos dan halftijdse werknemers). Deeltijdwerkers hebben gewoonlijk een lager inkomen, wat hun kwetsbaarheid vergroot. Zo bedraagt de vervangingsratio voor een halftijdse werknemer met het minimumloon 70%, maar zij gaan er sneller op achteruit dan bij voltijds werk. Vooral wanneer het inkomen uit deeltijdwerk het enige gezinsinkomen is, zal het inkomen in veel gevallen niet toereikend zijn. Speciale aandacht moet worden besteed aan eenoudergezinnen waar bijna 1 op de 3 in deeltijd werkt, maar ook tijdelijke werkloosheid is vaak niet voldoende voor koppels waarvan de partner inactief is. Ten slotte moet ook aandacht worden besteed aan deeltijdwerkers die een tweede deeltijdbaan hadden en die daardoor een aanzienlijk inkomensverlies kunnen lijden. Aanvullende inkomsten zoals overwerk en variabele inkomsten (bijv. fooien in de horeca) zijn vaak noodzakelijk, vooral voor kwetsbare groepen, om de eindjes aan elkaar te knopen.

Werknemers zonder vast contract kunnen ook terugvallen op tijdelijke werkloosheid als hun contract voor bepaalde tijd wordt onderbroken als gevolg van de COVID-19-crisis, zij het voor de resterende duur van hun contract. Als hun contract tijdens deze periode afloopt, moeten zij door de aard van hun contract toch al anticiperen op het voorziene einde ervan, maar zij komen nu in de normale werkloosheid terecht in een periode waarin het zoeken naar werk veel minder vanzelfsprekend is.

Voorts lijkt de uitzendsector bijzonder zwaar getroffen te zijn door de COVID-19-crisis. Getroffen werkgevers kunnen een aanvraag voor tijdelijke werkloosheid indienen voor uitzendkrachten die een contract hadden toen de COVID-19-crisis uitbrak, of voor seizoensgebonden opdrachten die vóór de COVID-19-crisis werden uitgevoerd. Uitzendkrachten die tussen twee contracten in zitten, wanneer hun contract niet wordt verlengd of om andere redenen wordt beëindigd, kunnen echter in plaats daarvan reguliere werkloosheid aanvragen, mits zij aan de standaardvoorwaarden voldoen. Uitzendkrachten die tussen twee contracten in zitten en (nog) niet aan de vereiste voor een reguliere werkloosheidsuitkering voldoen, kunnen worden geïdentificeerd als een risicogroep in een context van schaarse arbeidskansen.

Flexi-jobwerknemers (contract van beperkte duur als aanvulling op de hoofdactiviteit) zijn ook bijzonder getroffen door de COVID-19-crisis. Mensen met een flexi-job zijn echter niet de meest kwetsbare groep werknemers, aangezien zij een ander arbeidscontract moeten hebben (ten minste 4/5) of gepensioneerd moeten zijn om in aanmerking te komen voor een flexi-jobstatus. Aangezien het per definitie om een aanvullende bron van inkomsten gaat, is er dus een zekere dekking door inkomsten uit het hoofdberoep of pensioen. Niettemin leidt het verlies van een flexi-job in bepaalde gevallen tot een aanzienlijk inkomensverlies en het is dan ook niet duidelijk of de steun uit de hoofdactiviteit in alle gevallen toereikend is.

#### **b. Werknemers in maatwerkbedrijven**

Een zeer specifieke groep bestaat uit werknemers in maatwerkbedrijven die tijdelijk werkloos waren, maar geen recht hadden op werkloosheidsuitkeringen (en andere verwante uitkeringen). Zij ontvangen namelijk al een arbeidsongeschiktheidsuitkering, die zij kunnen aanvullen met hun loon voor de dagen dat zij werken. Het gevolg was dat deze mensen tijdens de eerste vier of vijf weken van de COVID-19-crisis volledig terugvielen op hun arbeidsongeschiktheidsuitkering. Er is echter een wetsvoorstel aangenomen dat werknemers nu ook een werkloosheidsuitkering toekent voor de dagen dat zij tijdelijk werkloos zijn.

#### **c. Kunstenaars**

Aangezien artiesten, uitvoerende kunstenaars en technici die in de evenementensector werken, bijzonder hard door de crisis werden getroffen doordat evenementen en voorstellingen werden afgelast, werden sommige zwakke punten met betrekking tot hun recht op sociale bescherming nog acuter. Er werden tijdelijke maatregelen ingevoerd om de lacunes te dichten.

Een kunstenaar of artiest is opgenomen in de bestaande statuten. Er bestaat dus geen kunstenaarsstatuut met aparte bijdragen en/of aparte sociale bescherming. Kunstenaars en artiesten kunnen zich in verschillende sociale statuten inschrijven, vaak met bepaalde uitzonderingen of flexibiliteit om rekening te houden met hun soms onzekere en wisselende arbeidsomstandigheden.

De mogelijke statuten voor kunstenaars zijn:

- zelfstandige in hoofdberoep;
- zelfstandige nevenactiviteit;



- werknemer;
- zelfstandigen met een RSZ-status<sup>94</sup>.

In het rapport over kwetsbare groepen van 22 april 2020, dat door de Nationale Bank van België (NBB) werd opgesteld in opdracht van de *Economic Risk Management Group* (ERMG), wordt op basis van informatie uit de Nationale Rekeningen gesteld dat er in België 18.500 kunstenaars actief zijn, waarvan ongeveer 7.400 als zelfstandige en ongeveer 11.200 als loontrekkende.

Volgens het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) waren in 2018 3.451 personen ingeschreven onder code 509 “Kunsten (vóór 1 juli 2003): schilders, decorateurs, instrumentstimmers, muziekcomponisten, filmmakers, acteurs, kunstenaars, modellers, ...” en 16.965 personen waren ingeschreven onder code 510 “Kunsten (vanaf 1 juli 2003): het verlenen van artistieke diensten en/of het vervaardigen van artistieke werken in de audiovisuele en visuele kunstensector, muziek, literatuur, amusement, theater en de choreografie” ingeschreven als zelfstandige in hoofdberoep of als nevenberoep.

Kunstenaars die zouden worden tewerkgesteld tijdens een afgelast evenement dat gepland was tussen 1 mei 2020 en 31 maart 2021, kunnen aanspraak maken op tijdelijke werkloosheid als zij kunnen aantonen dat zij een formele toezegging hadden voor een arbeidsovereenkomst voor die periode. Tijdelijke werkloosheid is ook mogelijk voor werknemers met een tijdelijk contract als zij in dienst waren op het moment dat de werkgever zich beroept op “overmacht” of als hun overeenkomst al vóór 13 maart 2020 bestond.

Onder bepaalde soepele voorwaarden kan een werknemer die in de periode van 13 maart 2019 tot en met 13 maart 2020 voldoende artistieke of technische activiteiten in de artistieke sector heeft verricht, gedurende een beperkte periode van 1 april 2020 tot en met 31 december 2020 een volledige werkloosheidsuitkering ontvangen.

Gedurende een bepaalde periode werden auteursrechten en naburige rechten niet in aanmerking genomen voor de werkloosheidsregeling. De daling van de uitkering werd geneutraliseerd van 1 april 2020 tot 31 december 2020. De degressiviteit van de uitkering werd als het ware negen maanden naar achteren geschoven. De referentieperiodes die nodig zijn om de reeds bestaande uitkeringen in de werkloosheid te krijgen of te behouden, werden geschorst. Omdat alle optredens of opnames werden stopgezet, kunnen artiesten in de praktijk geen opdrachten uitvoeren.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering voor kunstenaars worden tijdelijk versoepeld. Kunstenaars die aan de versoepelde voorwaarden voldoen, hebben op die basis recht op een volledige werkloosheidsuitkering tot 31 maart 2021. Om aan deze voorwaarden te voldoen, moeten ze aantonen dat ze tussen 13 maart 2019 en 13 maart 2020 de volgende prestaties hebben geleverd: minstens 10 artistieke activiteiten waarop sociale bijdragen werden ingehouden, of minstens

---

(94) RSZ: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

10 technische activiteiten in de kunstensector waarop sociale bijdragen werden ingehouden, of artistieke activiteiten of technische activiteiten in de kunstensector die tegen een taakloon werden vergoed en overeenstemmen met minstens 20 dagen activiteit.

Werknemers die artistieke of technische activiteiten in de artistieke sector verrichten, genieten een gunstiger regeling voor de bepaling van het bedrag van hun uitkering: na afloop van de eerste 12 maanden werkloosheid behouden zij gedurende 12 maanden het hoogste uitkeringspercentage van 60%, en wordt alleen het loonplafond aangepast. Om die uitkering te verkrijgen moet tijdens een referentieperiode aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Voor de bepaling van die referentieperiode wordt de periode van 13 maart 2020 tot en met 31 december 2020 niet in aanmerking genomen.

#### **d. Sekswerkers**

Een andere sector die bijzonder zwaar getroffen werd door de crisis was de prostitutiesector. Er bestaat geen officiële status voor sekswerkers. Hoewel er geen verbod op sekswerk bestaat, is het “faciliteren” van prostitutie illegaal. Hieronder valt ook het in dienst nemen van iemand als sekswerker. In de praktijk zijn er drie typische situaties:

- freelancestatus, waarbij de betrokkene het statuut van zelfstandige aanvraagt, gewoonlijk als hostess, masseur, enz.;
- werknemerscontract, meestal als “kelner”, “gastvrouw” of “masseur”, waarmee men zich inschrijft voor het systeem voor werknemers;
- zwartwerk, waarbij de activiteit niet wordt aangegeven en niet onder een van de voorziene regelingen valt.

Om verschillende redenen, vaak ook vanwege een preciaire verblijfsstatus, is de activiteit in veel gevallen niet geïndiceerd en wordt deze dus “zwart” uitgeoefend. Wanneer de inkomsten uit sekswerk in deze situatie wegvallen en onder meer hun verblijfsstatus en hun leefsituatie dit toelaten, kunnen deze sekswerkers in de praktijk proberen een beroep te doen op sociale bijstand.

De vermelding van sekswerk als een vroegere bron van inkomsten werd door bepaalde openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) echter geïnterpreteerd als een bevestiging van het vermoeden van zwartwerk, waardoor aan deze sekswerkers een leefloon werd ontzegd.

De federale politie schatte in 2015 dat er 26.000 sekswerkers werkzaam zijn in België. UTSOPI, het collectief van sekswerkers in België, hanteert een schatting van 25.000 tot 30.000. Geschat wordt dat ongeveer de helft daarvan voltijds zwartwerkers zouden zijn, die wij inschatten als de meest kwetsbare groep onder de sekswerkers.

#### **e. Niet-aangegeven werk**

Naast de reguliere arbeidsmarkt kent België ook een informele arbeidsmarkt. We moeten aannemen dat tijdens de lockdown een groot deel van het zwartwerk tot stilstand is gekomen, met alle sociale en economische gevolgen van dien. De omvang van het zwartwerk kan niet gemakkelijk worden geschat. Op basis van gegevens van

de NBB en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), in de veronderstelling dat in elke sector zwartwerkers evenveel kans hebben om tijdelijk zonder werk te zitten als de werknemers die wel zijn aangegeven, schat de FOD WASO dat er ongeveer 14.400 informele werknemers geen werk meer hadden als gevolg van de COVID-19-crisis (in het geval van verschuivende verhoudingen tussen de reguliere en de zwarte economie als gevolg van de COVID-19-pandemie kan dit cijfer uiteraard sterk verschillen). Zij waren vooral te vinden in de bouw, de detailhandel en de horeca. Het is belangrijk voor ogen te houden dat het hier niet gaat om een beoordeling van het effect op al het zwartwerk, maar van het effect op mensen die geen ander werk verrichten dan zwartwerk. Voor zover zij dit niet reeds combineren met een uitkering, is dit ook de meest problematische groep, aangezien zij geen andere baan hebben waaraan zij sociale rechten kunnen ontleenen.

#### **f. Andere zeer kwetsbare groepen**

Daarnaast zijn er de zeer kwetsbare groepen die buiten de traditionele metingen vallen: daklozen, mensen zonder wettig verblijf, etc. Hoewel gegevens in dit verband ontbreken, kan worden aangenomen dat vooral de eerste periode van de crisis, tijdens de lockdown, voor deze groepen zeer moeilijk was.

De eerste bijzonder kwetsbare groep zijn de daklozen. Binnen deze groep zijn de meest kwetsbaren degenen die niet over de middelen beschikken om in hun eigen onderhoud te voorzien. Een eerste categorie zijn de daklozen die op straat leven en degenen die in nood-, crisis- of nachtopvangcentra verblijven. Daarnaast zijn er de daklozen die verblijven in woonstructuren voor mensen zonder vaste verblijfplaats, voor vrouwen, voor asielzoekers en migranten, voor mensen die uit een instelling komen of voor begunstigen van langdurige huisvestingssteun. In de eerste plaats was het voor deze groep bijna onmogelijk om tijdens de lockdown aan de maatregelen te voldoen. Bovendien kwam de toepassing van administratieve procedures, die nochtans essentieel zijn voor de sociale begeleiding van daklozen, tijdens de eerste maanden van de crisis in het gedrang. Naast de situatie van de dakloze die aanspraak kan maken op het recht op maatschappelijke integratie zonder over een geregistreerde verblijfplaats te beschikken, is de inschrijving in het bevolkingsregister een essentiële voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op rechten op sociale uitkeringen en om de continuïteit van deze uitkeringen te verzekeren. Bovendien kan tijdelijke huisvesting die door een derde aan een dakloze wordt aangeboden, leiden tot vragen over de situatie van feitelijke samenwoning.

Een andere bijzonder kwetsbare groep zijn vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en (afgewezen) asielzoekers. Het recht op sociale bijstand is voor deze groepen zeer beperkt. Bijstand aan personen zonder wettelijk verblijfsrecht is in principe beperkt tot dringende medische hulp en dat was in de lockdownperiode allesbehalve evident, al is er op basis van de bevraging van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) slechts een zeer kleine terugval, die waarschijnlijk te wijten is aan het uitstel van medische zorg tijdens de lockdown, maar met een nieuwe piek in november 2020, met aantallen die hoger liggen dan het jaar voordien. Vreemdelingen met verblijfsrecht daarentegen zijn vaak gebonden aan de voorwaarde dat zij geen onredelijke belasting vormen voor het bijstandsstelsel van het land van verblijf. Op basis van signalen uit het werkveld blijkt dat vreemdelingen die hun baan zijn kwijtgeraakt vaak geen beroep

durven te doen op het OCMW uit angst om hun verblijfsrecht te verliezen. Mislukte asielzoekers kunnen in de opvang verlenging van de materiële bijstand aanvragen, maar de procedure en de beperkte beschikbaarheid van maatschappelijk werkers en advocaten maken dit niet vanzelfsprekend. Ook de niet-uitgeprocedeerde asielzoekers worden door de huidige crisis benadeeld. Zo wordt van asielzoekers verwacht dat zij na twee maanden doorstromen naar reguliere huisvesting, maar het vinden van een woning was tijdens de coronacrisis allesbehalve vanzelfsprekend.

In de eerste plaats ontbreekt het vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en (afgewezen) asielzoekers vaak aan een stabiel inkomen en middelen om in hun levensonderhoud te voorzien. Bovendien worden zij, net als andere kwetsbare groepen, geconfronteerd met een moeilijkere toegang tot sociale bijstand en diensten, prijsstijgingen en een verminderde beschikbaarheid van goederen, alsook met extra uitgaven om de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te nemen ter bescherming tegen COVID-19. Sommigen trekken zich daarom terug in een buitensporig isolement, anderen doen dat vanwege de onzekerheid over hun rechten en het gebrek aan informatie daarover. Een van de gevolgen is dat velen de gezondheidszorg mijden en daardoor zichzelf en de samenleving in gevaar kunnen brengen. Ten slotte was en is het voor personen zonder verblijfsrecht, vreemdelingen die hun baan verliezen en asielzoekers die zijn afgewezen vaak niet mogelijk om asiel aan te vragen vanwege reisbeperkingen. Bovendien was het indienen van verblijfsaanvragen in de eerste maanden van de coronacrisis moeilijk omdat de diensten die de nodige bewijsstukken kunnen verstrekken, niet of niet volledig operationeel waren.

### **2.3. VOORLOPIGE IMPACT**

Er is grote behoefte aan informatie die kan helpen het effect van de crisis en de uitgevoerde maatregelen op de sociale situatie in te schatten. De gegevens om een actueel beeld te krijgen van het effect op armoede en levensstandaard zijn veelzijdig en daarom voorsnog schaars. Daardoor moeten we ons vaak verlaten op schattingen en microsimulatiemethoden.

Uit de simulaties van de FOD WASO blijkt dat de financiële gevolgen van tijdelijke werkloosheid voor lagere lonen relatief beperkt blijven, hoewel een beperkte inkomensdaling ook voor lage inkomens problematisch kan zijn. Voor hoge lonen is er een aanzienlijke impact. De impact neemt wel toe met de duur van de tijdelijke werkloosheid. Tijdelijke werkloosheid absorbeert ook een groot deel van het inkomensverlies voor deeltijdse werknemers, maar het resterende inkomensverlies kan problematisch zijn als het deeltijdse inkomen het enige inkomen is. Deze resultaten zijn in overeenstemming met de simulaties van het Federaal Planbureau. Daaruit blijkt dat het effect van 5 weken tijdelijke werkloosheid (op basis van de aanvragen die begin april 2020 zijn ingediend) op jaarbasis, en rekening houdend met een volledige terugkeer naar de situatie van voor de crisis, wordt geraamd op een gemiddeld effect op het beschikbare inkomen van 0,4%, waarbij het effect kleiner zou zijn voor de laagste inkomenscategorieën. De duur van de tijdelijke werkloosheid is dus van groot belang voor het uiteindelijke financiële effect. In dit verband is het van belang erop te wijzen dat, behalve in april, minstens 2/3 van de tijdelijke werklozen minder dan de helft van de maand in tijdelijke werkloosheid verkeerde. Zoals hierboven aangegeven,

groeit echter de groep die gecumuleerd over 2020 gedurende een langere periode in tijdelijke werkloosheid zal verkeren. In september 2020 waren 326.899 werknemers gecumuleerd langer dan 51 dagen tijdelijk werkloos. Hoe langer de tijd in tijdelijke werkloosheid, hoe groter uiteraard de financiële gevolgen.

Een studie van het academisch consortium Covivat, medegefinancierd door de FOD Sociale Zekerheid, maakt gebruik van microsimulatie (*nowcasting*) om de distributie-impact van COVID-19 te onderzoeken voor de maand april 2020, de eerste volledige maand van lockdown.

De studie begint met de vaststelling dat vooral werknemers met lagere inkomens de gevolgen van het COVID-19-crisis ondervonden. Voor zelfstandigen was dit meer gespreid over de inkomensgroepen. De gemiddelde impact op het bruto-inkomen van de getroffen werknemers bedroeg 1.950 EUR, of een impact van 64%. Na de tussenkomst van de tijdelijke werkloosheidsuitkeringen, de automatische vermindering van de sociale bijdragen en de belastingen daalt dit effect tot een gemiddelde van 382 EUR of 17%.

Wanneer wordt gekeken naar de verdeling van het effect over de kwintielen, blijkt dat de schok in sterkere mate is opgevangen voor de lagere en middenlonen. Het individuele netto beschikbare inkomen voor (loon)kwintielen 2 en 3 daalde respectievelijk met 12% en 12,6%. Voor werknemers in loonkwintielen 4 en 5 daalde het netto beschikbare inkomen met respectievelijk 17,4% en 25,6%. In het eerste kwintiel daalde het inkomen met 16%. Het grotere effect voor dit laatste kwintiel was vooral te wijten aan de forfaitaire bedrijfsvoorheffing, die na april werd aangepast.

In een volgende stap analyseert de studie het effect van de COVID-19-crisis op het inkomen van het huishouden volgens de kwintielen (van het inkomen van het huishouden). Hieruit blijkt dat zowel de COVID-19-maatregelen als de aanwezigheid van andere inkomens binnen het huishouden het effect hebben beperkt. “Omdat lagere-inkomensgroepen vaker worden bevolkt door alleenstaanden of alleenverdieners, ondervinden zij gemiddeld een sterkere relatieve daling van het huishoudinkomen. Het degressieve patroon wordt nog versterkt door het gevoerde beleid, dat in april vooral goed werkte voor de middeninkomens.” (Covivat, 2021). Dit effect is echter berekend op de getroffen huishoudens. In de lagere kwintielen zijn er echter minder getroffen huishoudens, aangezien dit vooral gepensioneerden en inactieven zijn. Het aantal getroffen huishoudens is vooral beperkt in het laagste kwintiel (<5%) (zie Figuur 4).

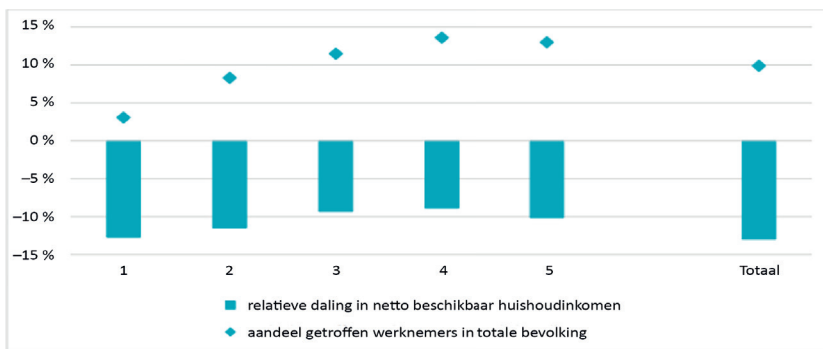
Het resultaat van beide verdelingen – de omvang van de impact en het aandeel van de getroffen – betekent dat de globale impact relatief beperkt is gebleven.

In de totale bevolking blijft het percentage personen dat onder bepaalde grenzen (100%, 80%) van het mediane inkomen blijft, beperkt. Het aantal personen in een huishouden onder de mediaan stijgt van 50% tot 54,7%. Het aantal dat onder 80% van het mediane inkomen valt, stijgt van 30,5% tot 33,7%. Ook het aantal mensen dat onder de armoedegrens terechtkomt, is slechts in beperkte mate toegenomen: van 12,5% tot 13,7%. Het effect is groter wanneer we ons richten op de werknemers die

getroffen werden. Onder deze groep is het aantal werknemers onder de armoedegrens gestegen van 2,6% tot 6,8%. Het aantal werknemers met een gezinsinkomen van minder dan 80% van het mediane inkomen stijgt van 14,7% tot 24,4% en het aantal werknemers met een inkomen onder het mediane inkomen stijgt van 34,1% tot 49,4%.

Het lijkt waarschijnlijk dat de gevolgen van COVID-19 in de andere maanden vergelijkbaar zullen zijn. De vraag, en het doel van een meer diepgaande analyse, is om te weten wat de impact op jaarbasis is, gegeven de eerdere vaststelling dat een relatief grote groep, cumulatief over meerdere maanden, al tijdelijk werkloos is.

**FIGUUR 4:** GEMIDDELTE DALING VAN HET GEZINSINKOMEN IN HUISHOUDENS MET EEN GETROFFEN WERKNEMER EN HET AANDEEL VAN GETROFFEN WERKNEMERS IN DE TOTALE BEVOLKING, PER KWINTIEL



Noot: kwintielen zijn gebaseerd op het pre-COVID beschikbare nettogezinsinkomen, gecorrigeerd voor gezinsgrootte en geïnsamenstelling en op maandbasis. Het aandeel getroffen werknemers is uitgedrukt ten opzichte van de totale bevolking.

Bron: Covivat, 2021.

In het algemeen concludeert deze Covivat-studie dat de potentiële impact van de COVID-19-schok en de daaropvolgende gedeeltelijke lockdown op de individuele inkomens vrij aanzienlijk zou zijn geweest als er geen beleidsreactie was geweest. Zij merken op dat de Belgische “welvaartsstaat duidelijk als een sociale stabilisator heeft gefungeerd” (Covivat, 2021). Rekening houdend met het effect van de tijdelijke werkloosheid voor werknemers en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, daalde het beschikbare inkomen van de huishoudens met 4% bij de totale bevolking (en met 22% bij de huishoudens met getroffen zelfstandigen, en met 13% bij de huishoudens met getroffen werknemers). Het verlies aan arbeidsinkomen als gevolg van de economische schok werd voor het grootste deel opgevangen door de genomen compenserende maatregelen. Toch daalde een aanzienlijk deel van de getroffen bevolking tot minder dan 60% van het mediane maandelijks equivalent beschikbaar inkomen van een huishouden vóór de COVID-19-shock, en daalde een nog groter deel tot minder dan 80% en 100% van het mediane maandelijks equivalent beschikbaar inkomen van een huishouden vóór de COVID-19-shock. Dit betekent dat de tijdelijke

werkgelegenheids- en overbruggingsregelingen de enorme economische gevolgen van de COVID-19-crisis daadwerkelijk hebben opgevangen. Tegelijkertijd geeft het ook aan dat zelfs onder de werknemers die recht hadden op compenserende maatregelen, een niet te verwaarlozen deel een aanzienlijke daling van het gezinsinkomen en van hun levensstandaard ondervond. Bovendien gaat het hier om voorzichtige ramingen, aangezien de Covivat-studie alleen betrekking heeft op de personen die werkten voordat de COVID-19-pandemie toesloeg.

Een recente studie van het academische Covivat-consortium<sup>95</sup> bevestigt en versterkt de inzichten van de vorige verdelingsstudie, die beperkt was tot april 2020, voor het hele jaar 2020. De inkomensschok ten gevolge van de COVID-19-pandemie in 2020 was zeer ongelijk verdeeld over de loontrekkenden: 64,4% heeft geen bruto-inkomensverlies geleden. Het volledige verlies is dus geconcentreerd bij 35,6% van de werknemerspopulatie. De horeca- en evenementensector kwam ook uit deze jaarlijkse analyse naar voren als de meest getroffen sector.

Andere relevante bevindingen van deze impact- en verdelingsanalyse voor het jaar 2020:

- meer dan een op de drie werknemers heeft in 2020 een inkomensverlies geleden als gevolg van tijdelijke werkloosheid of een terugval in inkomen uit flexi-jobs;
- gemiddeld verloor een getroffen werknemer 15,1% aan bruto jaarinkomen in vergelijking met een basisscenario “2020 zonder COVID-19”;
- de hogere uitkeringen hebben dat verlies teruggebracht tot een daling van het jaarlijks besteedbaar inkomen met 3,1%, wat neerkomt op een verlies van 858 EUR;
- de COVID-19-schok doet zich onevenredig sterk voor in de onderste helft van de inkomensverdeling: waar de drie kwintelen met de laagste bruto jaarinkomens een aandeel in het bruto-inkomen van 41% vertegenwoordigen, dragen zij voor 66,5% bij aan het totale verlies aan bruto-inkomen;
- hoe langer iemand tijdelijk werkloos was, hoe groter het verlies. Voor werknemers die in 2020 meer dan 53 dagen tijdelijk werkloos waren, liep het verlies in besteedbaar inkomen op tot gemiddeld 5,7% (of een verlies van 1.502 EUR). Dat verlies liep zelfs op tot gemiddeld 3.075 EUR voor werknemers die meer dan 156 dagen tijdelijk werkloos waren;
- het gebrek aan sociale bescherming van het aanvullend inkomen dat in het kader van de flexi-job-status wordt verworven, drijft het inkomensverlies aanzienlijk op. Werknemers die tijdelijk werkloos werden en een flexi-job zagen verdwijnen, gaan er bruto gemiddeld 24,4% op achteruit. Het besteedbaar inkomen daalt met 7,8% of 2.457 EUR.

Ook met een nieuwe studie naar de genderimpact (*De impact van COVID-19 op de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen in Brussel*) zal rekening gehouden worden.<sup>96</sup>

(95) Capeau, Bart, Decoster, André, Vanderkelen, Jonas en Van Houtven, Stijn, De impact van de COVID-19-schok voor loon- en weddetrekkenden in 2020, *COVIVAT Beleidsnota nr. 9*, Leuven, april 2021.

(96) Brusselse Raad voor Gelijkheid tussen Vrouwen en Mannen, *De impact van COVID-19 op de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen in Brussel*, 2021, beschikbaar op [http://www.adviesraad-gelijk-kansen.irisnet.be/wp-content/uploads/2021/04/CONSEIL-BXL-EGALITE-FEMMES-HOMMES\\_RECOMMANDATIONS\\_COVID1\\_NL\\_2021\\_DEF.pdf](http://www.adviesraad-gelijk-kansen.irisnet.be/wp-content/uploads/2021/04/CONSEIL-BXL-EGALITE-FEMMES-HOMMES_RECOMMANDATIONS_COVID1_NL_2021_DEF.pdf).

### 3. BELEIDSDOELEN EN VOORGESTELDE MAATREGELEN

#### 3.1. BELEIDSDOELEN

De toegang tot sociale bescherming kadert binnen de bredere doelstelling voor een efficiënte emanciperende sociale zekerheid voor een welvarend, solidair en duurzaam België.

Om tegemoet te komen aan de uitdagingen van de toekomst zal de federale regering werk maken van een modernisering van de Belgische sociale zekerheid, in samenwerking met de sociale partners. Hierbij is de verklaring van de sociale partners naar aanleiding van 75 jaar sociale zekerheid<sup>97</sup> het vertrekpunt, waarbij de volgende assen aan bod komen:

- een toekomstgerichte sociale zekerheid;
- een duurzame sociale zekerheid;
- een cultuur van monitoring en evaluatie;
- een sterke en doelmatige sociale zekerheid;
- een inclusieve arbeidsmarkt;
- een innovatieve en duurzame economie als motor van de productiviteit;
- governance en paritair beheer.

##### 3.1.1. Convergentie tussen stelsels

De federale regering engageert zich tot een grotere convergentie tussen het statuut van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren, met respect voor verworven rechten, om de grote verschillen tussen de socialezekerheidsstelsels aan te pakken. Hiertoe wordt in overleg met de sociale partners een voorstel geformuleerd tegen eind 2021. Er zal hierbij rekening gehouden worden met de specifieke karakteristieken van de verschillende beroepsgroepen. Gelet op deze verschillen, is het niet de bedoeling een identieke bescherming te bieden tussen verschillende stelsels onderling, maar wel een gelijkwaardige bescherming.

Naast de voorstellen die uit het sociaal overleg zullen voortvloeien voor de verdere convergentie tussen stelsels wordt ook bij andere maatregelen toegekeken op het garanderen van een gelijkwaardige bescherming. Zo werd bij de verlenging van het geboorteverlof deze zowel voor werknemers als zelfstandigen doorgetrokken.

##### 3.1.2. Formele dekking

Het bijzonder statuut van verschillende groepen werknemers zal in de periode 2021-2024 geëvalueerd worden en aanpassingen zullen voorgesteld worden.

Het eerste statuut dat in dat kader geëvalueerd zal worden is het kunstenaarsstatuut. Er bestaat momenteel geen kunstenaarsstatuut met afzonderlijke bijdragen en/of afzonderlijke sociale bescherming. Artiesten en kunstenaars kunnen zich in uiteenlopende sociale statuten registreren, vaak met bepaalde uitzonderingen of flexibiliteit om aldus rekening te houden met hun soms preciaire en wisselende

(97) De volledige tekst van de "Gemeenschappelijke verklaring van de sociale partners naar aanleiding van de viering van 75 jaar sociale zekerheid voor werknemers": <https://news.belgium.be/sites/default/files/news-items/attachments/2019-12/75%20jaar%20Sociale%20Zekerheid%20voor%20Werknemers.pdf>.



arbeidsomstandigheden. In overleg met de culturele en sociale partners zal een traject worden opgestart om het kunstenaarsstatuut te evalueren en aanpassingen voor te stellen.

Vervolgens zullen op korte termijn ook de situatie van diverse specifieke beroepsgroepen worden geëvalueerd, zoals onder meer de onthaalouders en mensen die aan verenigingswerk doen, en sekswerkers.

Er zal verder bijzondere aandacht uitgaan naar de personen die structureel actief zijn in de platformeconomie, om hun bescherming te verbeteren. Schijnzelfstandigheid en schijnwerknemerschap moeten worden bestreden.

De COVID-19-crisis heeft eens te meer het belang van de solidariteit en de rol van het maatschappelijk middenveld aangetoond. De bijzondere regelingen voor mantelzorgers en vrijwilligers zullen dan ook geëvalueerd en ondersteund worden. Het is hierbij belangrijk om onbaatzuchtige karakter van het vrijwilligerswerk te behouden en duidelijk te onderscheiden van de specifieke statuten die vergoedingen toestaan.

Naar analogie met de werkloosheidsverzekering voor werknemers, biedt het overbruggingsrecht aan zelfstandigen sociale bescherming tegen inkomensverlies, dat voortvloeit uit het onvrijwillig wegvallen van een beroepsactiviteit. Een evaluatie hiervan werd door het algemeen beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen opgestart in april 2021 en zal leiden tot een eindverslag, samen met eventuele beleidsaanbevelingen. Hierbij zullen ook de lessen getrokken uit de ervaringen gedurende de COVID-19-crisis meegenomen worden.<sup>98</sup>

Gelet op de specifieke aard van de zelfstandige activiteit waarbij het moeilijk is om na te gaan of een ongeval zich heeft voorgedaan in het privéleven of gerelateerd is aan de beroepsactiviteit, en zoals weergegeven in het advies van de sociale partners,<sup>99</sup> wordt het weinig zinvol geacht om zelfstandigen toegang te geven tot de werknemersregeling voor arbeidsongevallen en beroepsziekten<sup>100</sup>. Gelet op de eigenheden van de activiteit van de zelfstandigen worden de zelfstandigen voor dit risico verzekerd via de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de pensioenen.

### 3.1.3. Effectieve dekking

Eén van de centrale doelstellingen van deze legislatuur is een grootschalige pensioenhervorming waarvoor tegen 1 september 2021 een concreet voorstel zal worden voorgelegd aan de regering. Zo wordt de toegang tot het minimumpensioen hervormd en wordt ook een nieuwe pensioenbonus ingevoerd (zie ook 3.1.4. Adequaatheid).

(98) Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Advies 2021/08, p. 12, 19 april 2021.

(99) Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Advies 2021/08, p. 6, 19 april 2021.

(100) Al dient hier wel volledigheidshalve opgemerkt te worden dat ook zelfstandigen slachtoffers van asbestose aanspraak kunnen maken op een vergoeding van het Asbestfonds.

Wat de tweede pensioenpijler betreft, wordt ernaar gestreefd deze te veralgemenen. Als eerste stap moet de harmonisatie van de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden worden voltooid. Tegelijkertijd wordt de sociale partners verzocht na te gaan hoe iedere werknemer zo spoedig mogelijk kan worden gedekt door een aanvullende pensioenregeling met een bijdrage van ten minste 3% van het brutosalaris.

Conform de “work-life-balance”-richtlijn wordt ingezet op het evenwicht tussen werk en privéleven.<sup>101</sup> Hiertoe zal de regering de verlofstelsels voor ouders hervormen om tot een evenwichtiger verdeling tussen mannen en vrouwen te komen voor de opvang van, en de zorgen voor de kinderen. Zo wordt het geboorteverlof voor vaders en meouders verlengd. Er wordt op toegezien dat alle types gerechtigden in staat zijn het recht ook effectief op te nemen.

### 3.1.4. Adequaatheid

In het kader van de strijd tegen armoede en het verhogen van de koopkracht wordt een serieuze injectie gegeven in de minimumuitkeringen, met als doel de uitkeringen op te trekken richting de armoedegrens. Het gaat hierbij zowel over socialezekerheidsuitkeringen, zoals de minimumpensioenen, de minimumwerkloosheidsuitkeringen en de inschakelingsuitkeringen, als over bijstandsuitkeringen<sup>102</sup>, zoals het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen en de inkomensvervangende tegemoetkoming. De minimumarbeidsongeschiktheidsuitkeringen zullen in de toekomst toegekend worden vanaf de eerste maand primaire arbeidsongeschiktheid in plaats van de 7<sup>de</sup> maand primaire arbeidsongeschiktheid.

De komende jaren wordt een grootschalige pensioenhervorming uitgevoerd om de financiële en sociale houdbaarheid te garanderen (zie ook effectieve dekking). Deze kan bouwen op het grondige voorbereidende werk van de Academische Raad van Pensioenen.<sup>103</sup> De werkzaamheden voor de pensioenhervorming zijn opgestart en het overleg met de sociale partners en de academische wereld wordt georganiseerd om tegen 1 september 2021 een concreet voorstel aan de Ministerraad voor te leggen. Daartoe zal de ontwerp-hervorming worden voorgelegd aan het Nationaal Pensioencomité en zal het advies van de academische wereld worden ingewonnen.

De doelstellingen die worden beoogd met de hervorming van de eindeloopbaan en de pensioenen zijn onder meer:

- een toekomstgericht eindeloopbaan- en pensioenstelsel;
- financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën;
- een solidaire pensioenbescherming;
- een versterking van het verzekeringsprincipe;

(101) Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad.

(102) De aanbeveling laat toe dat de adequaatheid wordt beoordeeld met inachtneming van het hele socialebeschermingsstelsel van een lidstaat. Om de hoogte van de uitkeringen te beoordelen, mag dus ook rekening gehouden worden met bijstandsuitkeringen.

(103) Zie <https://www.academischeraadpensioenen.be/>.

- gendertoets;
- convergentie.

Alle doelstellingen zullen samen met de sociale partners worden bestudeerd.

Naast de verhoging van het minimumpensioen (zie hierboven) is het de bedoeling om het berekeningsplafond voor het pensioen voor werknemers en zelfstandigen te verhogen en ook de correctiecoëfficiënt in het zelfstandigenstelsel te schrappen.

Bij het uitvoeren van de hervorming wordt ervoor gezorgd dat de pensioenen van werknemers en zelfstandigen in dezelfde richting evolueren en wordt per maatregel een gendertoets uitgevoerd om indirecte negatieve effecten op gendergelijkheid te voorkomen. Er zullen maatregelen voorgesteld worden om de solidariteit tussen de hoogste en de laagste pensioenen te versterken en om de drempel effecten van de ziekte en invaliditeits- en solidariteitsbijdrage weg te werken. Daarbij zullen de van toepassing zijnde drempels aangepast worden om te vermijden dat de verhoging van de minimumpensioenen geneutraliseerd wordt.

In de periode 2021-2024 zal het debat gevoerd worden over hoe de financieringsbasis van de sociale zekerheid voldoende duurzaam gemaakt kan worden, zowel op de korte als op de lange termijn. Hierbij worden verschillende bijdrageverminderingen, gunstregimes en alternatieve verloningsvormen geëvalueerd en waar nodig aanpassingen voorgesteld om de financierbaarheid van de sociale zekerheid te garanderen. De evaluatie over de financiering vindt in zowel de werknemers als zelfstandigenstelsels plaats in nauw overleg met de sociale partners.

Voor de duurzaamheid van de sociale zekerheid is ook het optrekken van de werkzaamheidsgraad van belang, met als doelstelling om 80% te bereiken in 2030. Daarbij is het optrekken van de activiteits- en werkzaamheidsgraad van de oudere werknemers zeer belangrijk. Teneinde de effectieve loopbaanduur van de werknemers op te trekken, zullen er maatregelen worden genomen inzake eindeloopbaanregeling. Hierbij wordt gekeken naar deeltijds pensioen, de zachte landingsbanen, de vorming en heroriëntatie doorheen de loopbaan, en door de overdracht van knowhow tussen generaties van werknemers te bevorderen. In het kader van het verhogen van de werkzaamheidsgraad zal, zowel wat werknemers als zelfstandigen betreft, sterk ingezet worden op de re-integratie van langdurig zieken. Dit zal gebeuren via het verbeteren van processen en via de inzet van Terug-Naar-Werk-coördinatoren, die die re-integratie van langdurig zieken op de arbeidsmarkt moeten faciliteren.

Het samenleven beperkt zich niet langer tot het samenwonen in het klassieke kerngezin. Nieuwe vormen van samenleven zoals *'cohousing'* of het kangoeroewonen vinden steeds meer ingang. Er zal dan ook onderzocht worden of de sociale en fiscale regelgeving aangepast moet worden om hiermee rekening te houden.

### 3.1.5. Transparantie

In het kader van de aanbeveling rond transparantie en de suggesties van de academici, wordt in België in de periode 2021-2024 op ambitieuze wijze ingezet in op transparantie en dat door op drie assen te werken.

Ten eerste zal er volop in gezet worden op harmonisering en vereenvoudiging. Dat zal gebeuren door verschillende stelsels naar elkaar te doen groeien, waarbij er gesnoeid wordt in het aantal statuten. Daarnaast zal er in het kader van administratieve vereenvoudiging gevraagd worden aan instellingen om vereenvoudigingsmaatregelen voor te stellen, in de vorm van *quick wins* of op langere termijn. We denken hierbij ook aan het gebruiken van helder taalgebruik in de toelichtingen aan de betrokkenen, zodat iedereen zijn rechten en plichten gemakkelijker kan begrijpen.

Ten tweede zal volop ingezet worden op digitalisering. Hierbij wordt het “*digital by default*”-principe voorop gesteld, dat bepaalt dat alle procedures standaard digitaal toegankelijk moeten zijn. Tegelijk moet de publieke dienstverlening voor iedereen toegankelijk blijven, ook voor de burgers met weinig digitale vaardigheden, een laag inkomen of een beperking.

De Belgische sociale zekerheid is vandaag reeds een voortrekker op het vlak van digitalisering en de elektronische uitwisseling van gegevens. De oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ), begin jaren 1990, betekende de start van de uitbouw van een volledig geïnformatiseerd en beveiligd netwerk voor het beheer en de uitwisseling van data tussen de openbare instellingen van sociale zekerheid enerzijds en tussen de overheid en de wereld daarbuiten anderzijds. De Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid maakten van de digitalisering gebruik om bijkomende tools te ontwikkelen. Er zal in de periode 2021-2024 ingezet worden op de verdere ontwikkeling van die tools, om alle stakeholders op administratief vlak te ontlasten en sociaal verzekerden meer zicht te geven op hun individuele rechten en uitkeringen.

De verwezenlijking van deze doelstelling vereist dat er maatregelen worden genomen om de digitale kloof te verkleinen. Deze treft niet iedereen op dezelfde manier. De kloof varieert naar gelang van inkomen, opleidingsniveau, leeftijdsgroep en geslacht.<sup>104</sup> In het kader van de inclusie maatregelen moet de digitale kloof in drie dimensies worden aangepakt: de toegangskloof, de kloof in de digitale vaardigheden en de gebruikskloof. Er is een actieplan Digital Belgium gepland om de digitale vaardigheden te verbeteren en zo de digitale kloof te verkleinen.

Ten derde zal volop ingezet worden op automatisering in de strijd tegen het niet opnemen van rechten. In verschillende takken van de sociale bescherming zijn er immers rechthebbenden die hun rechten niet uitoefenen, wat wijst op een probleem van transparantie: er is onvoldoende toegankelijke informatie beschikbaar en/of de aanvraagprocedures zijn te ingewikkeld. Binnen de grenzen van het reglementaire kader inzake de bescherming van de privacy zullen we ons daarom blijven inspannen om sociale rechten te automatiseren. De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid zal hierin een centrale rol spelen. Voor de rechten die niet volledig automatisch toegekend kunnen worden, worden andere vormen automatisatie verkend.

---

(104) Centrale raad voor het bedrijfsleven, Advies 2020-2550, 2020.

### 3.1.6. Hoe ontbrekende gegevens aangepakt zullen worden

Een proactief beleid gericht op een efficiënte emanciperende sociale zekerheid moet kunnen vertrouwen op objectieve en tijdige gegevens die een continue monitoring van de genomen maatregelen mogelijk maken, zodat waar nodig kan worden bijgestuurd. Daarom zet deze regering in op monitoring en evaluatie.

Naar aanleiding van de COVID-19-crisis heeft de FOD Sociale Zekerheid, in samenwerking met de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid (KSZ) en andere Openbare Instellingen voor Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, de POD Maatschappelijke Integratie en andere federale administraties (verenigd in de zogenaamde ‘Werkgroep Sociale Impact COVID-19-crisis’ – WG SIC) ingezet op een monitoring van de sociaaleconomische impact van de crisis. Om de evolutie van die invloed sinds begin april 2020 wekelijks te kunnen volgen en rapporteren, was het nodig om op een ongewoon snelle manier administratieve en andere datastromen te ontsluiten. Het werk van deze werkgroep zal, ook na de crisis, worden voortgezet en de regering zal initiatieven steunen om een vlotte doorstroming van de daarvoor benodigde gegevens te verzekeren.

In het kader van het gecoördineerde beleid van open data wordt het potentieel van de beschikbare data verder ontwikkeld en benut. Ook hiervoor worden nieuwe instrumenten ontwikkeld. Daarbij speelt een meer doorgedreven gebruik van administratieve gegevens in de beleidsvoorbereiding en opvolging een centrale rol. De gegevens van de sociale zekerheid, gezondheid en fiscaliteit staan daarbij centraal. Hiertoe zal een traject worden uitgetekend in samenwerking met de voornaamste dataleveranciers en gebruikers. Uiteraard zal hierbij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het betreffende reglementaire kader steeds voorop staan.

België zal conform de aanbeveling,<sup>105</sup> tegen 15 november 2021, betrouwbare nationale statistieken verzamelen en publiceren betreffende de toegang tot sociale bescherming. Hierbij zullen deze, waar mogelijk, worden uitgesplitst naar rechtspositie op de arbeidsmarkt, de aard van de arbeidsrelatie, geslacht en leeftijd.

### 3.1.7. Opvolgplannen en de link met het ‘Herstel- en veerkrachtplan’ van België

Het Herstel- en veerkrachtplan dat België indiende, herneemt enkele van de belangrijke beleidsdoelen en beleidsmaatregelen die ook in dit actieplan naar voor komen.

Enkele hebben ook betrekking op sociale bescherming. Zo wordt er met name nadruk gelegd op de hervorming van de ouderdomspensioenen die momenteel in overleg met de sociale partners wordt voorbereid. Tegen september 2021 zal er bovendien een voorstel worden gedaan om de financierbaarheid van pensioenen in de toekomst te garanderen.

Daarnaast worden ook de zelfstandigenpensioenen opgetrokken via de afschaffing van de correctiecoëfficiënt opdat de zelfstandigen op dezelfde manier een pensioen opbouwen als de werknemers.

(105) Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01), §17.

Het Herstel- en veerkrachtplan dat België indiene zet sterk in op digitalisering, ook in de publieke sector. Zo wil men de administratieve lasten voor de burger en de ondernemingen afbouwen door onder meer de digitale dienstverlening te verbeteren, het ontsluiten en het verder ontwikkelen van *e-government* toepassingen, met respect voor de “*only once*”- en “*think small first*”-principes.

### 3.2. MAATREGELEN

In deze sectie worden de maatregelen opgenomen die werden voorzien in het federaal regeerakkoord en in de beleidsverklaringen van de voor de sociale zekerheid bevoegde ministers.

Voor een aantal maatregelen wordt tevens voorzien dat zij zullen worden voorafgegaan door een evaluatie van de bestaande regelingen in overleg met de sociale partners en de betrokken doelgroepen. Ook voor het verder uitwerken van een aantal maatregelen wordt expliciet gesteld dat dit in overleg met de sociale partners en betrokken doelgroepen zal gebeuren.

#### 3.2.1. Formele dekking

##### a. De hervorming van het kunstenaarsstatuut

##### Maatregel F1. De hervorming van het kunstenaarsstatuut

Beschrijving en doel van de maatregel	Kunstenaars hebben geen apart statuut in België. Ze worden gedekt door de werknemers- of zelfstandigenregeling. Het onderscheid tussen beide regelingen ligt in het algemeen in het feit dat er bij een werknemer sprake is van het leveren van prestaties onder gezag en bij een zelfstandige niet. Omdat het bij kunstenaars, onder meer door de artistieke vrijheid en de specifieke aard van de prestaties, vaak moeilijk is om de aanwezigheid van gezag aan te tonen en zij hierdoor vaak in de voor hen minder sociale bescherming biedende zelfstandigenregeling terecht komen, biedt de Belgische sociale zekerheid hen bij wijze van uitzondering een keuzemogelijkheid. Daarnaast bestaan er voor kunstenaars binnen de socialezekerheidsregeling voor werknemers enkele specifieke regels, voornamelijk op het gebied van werkloosheid.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Kunstenaars. Er waren in het 4 <sup>de</sup> kwartaal 2019 17.881 kunstenaars onderworpen aan de sociale zekerheid der werknemers (arbeidsplaatsen). Er waren in het 1 <sup>e</sup> kwartaal 2021 24.954 kunstenaars onderworpen aan de sociale zekerheid der zelfstandigen, waarvan 11.711 in hoofdberoep, 11.157 in bijberoep en 2.086 na het bereiken van de pensioenleeftijd.
Tak	Alle takken.

Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	De sociale bescherming van kunstenaars wordt versterkt, vereenvoudigd, gedigitaliseerd en geautomatiseerd. Er wordt gezorgd voor een bredere omkadering van het kunstenaarsstatuut, door na te gaan of andere aspecten van de sociale zekerheid voldoende toegankelijk zijn voor kunstenaars en door het flankerend beleid, dat direct raakt aan de artistieke praktijk, te bekijken, zoals de werkomstandigheden in de sectoren pensioenen, belastingen en auteursrechten.
Tijdslijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ eerste fase: voorjaar 2021 (verdieping en modernisering van bestaande regelingen);</li> <li>▪ tweede fase: vanaf najaar 2021 (bredere omkadering en flankerend beleid).</li> </ul>
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ kunstenaars;</li> <li>▪ Commissie Kunstenaars;</li> <li>▪ Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ);</li> <li>▪ RVA;</li> <li>▪ RSVZ;</li> <li>▪ FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;</li> <li>▪ sociale partners;</li> <li>▪ tweede fase: diverse stakeholders, afhankelijk van het behandelde thema.</li> </ul>
Budgettaire impact	De budgettaire impact wordt geraamd op: 75 miljoen EUR/jaar, wat het aanpassen van het kunstenaarsstatuut betreft.
Band met deelstaten	Een deel van de bredere omkadering en het flankerend beleid behoort tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten.
Evaluatie	Dit gaat om een evaluatie van de huidige wetgeving op basis waarvan aanpassingen voorgesteld zullen worden.

## b. Platformwerkers

### Maatregel F2. Het statuut van platformwerkers

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Personen die activiteiten via digitale platformen uitvoeren kunnen dit doen als bijkomstige activiteit of als beroepsactiviteit.</p> <p>Indien het gaat om een occasionele activiteit bestaat er een wettelijk kader dat de gevolgen op vlak van de sociale zekerheid bepaalt.</p> <p>Indien het gaat om een beroepsactiviteit van platformwerkers zijn zij ofwel werknemers, ofwel zelfstandigen.</p> <p>In dit geval moet gezorgd worden dat deze beroepsactiviteiten onderworpen zijn aan de correcte toepassing van de wettelijke bepalingen inzake de arbeidsrelaties en de gevolgen daarvan, namelijk dat zij onder het passende socialezekerheidsstelsel vallen, ongeacht of zij in loondienst werkzaam zijn dan wel als zelfstandige werkzaam zijn.</p> <p>In sommige gevallen, wanneer de activiteiten voor de platformwerker een beroepsactiviteit vormen, zijn immers onduidelijkheden gerezen over de aard van de arbeidsverhouding. Hierover ontstaat een jurisprudentie. In sommige gevallen zou hun status niet in overeenstemming zijn met de realiteit van hun activiteiten.</p>
---------------------------------------	--

	<p>Indien een platformwerker blijft werken onder het statuut van zelfstandige, hoewel de feitelijke situatie een kwalificatie als werknemer vereist, geniet hij niet van de sociale bescherming voor werknemers. Dit geldt in het bijzonder voor de noodzakelijke bescherming tegen arbeidsongevallen en voor de toegang tot werkloosheidsuitkeringen.</p> <p>In samenwerking met de sociale partners en de betrokken sectoren, zal de wet op de aard van de arbeidsrelaties worden geëvalueerd en indien nodig aangepast. Er wordt onderzocht hoe deze wet en zijn uitvoeringsbesluiten aangepast moeten worden om de activiteiten van de platformen en de platformwerkers beter te kunnen kwalificeren met het oog op een correcte toepassing van het arbeids- en socialezekerheidsrecht.</p> <p>Platformwerkers die onder gezag werken moeten de bescherming kunnen genieten van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid van werknemers.</p>
<p>Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)</p>	<p>Er bestaan momenteel weinig exacte cijfers over het aantal werkenden in de platformeconomie, omdat ze op dit moment niet als expliciete categorie worden geïdentificeerd in de officiële statistieken. De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg werkt mee aan de ontwikkeling van geharmoniseerde indicatoren op Belgisch niveau, waar er in 2021 een werkgroep gelanceerd werd door de Hoge Raad voor de Statistiek, en op EU-niveau.</p> <p>Uit de bestaande schattingen blijkt dat momenteel slechts een zeer klein aandeel van de werkenden (een deel van) hun inkomen uit platformwerk halen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ het Europees Parlement schat dat tussen 1% en 5% van de volwassenen in de EU-lidstaten deel heeft genomen aan de platformeconomie (Europees Parlement, 2017);</li> <li>▪ de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid schat het aandeel werkenden op 0,1% van de werkgelegenheid voor Europa (gebaseerd op Katz en Krueger, 2016);</li> <li>▪ in de COLLEEM-studie schat men dat 2% van de bevolking van 16-74 jaar in 14 EU-lidstaten platformwerk doet als voornaamste job. Voor 6% genereert platformwerk een significant inkomen (minstens 25% van het salaris) en bijna 8% voert minstens eens per maand taken uit via een digitaal platform. België werd niet opgenomen in de studie, maar we gaan ervan uit dat België eerder onder het Europese gemiddelde van de schattingen zit, gegeven het relatief beperkt aantal platformen dat hier actief is;</li> <li>▪ de eerste Statbel-resultaten wijzen eveneens op een beperkt aantal werkenden in de platformeconomie (ca. 10.000 tot 80.000 personen), voor wie het om een tweede job gaat. Hun profiel is voornamelijk jong (20-24 jaar en student), en ouder (inactief/pensioen) en het gaat in België overwegend om mannen.</li> </ul>
<p>Tak</p>	<p>Er zal bijzondere aandacht uitgaan naar de personen die structureel actief zijn in de platformeconomie, teneinde hen goede werkomstandigheden en een betere sociale bescherming te bieden. Schijnzelfstandigheid en schijnwerknemerschap moeten worden bestreden.</p>



	<p>Daartoe zal, in samenwerking met de sociale partners en de betrokken sectoren, de wet op de aard van de arbeidsrelaties worden geëvalueerd en indien nodig worden aangepast.</p> <p>Mogelijks is het aangewezen om na de evaluatie de wet te verduidelijken en aan te passen zodat met een aantal nieuwe situaties rekening gehouden kan worden.</p> <p>Zo voorzien de artikelen 337/1 en 337/2 van de WAR voor bepaalde activiteiten die gevoelig zijn voor schijnzelfstandigheid in een reeks van specifieke criteria van socio-economische afhankelijkheid die een weerlegbaar vermoeden van werknemerschap activeren indien een meerderheid onder hen vervuld is. Een van deze activiteiten is bijvoorbeeld “het vervoer van goederen en of personen voor rekening van derden”. Er zal worden onderzocht of de activiteiten van de platformwerkers wiens statuut niet overeenstemt met de realiteit van hun prestaties, onder deze omschrijving vallen en welke specifieke criteria voorzien moeten worden om deze arbeidsrelaties adequaat te kwalificeren.</p>
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Platformwerkers die hun werk in een verhouding van ondergeschiktheid uitoefenen, moeten erkend worden als loontrekkende en dus toegang hebben tot een sociale bescherming die identiek is aan die van loontrekkenden.
Tijdslijn	Te bepalen.
Betrokken stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FOD WASO;</li> <li>▪ FOD Sociale Zekerheid;</li> <li>▪ RSZ;</li> <li>▪ RSVZ;</li> <li>▪ sociale partners (NAR + ABC Zelfstandigen);</li> <li>▪ Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst;</li> <li>▪ Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO.</li> </ul>
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	/
Evaluatie	Te bepalen.

**c. Sekswerkers****Maatregel F3. Verbetering van de levens- en werkomstandigheden van sekswerkers**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Er zal in overleg met de actoren in het veld nagedacht worden over een verbetering van de levens- en werkomstandigheden van de sekswerkers.</p> <p>Sekswerkers hebben momenteel geen specifiek statuut.<sup>106</sup></p> <p>Ze worden ofwel aangemeld als loontrekkende of als zelfstandige voor andere diensten dan seksuele handelingen (masseurs, obers, enz.). Als zodanig genieten ze in termen van sociale zekerheid van alle rechten van loontrekkenden of zelfstandigen. Anderen zijn slechts deeltijds als sekswerker actief en kunnen een beroep doen op het sociale statuut dat hen op basis van hun andere deeltijdse activiteit wordt verleend.</p> <p>Veel andere sekswerkers hebben echter simpelweg geen status en bevinden zich daarom vaak in zeer precare situaties. Het toekennen van de status van werknemer of zelfstandige wordt immers bemoeilijkt door het verbod op het verhandelen van het eigen lichaam<sup>107</sup>, waardoor er geen rekening kan worden gehouden met seksuele handelingen als arbeidsprestatie.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	<p>Het is onduidelijk hoeveel sekswerkers er actief zijn, maar er zijn wel enkele schattingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de federale politie schatte in 2015 dat er 26.000 sekswerkers in België werkzaam zijn;</li> <li>▪ UTSOPI, het collectief van sekswerkers in België, hanteert de schatting van 25.000 tot 30.000. Daarvan zou naar schatting ongeveer de helft als voltijdse zwartwerker actief zijn.</li> </ul> <p>Er is geen cijfermateriaal over het aantal personen die dit in hoofd- dan wel bijberoep doen en er is ook geen informatie over de door sekswerkers gegenereerde inkomens.</p>
Tak	Te bepalen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Er wordt een reflectie opgestart met actoren in het veld om tot een verbetering van de levens- en werkomstandigheden van sekswerkers te komen.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	Te bepalen.
Evaluatie	Dit gaat om een evaluatie van de huidige wetgeving op basis waarvan aanpassingen voorgesteld zullen worden.

(106) Raad voor de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen, Advies nr. 156 van 10 december 2020 van het bureau betreffende de Sociale rechten van personen die zich prostitueren.

(107) Wetsontwerp om sekswerk uit het strafrecht te halen werd in eerste lezing goedgekeurd op de minister-raad van 2 april 2021.

**d. Onthaalouders (*sui generis*-statuut)****Maatregel F4. Het *sui generis*-statuut van onthaalouders**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Onthaalouders kunnen momenteel werken in één van de volgende statuten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ het werknemersstatuut;</li> <li>▪ het zelfstandigenstatuut;</li> <li>▪ het <i>sui generis</i>-statuut.</li> </ul> <p>Het <i>sui generis</i>-statuut geeft onthaalouders een sociaal statuut dat sterk lijkt op dat van loontrekkenden, met uitzondering van werkloosheid en jaarlijkse vakantie. Dit statuut was bedoeld als een tijdelijk statuut. Er wordt gewerkt met een kostenvergoeding in plaats van loon. De aangifte aan de sociale zekerheid gebeurt via theoretische prestaties en vergoedingen.</p> <p>Het doel van de maatregel is om een evaluatie te maken van het <i>sui generis</i>-statuut.</p>																				
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	<table border="1"> <thead> <tr> <th><b>Onthaalouders <i>sui generis</i> (koppen) (eind 2019)</b></th> <th><b>DmfA (1)</b></th> <th><b>DmfAPPL (2)</b></th> <th><b>Totaal</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</td> <td>106</td> <td>13</td> <td>119</td> </tr> <tr> <td>Vlaams Gewest</td> <td>3.758</td> <td>1.148</td> <td>4.906</td> </tr> <tr> <td>Waals Gewest</td> <td>1.082</td> <td>620</td> <td>1.702</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>4.946</td> <td>1.781</td> <td>6.727</td> </tr> </tbody> </table> <p>(1) Onthaaldiensten algemeen. (2) Onthaaldiensten steden, gemeenten en provincies.</p>	<b>Onthaalouders <i>sui generis</i> (koppen) (eind 2019)</b>	<b>DmfA (1)</b>	<b>DmfAPPL (2)</b>	<b>Totaal</b>	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	106	13	119	Vlaams Gewest	3.758	1.148	4.906	Waals Gewest	1.082	620	1.702	Totaal	4.946	1.781	6.727
<b>Onthaalouders <i>sui generis</i> (koppen) (eind 2019)</b>	<b>DmfA (1)</b>	<b>DmfAPPL (2)</b>	<b>Totaal</b>																		
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	106	13	119																		
Vlaams Gewest	3.758	1.148	4.906																		
Waals Gewest	1.082	620	1.702																		
Totaal	4.946	1.781	6.727																		
Tak	Alle takken.																				
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Evaluatie van het <i>sui generis</i> -statuut.																				
Tijdslijn	Te bepalen.																				
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sociale partners;</li> <li>▪ regering;</li> <li>▪ regio's;</li> <li>▪ erkende diensten kinderopvang.</li> </ul>																				
Budgettaire impact	De budgettaire impact moet nog geraamd worden. De budgettaire impact ligt op het niveau van de regio's.																				
Band met deelstaten	Er is een sterke band met de deelstaten, die bevoegd zijn voor de inhoud van het statuut en de financiering. De werkzaamheden hieromtrent dienen daarom in nauw overleg met de deelstaten te gebeuren.																				
Evaluatie	Dit gaat om een evaluatie van de huidige wetgeving op basis waarvan aanpassingen voorgesteld kunnen worden.																				

**e. Mantelzorgers****Maatregel F5. Evaluatie van het statuut van mantelzorgers**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>De wet van 17 mei 2019 over mantelzorgers bepaalt onder meer de definitie van het begrip van mantelzorger, de erkenningsprocedure om erkend te worden als mantelzorger van een geholpen persoon en de uitoefening van de opdracht als mantelzorger.</p> <p>De huidige wet bepaalt echter louter de erkenningsregeling zonder er juridische gevolgen aan te koppelen, behalve het recht op verlof voor mantelzorg, waarbij een persoon zijn/haar prestaties volledig of gedeeltelijk kan onderbreken om hulp of bijstand te geven aan een persoon die wegens zijn hoge leeftijd, gezondheidstoestand of zijn handicap kwetsbaar is en zich in een afhankelijkheidsituatie bevindt. Deze wet werd beschouwd als een eerste stap naar “de sociale erkenning van de mantelzorger”, waarbij het wetsontwerp voornamelijk tot doel had een definitie van de mantelzorger vast te leggen en zodoende te bepalen wie tot deze doelgroep behoort.</p> <p>Er zal tegen eind 2021 een evaluatie gebeuren van deze wet.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	<p>Relevant voor personen in alle stelsels die mantelzorger zijn.</p> <p>De erkenning van mantelzorger bestaat sinds 1 september 2020.</p> <p>Op 31 januari 2021 waren er reeds 6.651 personen als mantelzorger erkend, waarvan 4.130 mantelzorgers met een algemene erkenning en 2.521 mantelzorgers met sociaal recht (met strengere voorwaarden).</p> <p>Onder de 6.651 mantelzorgers zijn er 4.140 vrouwen en 2.511 mannen.</p>
Tak	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en ziekte-uitkering;</li> <li>▪ werkloosheid;</li> <li>▪ pensioenen;</li> <li>▪ sociale bijstand.</li> </ul>
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	<p>Een evaluatie van de erkenning als mantelzorger en de administratieve procedure tussen de verschillende instellingen die hieraan gekoppeld is, met het oog op het doorvoeren van aanpassingen indien nodig.</p>
Tijdslijn	<p>De evaluatie van de wet moet voorgelegd worden aan de Kamer voor 31 december 2021.</p>
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mutualiteiten;</li> <li>▪ erkende mantelzorgverenigingen;</li> <li>▪ RVA;</li> <li>▪ eventueel FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>Afhankelijk van de voorgestelde aanpassingen.</p>
Band met deelstaten	<p>De reglementering over het statuut van de mantelzorgers en hun erkenning voor de toekenning van sociale rechten is een federale bevoegdheid waarvoor de minister voor Sociale Zaken bevoegd is. De regelgeving inzake hulp en bijstand aan zwaar zorgbehoevende personen behoort echter tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Daarnaast kunnen bepaalde bijkomende voordelen eveneens toegekend worden op deelstatelijk en/of lokaal niveau.</p>

Evaluatie	Dit gaat om een evaluatie van de huidige wetgeving, op basis waarvan aanpassingen voorgesteld kunnen worden.
-----------	--

## f. Overbruggingsrecht

### Maatregel F6. Evaluatie overbruggingsrecht zelfstandigen

Beschrijving en doel van de maatregel	Naar aanleiding van de sleutelpositie die het overbruggingsrecht bekleed heeft binnen het sociaal statuut zelfstandigen tijdens de COVID-19-crisis, zal er bekeken worden of en in welke mate bepaalde elementen van het overbruggingsrecht definitief aangepast dienen te worden, om het overbruggingsrecht nog dichter te laten aansluiten bij haar finaliteit: sociale bescherming tegen inkomensverlies dat voortvloeit uit het wegvallen (al dan niet tijdelijk) van een beroepsactiviteit. Hierbij zal steeds rekening gehouden worden met de realiteit en specificiteit van het zelfstandig ondernemerschap.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Zelfstandigen.
Tak	Overbruggingsrecht.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Te bepalen.
Tijdslijn	Aanvang werkzaamheden april 2021.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Algemeen Beheerscomité Sociaal Statuut Zelfstandigen (ABC);</li> <li>▪ Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ);</li> <li>▪ ExperTIZ FOD Sociale Zekerheid.</li> </ul>
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	/
Evaluatie	Het betreft hier een evaluatie van een bestaande wetgeving op basis waarvan aanpassingen kunnen voorgesteld worden.

### 3.2.2. Effectieve dekking

#### a. Optrekken looptijd van het vaderschaps- of geboorteverlof

##### Maatregel E1. Verlenging vaderschaps- of geboorteverlof werknemers

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Conform de “<i>work-life-balance</i>”-richtlijn wordt ingezet op het evenwicht tussen werk en privéleven.</p> <p>Het vaderschaps- of geboorteverlof wordt uitgebreid van 10 naar 20 dagen.</p> <p>In de programmawet van 20 december 2020, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 30 december 2020, werd een stapsgewijze optrekking van de duur van het vaderschaps- en geboorteverlof voorzien, tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 15 dagen vanaf 1 januari 2021 (voor geboorten vanaf die datum);</li> <li>▪ 20 dagen vanaf 1 januari 2023 (voor geboorten vanaf die datum).</li> </ul> <p>Er wordt gezorgd dat alle types werknemers, ook interim en korte, tijdelijke contracten het verlof kunnen opnemen.</p> <p>Voor federale statutaire en contractuele ambtenaren wordt het recht op het vaderschapsverlof en op het geboorteverlof eveneens uitgebreid van 10 naar 15 werkdagen met ingang van 1 januari 2021 (en naar 20 werkdagen vanaf 1 januari 2023) door de aanpassing van artikel 15, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen.</p> <p>Alle verlofdagen worden volledig bezoldigd door de werkgevende overheid voor statutaire en contractuele ambtenaren en er is geen tussenkomst van de ziekte- en invaliditeitsverzekering.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	<p>Typische werknemers en atypische werknemers.</p> <p>Naar schatting +/- 55.000 vaders per jaar die hier beroep op zullen doen.</p>
Tak	Moederschaps- en vaderschapsuitkeringen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door het vaderschaps- of geboorteverlof te verlengen, nemen meer vaders een langer geboorteverlof op en wordt een evenwichtiger verdeling tussen mannen en vrouwen in de opvang en zorg van kinderen bevorderd.
Tijdslijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voor geboortes vanaf 1 januari 2021: een optrekking naar maximaal 15 volledige dagen geboorteverlof;</li> <li>▪ voor geboortes vanaf 1 januari 2023: een optrekking van het geboorteverlof naar 20 volledige dagen.</li> </ul>
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beheerscomité van de dienst uitkeringen van het RIZIV;</li> <li>▪ de mutualiteiten zijn verantwoordelijk voor het toepassing van de wettelijke bepalingen en de uitbetalingen van de uitkeringen;</li> <li>▪ uitkeringsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire kost wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 29.792.796,84 EUR;</li> <li>▪ 2022: 30.928.561,65 EUR;</li> <li>▪ 2023: 64.144.523,43 EUR;</li> <li>▪ 2024: 66.477.984,51 EUR.</li> </ul>
Band met deelstaten	/
Evaluatie	/

**Maatregel E2. Verlenging vaderschaps- of geboorteverlof zelfstandigen**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Conform de “<i>work-life-balance</i>”-richtlijn wordt ingezet op het evenwicht tussen werk en privéleven.</p> <p>Het vaderschaps- en geboorteverlof wordt opgetrokken.</p> <p>De duur van het vaderschaps- en geboorteverlof voor geboortes vóór 1 januari 2021 bedroeg:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ofwel maximaal 10 volledige (of 20 halve) dagen;</li> <li>▪ ofwel maximaal 8 volledige (of 16 halve) dagen. In dit geval ontvangt hij tevens een eenmalige premie van 135 EUR als vergoeding voor de aankoop van 15 dienstencheques (geboortehulp).</li> </ul> <p>In de programmawet van 20 december 2020 werd een stapsgewijze optrekking van de duur van het vaderschaps- en geboorteverlof voorzien tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ maximaal 15 volledige (of 30 halve dagen) voor geboortes die plaatsvinden vanaf 1 januari 2021;</li> <li>▪ maximaal 20 volledige (of 40 halve dagen) voor geboortes die plaatsvinden vanaf 1 januari 2023.</li> </ul> <p>De geboortehulp bij maximum 8 volledige (of 16 halve) dagen blijft ongewijzigd.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Zelfstandigen.
Tak	Moederschaps- en vaderschapsuitkeringen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door het vaderschaps- of geboorteverlof te verlengen, nemen meer zelfstandige vaders een langer geboorteverlof op en wordt een evenwichtiger verdeling tussen mannen en vrouwen in de opvang en zorg van kinderen bevorderd.
Tijdslijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voor geboortes vanaf 1 januari 2021: een optrekking naar maximaal 15 volledige dagen (of 30 halve dagen) geboorteverlof;</li> <li>▪ voor geboortes vanaf 1 januari 2023: een optrekking van het geboorteverlof naar 20 volledige (of 40 halve dagen).</li> </ul>
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de RSVZ;</li> <li>▪ de socialeverzekeringsfondsen voor zelfstandigen staan in voor de ontvangst en verwerking van de aanvragen alsook voor de toekenning en uitbetaling van de vaderschaps- en geboortehulp; uitkeringsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire kost wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 5.581.751 EUR op jaarbasis in 2021 en 2022;</li> <li>▪ 11.163.500 EUR op jaarbasis vanaf 2023.</li> </ul>
Band met deelstaten	Zelfstandigen die hun geboorteverlof niet volledig opnemen, kunnen gebruik maken van de mogelijkheid tot geboortehulp in de vorm van dienstencheques. De zelfstandige koopt de dienstencheques, die een gewestbevoegdheid zijn, zelf aan en het sociaal verzekeringsfonds compenseert de uitgaven als de zelfstandige de aankoop van 15 dienstencheques bewijst.
Evaluatie	/

**b. De pensioenhervorming****Maatregel E3. Invoering van een nieuwe pensioenbonus**

Beschrijving en doel van de maatregel	Om mensen op een positieve manier langer aan te moedigen tot werken, wordt in het kader van een structurele pensioenhervorming een nieuwe pensioenbonus ingevoerd. Zo zullen mensen die langer werken ook meer pensioenrechten opbouwen. De regeling wordt ingevoerd voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Op die manier versterken we de wettelijke pensioenen en beslissen we een positieve maatregel om de loopbaan te verlengen.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Alle stelsels.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Te bepalen.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	Te bepalen.
Evaluatie	Te bepalen.

**Maatregel E4. De effectieve dekking van werknemers door een aanvullend pensioenplan**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>De wet betreffende de aanvullende pensioenen (WAP) uit 2003 stelde zich tot doel om de toegang tot de tweede pijler te democratiseren. Daartoe werd sterk ingezet op de totstandkoming van sectorale aanvullende pensioenstelsels. Wanneer we vandaag de balans opmaken, moeten we vaststellen dat deze beleidsdoelstelling echter nog niet volledig werd gerealiseerd. Talrijke sectoren hebben ondertussen een pensioenplan ingevoerd en sommige zijn daarbij ook geëvolueerd naar tastbare bijdrageniveaus. Voor veel werknemers blijven de bijdragen echter zeer bescheiden en onvoldoende om een substantieel aanvullend pensioen op te bouwen. Daarnaast valt een deel van de werknemers nog uit de boot.</p> <p>In een eerste stap zal de harmonisering tussen arbeiders en bedienden op het vlak van aanvullend pensioen tot een goed einde worden gebracht. Tegelijkertijd zullen de sociale partners uitgenodigd worden om na te denken over hoe elke werknemer zo snel als mogelijk gedekt kan worden door een aanvullend pensioenplan dat een bijdrage van minstens 3% van het brutoloon omvat. Opdat in dat kader gepaste remedies zouden kunnen worden ontwikkeld, zal in eerste instantie een gedetailleerde analyse worden gemaakt van het huidige landschap, zodat eenduidige vaststellingen kunnen gebeuren.</p>
---------------------------------------	---



Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Werknemers.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Te bepalen.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	/
Evaluatie	/

### 3.2.3. Adequaatheid

#### a. Het verhogen van de minimum socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen

##### Maatregel A1. Minimumarbeidsongeschiktheidsuitkeringen vanaf de 1ste maand primaire arbeidsongeschiktheid

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Vroeger werd er slechts een minimum arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend vanaf de eerste dag van de zevende maand van arbeidsongeschiktheid. De wetgeving wordt aangepast zodat werknemers in de toekomst vanaf hun eerste maand primaire arbeidsongeschiktheid recht zullen hebben op een minimum arbeid songschiktheidsuitkering, voor zover er geen gewaarborgd loon is, volgens volgend tijdschema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vanaf 1 januari 2021: vanaf eerste dag van de 5de maand primaire arbeidsongeschiktheid;</li> <li>▪ vanaf 1 januari 2022: vanaf eerste dag van de 4de maand primaire arbeidsongeschiktheid;</li> <li>▪ vanaf 1 januari 2023: vanaf eerste dag van de 3de maand primaire arbeidsongeschiktheid;</li> <li>▪ vanaf 1 januari 2024: vanaf eerste dag primaire arbeidsongeschiktheid.</li> </ul> <p>Het koninklijk besluit van 17 januari 2021 tot wijziging, wat de toekenning van een minimum dagbedrag tijdens de eerste zes maanden van primaire ongeschiktheid betreft, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, werd op 26 januari 2021 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Dit koninklijk besluit werd van kracht op 1 januari 2021.</p>
---------------------------------------	--

Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	<p>Werknemers.</p> <p>Het aantal werknemers die recht hebben op een minimum arbeidsongeschiktheidsuitkering in de eerste zes maanden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021, vanaf de vijfde maand: 102.822;</li> <li>▪ 2022, vanaf de 4de maand: 124.773;</li> <li>▪ 2023, vanaf de 3de maand: 156.124;</li> <li>▪ 2024, vanaf de 1ste dag: 239.372.</li> </ul> <p>Er moet hierbij opgemerkt worden dat het gaat om verzekerden die in aanmerking komen om deze minimumuitkering te ontvangen, maar dat zij niet noodzakelijk gedurende de hele toepasselijke periode deze minimumuitkering zullen ontvangen (bijv. omdat de arbeidsongeschiktheid beëindigd is).</p>
Tak	Ziekte-uitkering.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	<p>Door het ontbreken van minimumarbeidsongeschiktheidsuitkeringen lopen laagbetaalde werknemers in hun eerste maanden arbeidsongeschiktheid een groot risico om af te glijden in armoede. Door versneld minimumuitkeringen toe te kennen, willen we het risico op armoede voor die groep verkleinen.</p>
Tijdslijn	Zie hierboven.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RIZIV;</li> <li>▪ mutualiteiten zijn verantwoordelijk voor het toepassing van de wettelijke bepalingen en de uitbetalingen van de uitkeringen;</li> <li>▪ uitkeringsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire kost wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 42.983.897,75 EUR;</li> <li>▪ 2022: 87.056.481,00 EUR;</li> <li>▪ 2023: 130.584.721,50 EUR;</li> <li>▪ 2024: 174.112.962,00 EUR.</li> </ul>
Band met deelstaten	/
Evaluatie	De beheerscomités van de betrokken instellingen zullen de budgettaire impact van deze maatregelen opvolgen. De FOD Sociale Zekerheid zal de sociale impact opvolgen van de verhoging van de sociale minima.

#### **Maatregel A2. Het optrekken van de minimumwerkloosheidsuitkeringen**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>De minimumwerkloosheidsuitkeringen en forfaitaire betalingen worden opgetrokken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ het minimum voor de werknemer met gezinslast;</li> <li>▪ het minimum voor de alleenwonende werknemer;</li> <li>▪ het minimum voor de samenwonende werknemer (voor de verschillende vergoedingsfasen);</li> <li>▪ het minimum voor de bevoorrecht samenwonende werknemer;</li> <li>▪ het forfait van de samenwonende;</li> <li>▪ de verhoogde uitkering van de bevoorrecht samenwonende werknemer.</li> </ul>
---------------------------------------	---

	<p>De minima van de uitkeringen volledige werkloosheid worden in 4 jaar tijd, steeds op 1 januari van de jaren 2021 tot en met 2024, telkens met 1,125% (of gecumuleerd met 4,58%) verhoogd. In 2024 zullen de minima van de werkloosheidsuitkeringen met 4,58% gestegen zijn ten opzichte van 2020. Deze verhoging staat los van de indexering en de aanpassing van uitkeringen aan de welvaart, die voorgesteld moeten worden door de sociale partners.</p> <p>Deze maatregel werd reeds geïmplementeerd via het koninklijk besluit van 22.12.2020 (<i>BS</i> 13.01.2021 – IW 01.01.2021; erratum 09.02.2021 – <i>BS</i> 22.02.2021) en zal stelselmatig worden uitgevoerd.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Werkloze werknemers. Schatting van het aantal werklozen die hiervoor in aanmerking komen (o.b.v. referentemaand oktober 2020): 155.928.
Tak	Werkloosheidsuitkering.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Werklozen lopen op dit moment een groot risico op armoede. Door de minimumwerkloosheidsuitkeringen op te trekken willen we het risico op armoede bij die groep tegengaan.
Tijdslijn	Zie hierboven.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RVA;</li> <li>▪ uitbetalingsinstellingen;</li> <li>▪ uitkeringsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire impact wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 30.155.499 EUR;</li> <li>▪ 2022: 63.189.771 EUR;</li> <li>▪ 2023: 90.777.469 EUR;</li> <li>▪ 2024: 117.439.688 EUR.</li> </ul>
Evaluatie	De beheerscomités van de betrokken instellingen zullen budgettaire impact van deze maatregelen opvolgen. De FOD Sociale Zekerheid zal de sociale impact opvolgen.

### Maatregel A3. Het optrekken van de inschakelingsuitkeringen

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Inschakelingsuitkeringen zijn forfaitaire uitkeringen voor schoolverlaters die nog niet voldoende gewerkt hebben om het recht op werkloosheidsuitkeringen te openen.</p> <p>De inschakelingsuitkeringen voor volgende categorieën personen worden opgetrokken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de werknemer met gezinslast;</li> <li>▪ de alleenwonende werknemer (3 leeftijdscategorieën);</li> <li>▪ de samenwonende werknemer (2 leeftijdscategorieën);</li> <li>▪ de bevoorrecht samenwonende werknemer (2 leeftijdscategorieën).</li> </ul>
---------------------------------------	--

	<p>De inschakelingsuitkeringen worden in 4 jaar tijd, steeds op 1 januari van de jaren 2021 tot en met 2024, telkens met 1,125% (of gecumuleerd met 4,58%) verhoogd. In 2024 zullen de inschakelingsuitkeringen met 4,58% gestegen zijn ten opzichte van 2020. Deze verhoging staat los van de indexering én van welvaartsaanpassingen die nog door de sociale partners moeten worden voorgesteld.</p> <p>Deze maatregel werd reeds geïmplementeerd via het koninklijk besluit van 22.12.2020 (BS 13.01.2021 – IW 01.01.2021; erratum 09.02.2021 – BS 22.02.2021) en zal stelselmatig worden uitgevoerd.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Schoolverlaters die werkzoekend zijn. Schatting van het aantal schoolverlaters die hiervoor in aanmerking komen (o.b.v. referentemaand oktober 2020): 27.902.
Tak	Werkloosheidsuitkering.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door de inschakelingsuitkeringen op te trekken willen we het risico op armoede bij deze groep tegengaan.
Tijdslijn	Zie hierboven.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RVA;</li> <li>▪ de uitbetalingsinstellingen;</li> <li>▪ uitkeringsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire impact wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 4.348.000 EUR;</li> <li>▪ 2022: 9.229.031 EUR;</li> <li>▪ 2023: 13.103.981 EUR;</li> <li>▪ 2024: 16.727.650 EUR.</li> </ul>
Evaluatie	De beheerscomités van de betrokken instellingen zullen budgettaire impact van deze maatregelen opvolgen. De FOD Sociale Zekerheid zal de sociale impact opvolgen van de verhoging van de minima.

#### Maatregel A4. Het optrekken van de minimumpensioenen

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Het minimumpensioen zal geleidelijk worden opgetrokken richting 1.500 EUR netto voor een volledige loopbaan (in geval van een onvolledige loopbaan wordt dit bedrag pro rata verminderd met het verschil tussen 45 jaar en de loopbaan).</p> <p>In functie daarvan zal het minimumpensioen voor werknemers en zelfstandigen als volgt worden opgetrokken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ op 1 januari 2021 met 2,65%;</li> <li>▪ op 1 januari 2022 met 5,37%;</li> <li>▪ op 1 januari 2023 met 8,16%;</li> <li>▪ op 1 januari 2024 met 11% cumulatief.</li> </ul>
---------------------------------------	--

	<p>In functie daarvan zal het minimumpensioen voor ambtenaren als volgt worden opgetrokken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ op 1 januari 2021 met 1,73% voor rustpensioenen en met 4,92% voor overlevingspensioenen;</li> <li>▪ op 1 januari 2022 met 3,49% voor rustpensioenen en met 10,08% voor overlevingspensioenen;</li> <li>▪ op 1 januari 2023 met 5,28% voor rustpensioenen en met 15,5% voor overlevingspensioenen;</li> <li>▪ op 1 januari 2024 met 7,1% cumulatief voor rustpensioenen en 21,18% cumulatief voor overlevingspensioenen.</li> </ul> <p>Deze verhoging staat los van de indexering en van welvaartsaanpassingen die nog door de sociale partners moeten worden voorgesteld.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Werknemers (incl. ambtenaren) en zelfstandigen die gepensioneerd zijn en een minimumpensioen krijgen.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door de minimumpensioenen op te trekken, willen we het risico op armoede bij gepensioneerden tegengaan en de koopkracht verhogen.
Tijdslijn	Zie hierboven.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de Federale Pensioendienst;</li> <li>▪ Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ);</li> <li>▪ uitkeringsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire impact wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 192,7 miljoen EUR in 2021;</li> <li>▪ 432,5 miljoen EUR in 2022;</li> <li>▪ 755,7 miljoen EUR in 2023;</li> <li>▪ 1,1825 miljard EUR in 2024.</li> </ul>
Evaluatie	De beheerscomités van de betrokken instellingen zullen budgettaire impact van deze maatregelen opvolgen. De FOD Sociale Zekerheid zal de sociale impact opvolgen van de verhoging van de minima.

#### Maatregel A5. Het optrekken van het leefloon

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Het leefloon is één van de vormen van het recht op maatschappelijke integratie. Het is een minimuminkomen voor de mensen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en die niet in staat zijn ze te verwerven door persoonlijke inspanningen of andere middelen. Bijstandsuitkeringen, zoals het leefloon, worden geleidelijk opgetrokken richting de armoedegrens. In functie daarvan zal het leefloon in de periode 2021-2024 elk jaar op 1 januari opgetrokken worden met 2,6875%. Deze maatregel komt neer op een totale verhoging van het leefloon met 10,75% tijdens de periode 2021-2014 en komt bovenop de verhogingen in verband met de welzijnsenveloppe en de indexering.</p>
---------------------------------------	---

Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Mensen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en die niet in staat zijn ze te verwerven door persoonlijke inspanningen of andere middelen. Schatting van het aantal begunstigden: 160.000.
Tak	Dit gaat om een bijstandsuitkering.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door de leeflonen op te trekken, willen we het risico op armoede bij deze doelgroep tegengaan.
Tijdslijn	Zie hierboven.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ POD Maatschappelijke Integratie;</li> <li>▪ OCMW's;</li> <li>▪ bijstandsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	De budgettaire impact wordt geraamd op: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 36.631.899 EUR;</li> <li>▪ 2022: 76.875.127 EUR;</li> <li>▪ 2023: 115.630.391 EUR;</li> <li>▪ 2024: 154.598.726 EUR.</li> </ul>
Evaluatie	De FOD Sociale Zekerheid zal de sociale impact monitoren van de verhoging van de minima.

#### **Maatregel A6. Het optrekken van de inkomensgarantie voor ouderen**

Beschrijving en doel van de maatregel	De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) is een uitkering voor 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken. Bijstandsuitkeringen, zoals de IGO, worden geleidelijk opgetrokken richting de armoedegrens. In functie daarvan zal het leefloon in de periode 2021-2024 elk jaar op 1 januari opgetrokken worden met 2,6875%. Deze maatregel komt neer op een totale verhoging van de IGO met 10,75% tijdens de periode 2021-2014 en komt bovenop de verhogingen in verband met de welzijnsenveloppe en de indexering.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken. Schatting van het aantal begunstigden: 110 000.
Tak	Dit gaat om een bijstandsuitkering.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door de inkomensgarantie voor ouderen op te trekken, willen we het risico op armoede bij deze doelgroep tegengaan.
Tijdslijn	Zie hierboven.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Federale Pensioendienst;</li> <li>▪ bijstandsgerechtigden.</li> </ul>

Budgettaire impact	De budgettaire impact wordt geraamd op: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 48,3 miljoen EUR;</li> <li>▪ 2022: 96,6 miljoen EUR;</li> <li>▪ 2023: 144,8 miljoen EUR;</li> <li>▪ 2024: 193,1 miljoen EUR.</li> </ul>
Evaluatie	De FOD Sociale Zekerheid zal de sociale impact monitoren van de verhoging van de minima.

#### **Maatregel A7. Het optrekken van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap**

Beschrijving en doel van de maatregel	De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) is een socialebijstandsuitkering die gericht is op personen met een handicap en die als doel heeft om het inkomen dat door de handicap niet kan verdiend worden (deels) te compenseren. <sup>108</sup> Bijstandsuitkeringen, zoals de inkomensvervangende tegemoetkoming, worden geleidelijk opgetrokken richting de armoedegrens. In functie daarvan zal de IVT in de periode 2021-2024 elk jaar op 1 januari opgetrokken worden met 2,6875%. Deze maatregel komt neer op een totale verhoging van de inkomensvervangende tegemoetkoming met 10,75% tijdens de periode 2021-2014 en komt bovenop de verhogingen in verband met de welzijnsenveloppe en de indexering.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Personen met een handicap. Schatting van het aantal begunstigden: 135.000.
Tak	Dit gaat om een bijstandsuitkering.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door de inkomensvervangende tegemoetkoming op te trekken, willen we het risico op armoede bij deze doelgroep tegengaan.
Tijdslijn	Zie hierboven.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FOD Sociale Zekerheid;</li> <li>▪ bijstandsgerechtigden.</li> </ul>
Budgettaire impact	De budgettaire impact wordt geraamd op: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 26.473.147 EUR;</li> <li>▪ 2022: 55.080.495 EUR;</li> <li>▪ 2023: 85.957.216 EUR;</li> <li>▪ 2024: 119.234.629 EUR.</li> </ul>
Evaluatie	De FOD Sociale Zekerheid zal de sociale impact monitoren.

(108) Een ruimere evaluatie van het gehanteerde begrip van handicap in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap is eveneens voorzien.

**b. De pensioenhervorming****Maatregel A8. Pensioenhervorming: financiële en sociale houdbaarheid**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Tegen 2040 zullen de kosten van de vergrijzing, in het bijzonder wat de pensioenen betreft, verder stijgen. De regering bekijkt welke hervormingen doorgevoerd kunnen worden om de financiële en sociale duurzaamheid te garanderen.</p> <p>De Minister van Pensioenen zal van bij de start van de regering de voorbereidende werkzaamheden en het overleg starten om tegen 1 september 2021 een concreet voorstel aan de Ministerraad voorleggen.</p> <p>Deze hervormingen zullen de volgende principes respecteren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ als sociale verzekering vormt het pensioensysteem een sociaal contract dat houvast moet bieden voor iedereen, jongeren zowel als ouderen, actieven zowel als gepensioneerden;</li> <li>▪ pensioenbeleid en werkgelegenheidsbeleid vullen elkaar aan en zijn afhankelijk van elkaar;</li> <li>▪ voorbereiding op basis van berekeningen op kruissnelheid, waarbij de impact op micro- en macroniveau in kaart wordt gebracht;</li> <li>▪ behoud van de opgebouwde rechten van de huidige gepensioneerden;</li> <li>▪ de spelregels die voor de ingang van de hervorming van toepassing waren, kunnen niet aangepast worden met betrekking tot de reeds opgebouwde rechten;</li> <li>▪ de nodige overgangsmaatregelen om voldoende voorzienbaarheid te garanderen;</li> <li>▪ rekening houden met de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen en deze – in de mate van het mogelijke – verminderen;</li> <li>▪ overleg met de sociale partners in de verschillende systemen;</li> <li>▪ de verschillen tussen en binnen de stelsels (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) mogen niet toenemen.</li> </ul> <p>Dit voorstel zal als doelstelling hebben om de voorziene kost van de vergrijzing te beheersen en minstens de volgende elementen bevatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voor toekomstig gepensioneerden wordt naast een minimumloopbaanduur voor het minimumpensioen van 30 jaar voortaan ook een voorwaarde van effectieve tewerkstelling van een nog te bepalen omvang of een equivalente maatregel ingevoerd;</li> <li>▪ de solidariteit tussen de hoogste pensioenen en de lagere pensioenen wordt versterkt;</li> <li>▪ er komt meer convergentie tussen en binnen de verschillende stelsels.</li> </ul>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Alle stelsels.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Te bepalen.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.



Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	Te bepalen.
Evaluatie	Te bepalen.

**Maatregel A9. Het optrekken van de berekeningsplafonds voor de werknemerspensioenen**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Wanneer het loon voor een bepaald kalenderjaar hoger is dan een bepaald plafond, wordt het loon voor de pensioenberekening als werknemer beperkt tot dit plafondbedrag. Om een erosie van dit plafond tegen te gaan, wordt het loonplafond de komende jaren in dezelfde mate verhoogd als de voorziene vier verhogingen van het minimumpensioen, rekening houdend met de specifieke wettelijke parameters voorzien voor de welvaartsaanpassingen.</p> <p>Wat de regeling voor werknemers betreft, zijn er vier opeenvolgende verhogingen van het loonplafond voorzien. Deze verhogingen zullen doorgevoerd worden met ingang van 1 januari 2021, 1 januari 2022, 1 januari 2023 en 1 januari 2024 en zullen tot gevolg hebben dat het loonplafond voor de jaren na 2023 met 9,86% zal verhoogd worden ten opzichte van het bedrag inzake het loonplafond voor het jaar 2020. Na deze gelijk opgaande verhoging zal het berekeningsplafond automatisch worden aangepast aan de welvaart. Hierdoor wordt een evolutie naar een basispensioen vermeden.</p> <p>De verhogingen worden eveneens toegepast op het zogenaamd “gedifferentieerd” loonplafond. Dat gedifferentieerd loonplafond werd ingevoerd door de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact en is van toepassing op bepaalde gelijkgestelde perioden vanaf het jaar van de 58ste verjaardag: volledige werkloosheid, voltijds brugpensioen, werkloosheid met bedrijfstoeslag, volledige beroepsloopbaanonderbreking en volledig tijdskrediet.</p> <p>Het is voorzien<sup>109</sup> dat deze verhogingen uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2021 en van toepassing zijn op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2022 ingaan, met uitzondering van de overlevingspensioenen berekend op basis van een rustpensioen dat daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2021 ingegaan is.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	<p>Werknemers die hun pensioen opnemen, of in het kader van toekenning van een overlevingspensioen op basis van een rustpensioen werknemers.</p> <p>Gewoon loonplafond: naar alle verwachte nieuwe ingangen rustpensioen werknemers 2022, zouden er +/- 9.600 personen zijn die in 2022 een impact zouden kunnen ondervinden van deze maatregel.</p> <p>Gedifferentieerd loonplafond: naar alle verwachte nieuwe ingangen rustpensioen werknemers 2022, zouden er +/- 6.500 personen zijn die in 2022 mogelijk een impact zouden kunnen ondervinden van deze maatregel.</p>
Tak	Pensioenen.

(109) Een wetsontwerp is ingediend in de Kamer.

Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door de berekeningsplafonds van de pensioenen op te trekken, wordt het verzekeringsprincipe van de pensioenen versterkt.																									
Tijdslijn	Zie hierboven.																									
Betrokken stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ beheerscomité van de FPD (sociale partners);</li> <li>▪ Federale Pensioendienst (FPD);</li> <li>▪ werknemers.</li> </ul>																									
Budgettaire impact	<p>De budgettaire impact wordt geraamd op (in miljoen EUR):</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Verhoging</td> <td>2,38%</td> <td>4,82%</td> <td>7,31%</td> <td>9,86%</td> </tr> <tr> <td>Loonplafond</td> <td>0</td> <td>0,4</td> <td>1,7</td> <td>4,8</td> </tr> <tr> <td>Gedifferentieerd loonplafond</td> <td>0</td> <td>0,2</td> <td>1,1</td> <td>3,0</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>0</td> <td>0,6</td> <td>2,8</td> <td>7,8</td> </tr> </tbody> </table>		2021	2022	2023	2024	Verhoging	2,38%	4,82%	7,31%	9,86%	Loonplafond	0	0,4	1,7	4,8	Gedifferentieerd loonplafond	0	0,2	1,1	3,0	Totaal	0	0,6	2,8	7,8
	2021	2022	2023	2024																						
Verhoging	2,38%	4,82%	7,31%	9,86%																						
Loonplafond	0	0,4	1,7	4,8																						
Gedifferentieerd loonplafond	0	0,2	1,1	3,0																						
Totaal	0	0,6	2,8	7,8																						
Band met deelstaten	n.v.t.																									
Evaluatie	/																									

#### **Maatregel A10. Studie naar de verbetering van de vervangingsratio's bij pensioenen**

Beschrijving en doel van de maatregel	Naast de verbetering van het minimumpensioen, worden de vervangingsratio's voor de andere gepensioneerden niet uit het oog verloren. Ook zij moeten een verbetering van hun pensioen kunnen krijgen. Om mogelijkheden hierrond te onderzoeken zal een actualisatie van de bestaande studies van de pensioenadministraties gevraagd worden, incl. een evolutie in de tijd. Dit met als doelstelling de koopkracht van alle gepensioneerden te verbeteren.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Gepensioneerde werknemers en zelfstandigen.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Een studie die inzicht geeft in mogelijkheden om de vervangingsratio's van pensioenen te verbeteren.
Tijdslijn	Te bepalen.
Betrokken stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	/
Evaluatie	/

**Maatregel A11. Het optrekken van de berekeningsplafonds voor de zelfstandigenpensioenen**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Het beroepsinkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de proportionele pensioenberekening is begrensd. Om een erosie van het pensioenplafond tegen te gaan zal dit berekeningsplafond gelijklopend verhoogd worden met de verhoging van het minimumpensioen.</p> <p>In het zelfstandigenstelsel verwijst het maximuminkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de pensioenberekening rechtstreeks naar het tussenplafond voor de berekening van de bijdragen, waarboven een bijdragevoet van 14,16% wordt toegepast.</p> <p>Er is gepland<sup>110</sup> om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de verwijzing naar het tussenplafond van bijdragen af te schaffen en in plaats daarvan een vast bedrag te vermelden dat overeenstemt met het maximuminkomen (2020) dat in het zelfstandigenstelsel in aanmerking wordt genomen voor de pensioenberekening, d.w.z. 42.310,43 EUR aan de spilindex 103,14 (basis 1996=100);</li> <li>▪ dit bedrag vervolgens stapsgewijs te verhogen in de periode 2021-2024.</li> </ul>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Gepensioneerde zelfstandigen, wiens pensioen het minimumpensioen overstijgt.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door de berekeningsplafonds van pensioenen op te trekken, wordt het verzekeringskarakter van de pensioenen gegarandeerd en kunnen gepensioneerden hun levensstandaard handhaven.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de Dienst Pensioenen van de Rijksdienst voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSZV);</li> <li>▪ gepensioneerde zelfstandigen.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire impact wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: 0 EUR;</li> <li>▪ 2022: 11.165 EUR;</li> <li>▪ 2023: 45.349 EUR;</li> <li>▪ 2024: 115.663 EUR.</li> </ul>
Evaluatie	/

(110) Een wetsontwerp is ingediend in de Kamer.

**Maatregel A12. Het afschaffen van de correctiecoëfficiënt in zelfstandigenpensioenen**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Anders dan in het werknemersstelsel, omvat de proportionele pensioenberekening voor zelfstandigen een zogenaamde correctiecoëfficiënt, die de hoogte van het arbeidsinkomen waarmee in de pensioenberekening wordt rekening gehouden, naar beneden herziet.</p> <p>De correctiecoëfficiënt wordt toegepast op loopbaan jaren vanaf 1984<sup>111</sup> en bedraagt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voor de loopbaan jaren t.e.m. 2018: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 0,663250 op een eerste inkomensschijf;</li> <li>– 0,541491 op een tweede inkomensschijf;</li> </ul> </li> <li>▪ voor de loopbaan jaren vanaf 2019: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 0,691542.</li> </ul> </li> </ul> <p>Er is gepland<sup>112</sup> om de correctiecoëfficiënt voor de jaren vanaf 2021 op 1 te brengen. De maatregel geldt dus voor de pensioenen die ten vroegste ingaan vanaf 1 januari 2022. De afschaffing van de coëfficiënt zou dus niet gelden voor de loopbaan jaren die gelegen zijn in het verleden.</p> <p>Daartoe zal de correctiecoëfficiënt in de pensioenberekening van de zelfstandigen worden weggewerkt voor de toekomstige loopbaan jaren om zo tot een regeling te komen die identiek is voor werknemers en zelfstandigen.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Gepensioneerde zelfstandigen, wiens pensioen het minimumpensioen overschrijdt.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Het doel van deze maatregel is toelaten dat zelfstandigen op dezelfde manier een pensioen opbouwen als werknemers, waarbij de vervangingsratio op het moment van de pensionering op 60% voor een alleenstaande en op 75% voor een gezin gebracht wordt. <sup>113</sup>
Tijdslijn	Deze maatregel zou geïmplementeerd worden vanaf 2022.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de Dienst Pensioenen van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSZV);</li> <li>▪ gepensioneerde zelfstandigen.</li> </ul>
Budgettaire impact	<p>De budgettaire impact wordt geraamd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2022: 4.264.569 EUR;</li> <li>▪ 2023: 7.450.693 EUR;</li> <li>▪ 2024: 11.727.561 EUR;</li> <li>▪ 2025: 17.315.135 EUR;</li> <li>▪ 2030: 64.161.192 EUR;</li> <li>▪ 2040: 250.553.453 EUR.</li> </ul>
Evaluatie	/

(111) Op dit ogenblik werd proportioneel pensioenberekening geïntroduceerd in het stelsel van de zelfstandigen. Voor de loopbaan jaren voorafgaand aan 1984 wordt een forfaitair pensioenbedrag toegekend.

(112) Een wetsontwerp is ingediend in de Kamer.

(113) Zie memorie van toelichting bij de Programmawet van 20 december 2020.

**Maatregel A13. De gendertoets**

Beschrijving en doel van de maatregel	Het verschil in pensioen tussen man en vrouw bedraagt 26% in België (Pensions at a Glance 2019). Daarom is het van belang om in te zetten op het wegwerken van de verschillen tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Toch zullen er verschillen blijven bestaan. Met die vaststelling wordt rekening gehouden in elke pensioenhervorming. Ook al maken de pensioenstelsels geen onderscheid tussen mannen en vrouwen, toch zal elke maatregel aan een gendertest worden onderworpen om te vermijden dat beslissingen onverwachte en/of onrechtstreekse gevolgen hebben die de waargenomen verschillen bestendigen of versterken.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Vrouwelijke gepensioneerden.
Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Door elke pensioenhervorming te onderwerpen aan een gendertest, wordt vermeden dat het <i>gender pension gap</i> verder stijgt of bestendig wordt.
Tijdslijn	2021-2024
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sociale partners;</li> <li>▪ de regering</li> <li>▪ de Federale Pensioendienst (FPD);</li> <li>▪ de Dienst Pensioenen van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSZV);</li> <li>▪ vrouwelijke gepensioneerden;</li> <li>▪ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM);</li> <li>▪ Federale Adviesraad voor Ouderen;</li> <li>▪ Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen.</li> </ul>
Budgettaire impact	/
Evaluatie	/

**Maatregel A14. De pensioensplit**

Beschrijving en doel van de maatregel	De beëindiging van een langdurige partnerrelatie leidt in veel gevallen tot armoede, zeker op het moment van pensionering indien een van de ex-partners een onvolledige carrière heeft. Daarom zal het principe van de pensioensplit worden bestudeerd. Er zal een studie worden uitgevoerd om de begunstigen van de bestaande stelsels (pensioen voor uit de echtgescheiden echtgenoten) en de samenstelling van de huishoudens, het inkomensniveau en de gevolgen van het pensioen voor elke persoon in zowel de eerste als de tweede pijler te onderzoeken.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Gepensioneerden.

Tak	Pensioenen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Een pensioensplit kan leiden tot een nieuw evenwicht in de keuzes van het huishouden. Dit moet echter onderzocht worden met voorzichtigheid. Het gaat om de rechtvaardige verdeling van de opbrengsten van de gemeenschappelijke inspanningen (op de arbeidsmarkt of elders) van een koppel zonder dat het mag leiden tot verarming.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Voorlopig geen, aangezien het om een studie gaat.
Evaluatie	/

### c. Bijdragen en financieringsaspecten van sociale zekerheid

#### Maatregel A15. Een duurzame financieringsbasis voor de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>De sociale zekerheid van werknemers wordt gefinancierd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ werkgevers en werknemersbijdragen (% op de aangegeven lonen);</li> <li>▪ een overheidsdotatie bestaande uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>– een basisdotatie;</li> <li>– een alternatieve financiering;</li> <li>– een evenwichtsdotatie.</li> </ul> </li> </ul> <p>Er zal nagegaan worden hoe de financieringsbasis van de sociale zekerheid voldoende duurzaam gemaakt kan worden, zowel op de korte als op de lange termijn. Daarbij dient tegelijkertijd onderzocht te worden hoe de uitgaven beheerst kunnen worden zodat deze sporen met de draagkracht van onze economie. Daarbij is het belangrijk dat de verschillende inkomsten structureel en voorspelbaar zijn.</p> <p>De evaluatie van (de hervorming van) de financiering van de sociale zekerheid zal ook voor het zelfstandigenstelsel worden gevoerd. De regering zal bekijken hoe meer solidariteit tussen zelfstandigen kan worden ingevoerd in de financiering van het stelsel.</p> <p>Dit debat zal gevoerd worden in nauw overleg met de sociale partners, zowel wat het werknemers- als zelfstandigenstelsel betreft.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Werknemers en zelfstandigen.
Tak	Alle takken.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Een duurzame financiering van de sociale zekerheid met daarbij een voldoende duidelijke link tussen de betaalde bijdragen en de uitkeringen.
Tijdslijn	Afhankelijk van sociale dialoog.

Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de sociale partners (beheerscomité globaal beheer);</li> <li>▪ het Algemeen Beheerscomité voor het Sociale Statuut van de Zelfstandigen;</li> <li>▪ de regering.</li> </ul>
Budgettaire impact	Afhankelijk van sociale dialoog.
Evaluatie	Afhankelijk van sociale dialoog.

**Maatregel A16. De evaluatie van diverse uitzonderingsregelingen in het stelsel van werknemers**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Het basisbeginsel in ons socialezekerheidssysteem is dat er bijdragen worden betaald door werknemers en werkgevers.</p> <p>Op basis van deze bijdragen (of de daaraan gelieerde prestaties) worden rechten toegekend. Er bestaan op dit principe echter diverse uitzonderingsregelingen. Waar een uitzonderingsregime haar finaliteit mist of niet langer legitiem is, dient men bij te sturen of te schrappen. Dit geldt zowel voor gunstregimes inzake beroepsgroepen, arbeidsvormen, als alternatieve vormen van verloning. Hierbij zal rekening gehouden worden met de financiële impact op werkgever en werknemer.</p> <p>De verschillende uitzonderingen op de onderwerpingsregels van de sociale zekerheid zullen hierbij geanalyseerd en geëvalueerd worden. Het kan gaan om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prestaties die niet onderworpen zijn aan de sociale zekerheid;</li> <li>▪ prestaties die beperkt onderworpen zijn aan de sociale zekerheid (niet aan alle takken onderworpen of met een andere berekeningsbasis onderworpen);</li> <li>▪ looncomponenten die vrijgesteld zijn van bijdragen.</li> </ul> <p>In deze evaluatie zal de vrijstelling van werkgeversbijdragen voor de aanwerving van de eerste werknemer in aanmerking genomen worden, waarbij het de bedoeling is om non-take-up te vermijden door het stelsel te vereenvoudigen en te automatiseren, maar eveneens om excessief gebruik en misbruik tegen te gaan.</p> <p>Deze evaluaties worden gevoerd in nauw overleg met de sociale partners.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Werknemersstelsel
Tak	Alle takken
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	De algemene onderwerping aan alle sectoren van alle inkomen uit arbeid is de standaard. Uitzonderingen zijn er enkel indien deze redelijk en verantwoord zijn.

Tijdslijn	<p>Wat de diverse uitzonderingsregelingen betreft, zullen de sociale partners de eerstvolgende twee jaar, ondersteund door de bevoegde administraties, een eerste analyse uitvoeren.</p> <p>De evaluatie van looncomponenten wordt momenteel op basis van een jaarlijkse studie door het beheerscomité sociale zekerheid werknemers gemonitord en opgevolgd. Sociale partners kunnen op basis van deze monitoring indien nodig corrigerende voorstellen doen.</p> <p>Specifiek wat betreft de vrijstelling van werkgeversbijdragen voor de aanwerving van de eerste werknemer, zal er in samenspraak met de sociale partners in de loop van 2021 een evaluatie uitgevoerd worden.</p>
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de sociale partners (beheerscomité voor het globaal beheer)</li> <li>▪ de regering.</li> </ul>
Budgettaire impact	Afhankelijk van sociale dialoog.
Evaluatie	Afhankelijk van sociale dialoog.

#### d. Re-integratie

##### **Maatregel A17. Terug-Naar-Werk als schakel in het Terug-Naar-Werk-proces van uitkeringsgerechtigde personen met gezondheidsproblemen**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>De regering wil de werkgelegenheidsgraad verhogen o.a. door versterkt in te zetten op de terugkeer naar werk van mensen met gezondheidsproblemen. Dit moet resulteren in een terugverdien-effect dat oploopt van 50 miljoen EUR in 2022 tot 200 miljoen EUR in 2024.</p> <p>Een consultatie bij de stakeholders leert ons dat het verhogen van de activiteitsgraad enkel mogelijk zal zijn als we investeren in het verbeteren van de processen en de inzet van dedicated facilitatoren. In functie hiervan willen we een extra dimensie toevoegen aan het bestaande terug-naar-werk model via de inzet van Terug-Naar-Werk (TNW)-coördinatoren.</p> <p>Het globale doel van een TNW-traject is iedereen die door een gezondheidsprobleem inactief is of wordt, zo snel mogelijk terug aan het werk te helpen in een job die past bij de noden en de mogelijkheden. Bij voorkeur gaat het om een betaalde baan bij een werkgever waar nog een relatie mee is, maar evengoed kan het gaan om een job bij een andere werkgever. Als een betaalde job in het regulier circuit (nog) niet haalbaar is, moet ook gekeken worden naar jobs in de sociale economie. Maar we kijken hier ook naar werk in de meest brede zin van het woord, dus bijvoorbeeld ook naar betaald verenigingswerk, vrijwilligerswerk, arbeidsmatige activiteiten, begeleid werken, ... als tussenstap naar een betaalde baan.</p> <p>Voor wat de groep van de zelfstandigen betreft kunnen we een gelijkaardige redenering maken: bij voorkeur keert de persoon terug naar dezelfde zelfstandige activiteit, maar als dat niet mogelijk is bekijken we of een andere vorm van activiteit haalbaar is.</p>
---------------------------------------	--



	<p>Statutaire ambtenaren hebben een eigen ziekteregeling die losstaat van de ZIV-regeling, waardoor de werkgevende overheid volledig instaat voor de vergoeding van ziekteafwezigheden en periodes van deeltijdse werkhervatting en de implementatie van de begeleidingsmaatregelen voor langdurig zieke ambtenaren. Er zal bekeken worden hoe dezelfde filosofie met begeleiding naar werk, dat aangepast is aan de noden en de mogelijkheden van de betrokkene, kan worden ingeschreven in deze bijzondere stelsels.</p> <p>Het concept van de Terug-Naar-Werk-coördinatie is een eerste concretisering van de engagementen die opgenomen zijn in het regeerakkoord.</p> <p>Mensen die inactief zijn op de arbeidsmarkt worden aangemoedigd en geholpen om de stap naar werk te zetten. Het gaat in het bijzonder over mensen met een leefloon, langdurig zieken en mensen met een handicap. Ook drempels voor werkgelegenheid en om (meer) te werken, worden weggenomen. We versterken hierover het overleg en de samenwerking met de deelstaten (onder andere IMC, Nationale Hoge Raad Personen met een Handicap).</p> <p>De re-integratie van langdurig zieken op het werk en de arbeidsmarkt wordt verder versterkt, in overleg met de sociale partners. Daarom zullen o.a. de aanbevelingen in het unaniem advies (nummer 2099) van de NAR van september 2018 worden uitgevoerd.</p> <p>De organisatie en het beheer van de re-integratietrajecten zal geëvalueerd worden. De procedures worden vereenvoudigd en gestroomlijnd zodat meer werknemers (sneller) een re-integratietraject kunnen starten en succesvol beëindigen. Dit traject gaat uit van een multidisciplinaire aanpak waarbij de arbeidsbemiddelingsdiensten tijdig betrokken worden.</p> <p>Zowel ondernemingen als werknemers moeten daarin met raad en daad worden bijgestaan om de re-integratietrajecten op te starten en tot een succesvol einde te brengen. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld <i>disability managers</i> worden ingezet. Het multidisciplinair karakter van de begeleiding wordt daarbij bewaakt.</p> <p>We starten een reflectie om dezelfde filosofie met begeleiding op maat toe te passen op andere doelgroepen zoals ambtenaren en zelfstandigen, in overleg met de betrokken sociale partners.</p> <p>We willen de blijvende instroom in (langdurige) arbeidsongeschiktheid voorkomen door werkgevers en werknemers te ondersteunen bij meer werkbaar werk, in overleg met de sociale partners.</p> <p>De responsabilisering van alle betrokken actoren, d.w.z. werkgevers, werknemers en artsen (huisarts, arbeidsarts, adviserend arts) is hierbij van groot belang, zowel op vlak van preventie als op vlak van re-integratie.</p> <p>Wanneer de organisatie en het beheer van de re-integratietrajecten op punt is gezet, incl. de nodige ondersteuning, worden in dat kader ook financiële prikkels onderzocht.</p>
--	--

	<p>Het concept van de Terug-Naar-Werkcoördinatie, dat in overleg met de regeringspartners en andere stakeholders nog verder ontwikkeld zal worden, zet in op 4 principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ we willen zo snel mogelijk detecteren of er sprake is van een TNW-traject. Concreet bedoelen we daarmee dat we zo snel mogelijk willen weten of mensen na een periode van ziekte al of niet “gewoon” terug zullen kunnen naar hun job of hun werkgever;</li> <li>▪ we willen weten of er ondersteuning nodig zal zijn in het TNW-traject. Sommige mensen zijn zelfredzaam of hebben een bestaande ondersteuningscontext die ervoor zorgt dat stappen zetten naar werk geen extra ondersteuning vraagt;</li> <li>▪ we willen zo snel mogelijk kunnen vaststellen welke ondersteuning en welke aanpassingen er nodig zullen zijn;</li> <li>▪ we willen betrokkenen zo snel mogelijk in contact brengen met de juiste ondersteuner of aanpasser.</li> </ul> <p>Ook het ontwikkelen van gepaste en veilige gegevensstromen, communicatiesystemen en monitorings- en evaluatiesystemen maakt onderdeel uit van dit concept.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Iedereen die door een gezondheidsprobleem inactief is of wordt. Alle stelsels.
Tak	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ziekteverzekering (alle stelsels);</li> <li>▪ gezondheidstoezicht (preventie en bescherming op het werk);</li> <li>▪ werkgelegenheid.</li> </ul>
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	De ambitie is om via de inzet van de TNW-coördinatoren te gaan naar 18.000 nieuwe TNW-trajecten (dus een groei van 12.000 t.o.v de situatie zonder TNW-coördinatoren) tegen eind 2022 en een verviervoudiging (dus 24.000 of een groei van 18.000 t.o.v de situatie zonder TNW-coördinatoren) vanaf 2023.
Tijdslijn	<p>De verwachte tijdslijn in grote lijnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2021: aanwerving eerste TNW-coördinatoren verspreid over de verschillende landsgedeelten en verzekeringsinstellingen;</li> <li>▪ 2022: groei naar 40 FTE TNW-coördinatoren, alignering van processen;</li> <li>▪ 2023: het bereiken van kruissnelheid met 60 FTE TNW-coördinatoren, uitbating IT-systemen en brede communicatie-acties.</li> </ul>
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ziekenfondsen (adviserend artsen, multidisciplinaire teams);</li> <li>▪ sociale verzekeringsfondsen;</li> <li>▪ behandelend artsen (huisartsen);</li> <li>▪ externe bedrijfsgeneeskundige diensten (arbeidsartsen, multidisciplinaire teams);</li> <li>▪ gewestelijke bemiddelingsdiensten en hun partners;</li> <li>▪ werkgevers;</li> <li>▪ RIZIV;</li> <li>▪ RSVZ;</li> <li>▪ FOD SZ;</li> <li>▪ FOD WASO.</li> </ul>
Budgettaire impact	Te bepalen.

Band met deelstaten	Er is een sterke band met de deelstaten. De deelstaten zullen namelijk instaan voor de uitbouw van gepaste dienstverlening aan zowel de burger als de werkgevers die betrokken zijn bij de TNW-trajecten. In dit kader is overleg opgestart met de betrokken regionale beleidsverantwoordelijken.
Evaluatie	Het opzetten van een permanent evaluatie- en monitoringsysteem vormt onderdeel van het project en zal verder worden uitgebouwd in overleg met alle betrokken stakeholders. Het streven is om zo weinig mogelijk nieuwe data te creëren, maar sterk in te zetten op adequate verwerking van bestaande gegevens, ook via gegevensuitwisseling met verschillende relevante federale en regionale diensten en administraties.

#### e. Nieuwe samenlevingsvormen

##### Maatregel A18. Studie nieuwe samenlevingsvormen en sociale bescherming

Beschrijving en doel van de maatregel	Een reflectie zal opgestart worden naar de impact van het juridisch statuut "samenwonende" op nieuwe samenlevingsvormen.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Samenwonenden
Tak	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gezondheidszorgen;</li> <li>▪ primaire arbeidsongeschiktheid;</li> <li>▪ werkloosheid;</li> <li>▪ uitkeringen bij ouderdom;</li> <li>▪ arbeidsongevallen en beroepsziekten;</li> <li>▪ niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties: prestaties voor gehandicapten (IVT/IT);</li> <li>▪ sociale bijstand: leefloon.</li> </ul>
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Te bepalen.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	Te bepalen.
Evaluatie	Niet van toepassing.

**3.2.4. Transparantie****a. Administratieve vereenvoudiging****Maatregel T1. Administratieve vereenvoudiging**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>We zullen samenwerken met de besturen met het oog op administratieve vereenvoudigingen om het leven van de werkgevers, de werknemers en de begunstigen van uitkeringen te vergemakkelijken.</p> <p>Wat werk en economie betreft, zal elke instelling verzocht worden om vereenvoudigingsmaatregelen voor te stellen, ofwel in de vorm van quick wins ofwel in de vorm van maatregelen op langere termijn. Er zal toegezien worden dat de procedures vereenvoudigd worden, zodat er minder wordt nagelaten een beroep te doen op bepaalde rechten. Er zal bijzondere aandacht geschonken worden aan de taal die wordt gebruikt in de uitleg die wordt gegeven aan de sociale uitkeringsgerechtigden, de werknemers en de ondernemingen, zodat iedereen makkelijker zijn/ haar rechten en verplichtingen kan begrijpen.</p> <p>Wat pensioenen betreft, zal er ingezet worden op de afbouw van administratieve lasten voor de burger en voor ondernemingen, onder andere door de digitale dienstverlening te verbeteren. Er zal ingezet worden op de leesbaarheid van het pensioenstelsel, waarbij de leesbaarheid zowel op het niveau van de regelgeving als op het niveau van de communicatie zal worden versterkt. Er zal getracht worden de regelgeving duidelijker te maken en in eenvoudige bewoordingen aan de verzekerden uit te leggen, zodat iedereen zijn/haar rechten kan begrijpen.</p> <p>Wat de re-integratie van langdurig ongeschiktheid betreft, zal er ingezet worden op het verbeteren van processen die de integratie van langdurig arbeidsongeschikten moet bevorderen.</p> <p>Er zal daarbij ook aandacht zijn voor de aspecten m.b.t. de digitale kloof.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Werkgevers, werknemers en sociaal verzekerden.
Tak	Voorlopig van toepassing op volgende takken: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ werkloosheid;</li> <li>▪ pensioenen;</li> <li>▪ arbeidsongeschiktheid- en invaliditeit.</li> </ul>
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	De regelgeving wordt waar mogelijk vereenvoudigd en beter uitgelegd. Werkgevers, sociaal verzekerden en overheden worden ontlast op administratief vlak.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	Te bepalen.
Evaluatie	/

**b. Digitalisering****Maatregel T2. De verdere ontwikkeling van online accounts**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>Er wordt in de periode 2021-2024 verder ingezet op de creatie en de verdere ontwikkeling van persoonlijke accounts, die sociaal verzekerden ontlasten op administratief vlak en die hen zicht geven op opgebouwde rechten en potentiële uitkeringen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ implementatie van de “<i>Single digital gateway</i>”<sup>114</sup>;</li> <li>▪ wat pensioenen betreft wordt er ingezet op de verdere uitrol van MyPension.be. In 2020 bezochten al 1.920.894 unieke bezoekers het onlinepensioendossier. De verdere uitbouw heeft als doel de burger beter te informeren over de samenhang van zijn pensioenrechten in de eerste en de tweede pijler, te gidsen bij wetwijzigingen, maar ook de nodige tools in handen te geven om zijn/haar pensioen zelf te managen. Zo zal de pensioenaanvraag in mypension.be worden geïntegreerd en uitgebreid naar het aanvullend pensioen. Om proactief te kunnen communiceren en de automatische toekenning van pensioenrechten in de toekomst mogelijk te maken wordt de burger ook gestimuleerd om ontbrekende loopbaangegevens via mypension.be door te geven. Door de ontwikkeling van simulatiescenario’s moet de burger de impact van loopbaanwijzigingen op het wettelijk pensioen beter begrijpen;</li> <li>▪ wat werkloosheid betreft, wordt ingezet op een tool ‘MyRva’ dat sociaal verzekerden toe zou laten om hun persoonlijk dossier online te raadplegen en op te volgen;</li> <li>▪ wat arbeidsongevallen en beroepsziekten betreft, wordt ingezet op de creatie van een tool MyFedris, dat sociaal verzekerden toe zou laten om een aanvraag elektronisch in te dienen, om hun dossier elektronisch te raadplegen en hun attesten elektronisch te bemachtigen;</li> <li>▪ wat zelfstandigen betreft wordt er ingezet op de ontwikkeling van een unieke digitale databank en uitwisselingsplatform die hen zal toelaten om toegang te krijgen tot hun socialezekerheidsdossier. Er worden stappen ondernomen om te komen tot een charter waarin het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen de ambities inzake datakwaliteit en de ontwikkeling van een unieke digitaal uitwisselingsplatform onderschrijven alsook zich engageren hiernaar gezamenlijk te streven in een geest van partnerschap;</li> <li>▪ specifieke aanpassingen Zullen worden vastgesteld om rekening te houden met de digitale kloof.</li> </ul>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Alle burgers.
Tak	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pensioenen;</li> <li>▪ werkloosheid;</li> <li>▪ arbeidsongevallen- en beroepsziekten.</li> </ul>

(114) Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012.

Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Sociaal verzekerden en overheden worden ontlast op administratief vlak. Sociaal verzekerden krijgen meer zicht op hun individuele rechten en uitkeringen.
Tijdslijn	2021-2024.
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voor pensioenen: de Federale Pensioendienst, Sigedis vzw;</li> <li>▪ voor werkloosheid: de Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen, de uitbetalingsinstellingen, regionale instellingen;</li> <li>▪ voor arbeidsongevallen- en beroepsziekten: Fedris;</li> <li>▪ voor zelfstandigen: Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen;</li> <li>▪ Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering;</li> <li>▪ partnerwebsites;</li> <li>▪ burgers.</li> </ul>
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	In sommige takken, met name bij werkloosheid, is er een band met regionale instellingen.
Evaluatie	/

### Maatregel T3. Onlinerekeninstrumenten

Beschrijving en doel van de maatregel	We onderzoeken de ontwikkeling van een 'online'rekeninstrument dat burgers toelaat de impact van arbeidsmarkttransities op hun netto beschikbaar inkomen na te gaan en meer zekerheid verwerven over hoeveel werken opbrengt na periode van vervangingsinkomen, op basis van het microsimulatiemodel van de FOD Sociale Zekerheid.
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Te bepalen.
Tak	Te bepalen.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Te bepalen.
Tijdslijn	Te bepalen.
Stakeholders	Te bepalen.
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	Te bepalen.
Evaluatie	/

**c. Automatisering in de strijd tegen *non-take-up*****Maatregel T4. Automatisering in de strijd tegen '*non-take-up*'**

Beschrijving en doel van de maatregel	<p>In verschillende takken van de sociale bescherming zijn er rechthebbenden die hun rechten niet effectief uitoefenen. Dit wijst op een probleem van transparantie: er is onvoldoende toegankelijke informatie beschikbaar en/of de aanvraagprocedures zijn niet adequaat.</p> <p>De omvang en de oorzaken van het niet-gebruik van rechten werd uitvoerig onderzocht in het onderzoeksproject TAKE. De bevindingen van dit onderzoeksproject zullen in de periode 2021-2024 worden gevaloriseerd. Daarbij zal tevens ingezet worden op de verdere automatisering van sociale rechten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ enerzijds zal er ingezet worden het proactief identificeren van mensen die recht hebben op een uitkering of andere tegemoetkomingen. In dat kader loopt het BELMOD-project, dat strategieën onderzocht om rechthebbenden proactief te identificeren en te informeren over hun potentiële rechten;</li> <li>▪ anderzijds zal er verder ingezet worden op het volledig automatisch toekennen van afgeleide rechten, en dit via de bufferdatabank van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid.</li> </ul> <p>Hierbij zullen organisaties die sociale tarieven, vrijstellingen en verschillende voordelen aanbieden aan kwetsbare bevolkingsgroepen (zoals begunstigen van het leefloon, de verhoogde tegemoetkoming, de IGO, enz.) de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid intensiever kunnen raadplegen, zodat afgeleide rechten automatisch kunnen worden toegekend.</p> <p>Er zal hierbij worden bekeken hoe de Kruispuntbank Sociale Zekerheid de nodige applicaties kan ontwikkelen om rechten automatisch toe te kennen. Voor de rechten die niet automatisch toegekend kunnen worden, zal een digitale tool beschikbaar gesteld worden ten behoeve van de sociaal werkers die op basis van statuut, inkomen, woonplaats en gezinssituatie aangeeft op welke lokale en bovenlokale steun een huishouden recht heeft.</p>
Specifieke doelgroep (incl. geschatte omvang van de doelgroep)	Deze maatregel richt zich in de eerste plaats op de bijstand, hoewel er ook <i>spill-overs</i> zijn naar takken van de sociale zekerheid (bijv. het toekennen van de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg).
Tak	Idem.
Verwachte resultaten (incl. non-typische werknemers en zelfstandigen)	Een meer transparante en geautomatiseerde sociale bescherming en bijgevolg een betere opname van rechten.
Tijdslijn	Te bepalen.

Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de FOD Sociale Zekerheid;</li> <li>▪ de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid;</li> <li>▪ instellingen betrokken bij het beheer en de uitvoering van de sociale bijstand en zekerheid (OCMW's, mutualiteiten, de openbare instellingen van de sociale zekerheid).</li> </ul>
Budgettaire impact	Te bepalen.
Band met deelstaten	De conclusies van het onderzoek zullen meegedeeld worden aan de deelstaten en lokale overheden zodat ook op deze beleidsniveaus de nodige maatregelen getroffen kunnen worden.
Evaluatie	In het kader van het BELMOD-project wordt onderzocht hoe het microsimumatiemodel van de FOD Sociale Zekerheid ontwikkeld kan worden tot een tool waarmee de niet-opname van sociale rechten continu opgevolgd wordt, naar het voorbeeld van de ' <i>Income-related benefits: estimates of take-up</i> '-statistieken in het Verenigd Koninkrijk.

#### 4. WEG VOORWAARTS

In dit deel bespreken we de belangrijkste stappen inzake de verdere versterking van de toegang tot sociale bescherming, inclusief de verwachte uitdagingen bij de implementatie van de maatregelen van deel 3. Vervolgens gaan we in op de verdere ontwikkeling op Europees niveau.

#### 4.1. TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN BELGIË

##### 4.1.1. Dialoog en participatie

De sociale zekerheid wordt in België ontwikkeld en beheerd in nauw overleg tussen regering en de sociale partners. Onze Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid worden paritair beheerd en genieten van een relatief grote autonomie. Ze beheren onze sociale zekerheid op een efficiënte en dynamische manier.

De regering hecht een groot belang aan het sociaal overleg en wenst daarom op een constructieve manier in dialoog te gaan met de sociale partners over een groot aantal van de in de vorige paragraaf aangekondigde maatregelen. Ook de sociale partners zelf hebben uitdrukkelijk hun wens uitgedrukt om bij de monitoring, de uitwerking en implementatie van de maatregelen betrokken te worden.<sup>115</sup>

Zoals voorzien in het regeerakkoord zal in samenwerking met de sociale partners de sociale zekerheid moderniseren. De regering stelt voor om daarbij de krachtlijnen van de gemeenschappelijke verklaring van de sociale partners van 20 december 2019 als uitgangspunt te nemen:

- een toekomstgerichte sociale zekerheid;
- een duurzame sociale zekerheid;

(115) Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.216: 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.



- een cultuur van monitoring en evaluatie;
- een sterke en doelmatige sociale zekerheid;
- een inclusieve arbeidsmarkt;
- een innovatieve en duurzame economie als motor van de productiviteit;
- governance en paritair beheer.<sup>116</sup>

De uitvoering van de aanbeveling toegang sociale bescherming zal in deze context van modernisering plaatsvinden. De reeds voorziene maatregelen die in dit actieplan zijn opgenomen bevinden zich in verschillende fases van concretisering en uitvoering. Daarnaast zijn er bijkomende bevindingen uit de academische audit naar boven gekomen die verder overleg of onderzoek vereisen. Dit leidt er toe dat er 2 trajecten gevolgd zullen worden, afhankelijk van de mate van duidelijkheid en eensgezindheid aangaande de doelstellingen en de hieraan gekoppelde maatregelen.

#### **4.1.2. Traject 1. Maatregelen die deze legislatuur zullen worden geïmplementeerd**

Het eerste traject betreft de uitvoering van de maatregelen die rechtstreeks voortvloeien uit het regeerakkoord. Het gaat hier dan om maatregelen die voldoende zijn scherp gesteld naar inhoud en waar er bovenal ook al (politieke) consensus rond is. Bijgevolg kan er voor dit traject sneller geschakeld worden qua opstart en uitwerking.

#### **4.1.3. Traject 2. Sociale (participatieve) dialoog**

Het tweede traject zal zich vooral richten op een verdere verfijning en uitklaring van thema's, vraagstukken, visies omtrent de toegang tot sociale bescherming en in een verlengde de modernisering van de sociale bescherming in haar geheel. Aangezien de mate van consensus en detail inzake de inhoud in bepaalde domeinen nog niet voldoende aanwezig zijn, spreekt het voor zich dat de tijd moet worden genomen om dit alles verder uit te werken en bijgevolg wat gematigder te gaan schakelen.

Belangrijk hier is de overkoepelende visie bij de uitwerking en operationalisering van beide trajecten: deze zal steeds gestaafd zijn op de verbindende principes van de netwerkorganisatie en een participatieve dialoog. Beide elementen zijn namelijk essentieel bij het succesvol beheren van complexe realiteiten en vraagstukken.

Daarom zullen de bestaande structuren van sociaal overleg en participatie, zowel op internationaal, nationaal als gewestelijk niveau, vanzelfsprekend hun prominente rol blijven vervullen en rechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van beide trajecten.

Waar nodig kunnen er eveneens nieuwe of aangepaste vormen van participatie en dialoog worden uitgewerkt waarbij naast de sociale partners de burger rechtstreeks, middenveldorganisaties of mensenrechteninstellingen zoals het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, betrokken worden. Zo werd reeds een participatieve traject voor de hervorming van het kunstenaarsstatuut opgestart. Om deze zeer diverse doelgroep te bereiken wordt gewerkt met een specifiek dialoog- en participatietraject, waaronder een platform voor burgerparticipatie.<sup>117</sup>

(116) Verklaring 75 jaar sociale zekerheid voor werknemers, zie: <https://news.belgium.be/sites/default/files/news-items/attachments/2019-12/75%20jaar%20Sociale%20Zekerheid%20voor%20Werknemers.pdf>.

(117) Het platform voor burgerparticipatie "Working in the Arts", zie <https://workinginthearts.be/>.

Overheden dienen immers op zoek te gaan naar nieuwe, innoverende oplossingen en manieren om samen complexe doelen te realiseren. Organisatienetwerken spelen hierin een cruciale rol in, want zij verbinden en delen informatie, middelen, activiteiten en competenties van verschillende organisaties om samen tot een resultaat te komen die geen van de organisaties afzonderlijk tot stand kan brengen.

Het betrekken van de diverse actoren binnen het netwerk van de sociale zekerheid laat toe om niet alleen inhoudelijke resultaten te boeken, maar daarbij ook het draagvlak niet uit het oog te verliezen. Beide hebben een significante impact op de realisatie en de duurzaamheid van de totaalambitie.

#### **4.2. EUROPESE BIJDRAGE AAN DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING**

De socialebeschermingsystemen, in hun verschillende vormen, zijn de hoeksteen van het Europees sociaal model en van de goede werking van de sociale markteconomie. Ze spelen ook een rol als automatische stabilisatoren door de consumptie doorheen de economische cyclus af te vlakken.

De COVID-19-crisis heeft dit opnieuw in de verf gezet en ons waar nodig tot aanpassingen gedwongen om de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen te garanderen. Hierbij kan verwezen worden naar de extra uitdagingen geconstateerd bij flexibele arbeidsvormen en nieuwe vormen van werk, alsook bij zeer specifieke groepen met aangepaste sociale en werkgelegenheidsbeleid vereisen om de toegang tot sociale bescherming te garanderen.

De Europese pijler van sociale rechten vormt een essentieel kompas voor het Europees sociaal en werkgelegenheidsbeleid.

Opwaartse sociale convergentie kan nooit een realiteit worden zonder een minimum aan *level-playing field* en een heldere sociale regelgeving. Het bestaande wettelijke kader vereist monitoring, uitvoering en handhaving, onder meer via de Europese Arbeidsautoriteit. We moeten ons concentreren op een aantal goed gekozen en afdwingbare wettelijke initiatieven met een maximale impact. Hierbij kan worden gedacht aan een kader voor arbeidsrechten in de context van digitalisering, een recht op levenslang leren voor werknemers van alle leeftijden en een richtlijn betreffende spier- en skeletaandoeningen. Het is ook van belang dat alle wetgevingsinitiatieven, zowel inzake sociaal beleid als in andere beleidsdomeinen, vergezeld gaan van een beoordeling van hun effect op specifieke (kwetsbare) groepen, onder meer wat betreft effectieve dekking en adequaatheid.

Het is ook van essentieel belang te blijven zoeken naar manieren om de veerkracht van ons sociaal model te verbeteren. Sterke socialezekerheidsstelsels om mensen gedurende hun hele leven te ondersteunen zijn een eerste vereiste om de toegang tot sociale bescherming te bevorderen. Overheidsdiensten moeten voldoende middelen krijgen om effectieve toegang tot sociale huisvesting, gezondheidszorg, langdurige zorg en essentiële diensten mogelijk te maken, zoals bepaald in de Europese pijler van sociale rechten.

De toegang tot sociale bescherming van mobiele inwoners van de Europese Unie vormt een essentiële voorwaarde voor het vrij verkeer van personen. Deze moet niet alleen hand in hand gaan met de opwaartse convergentie van onze sociale stelsels, maar ook met een effectieve strijd tegen sociale fraude en sociale dumping, met bijzondere aandacht voor misbruiken gelieerd aan detachering. Hiertoe is een goede samenwerking tussen de Europese Arbeidsautoriteit en de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels vereist.

Totslot moet de uitsluiting van nieuwkomers van de nationale sociale beschermingsstelsels voorkomen worden, bijvoorbeeld door middel van disproportionele wachttijden, voorafgaande bijdrage vereisten, of administratieve verplichtingen, van. Dit met respect voor de sociale en financiële houdbaarheid van de socialezekerheidssystemen.

In het kader van het actieplan voor de tenuitvoerlegging van de Europese pijler van sociale rechten zijn de hieronder volgende initiatieven van bijzonder belang.

#### **4.2.1. Implementatie van de aanbeveling over toegang tot sociale bescherming**

De aanbeveling toegang sociale bescherming dient verder versterkt te worden, zodat de aanbeveling en het actieplan voor de sociale pijler wederzijds verrijkend werken. De aanbeveling geeft ons een goed startpunt en moet worden gebruikt om een basis te leggen voor meer ambitieuze stappen in een later stadium. Gezien het belang ervan voor de sociale regelgeving en het gelijke speelveld is een sterker en duidelijker engagement om de aanbeveling toegang sociale bescherming uit te voeren noodzakelijk. Een monitoring van de vooruitgang moet op Europees niveau plaatsvinden.

#### **4.2.2. Aanbeveling over het minimuminkomen**

Minimuminkomensregelingen zijn van essentieel belang om ervoor te zorgen dat niemand achterblijft. De voorziene aanbeveling van de Raad betreffende het minimuminkomen is een noodzakelijke aanvulling voor de opwaartse convergentie. Ze moet voldoende ambitieus zijn om het beleid van de lidstaten daadwerkelijk te ondersteunen en aan te vullen, zodat het recht op een toereikend minimuminkomen, een waardig leven doorheen alle levensfasen en effectieve toegang tot basisgoederen en -diensten gegarandeerd worden.

#### **4.2.3. Initiatief inzake platformwerk**

De evolutie van de arbeidsmarkt moet ook rekening houden met de gevolgen van vergroening en digitalisering. Het scheppen van banen, innovatie en nieuwe werkmethoden moeten worden aangemoedigd, terwijl de rechten van werknemers, de socialezekerheidsstelsels en de gezondheid en veiligheid moeten worden versterkt om een eerlijke transitie te bevorderen. Het is van cruciaal belang ervoor te zorgen dat nieuwe en meer flexibele vormen van werk worden gedekt. Kwesties zoals platformwerk, telewerk (en de discussie over het "Afmeldingsrecht") en de mensgerichte ontwikkeling van kunstmatige intelligentie zijn in dit verband bijzonder relevant. In deze context is het verwachte initiatief inzake platformarbeid van belang voor de arbeidsrechten en de sociale bescherming van werknemers.

**4.2.4. Europese herverzekering van werkloosheidsverzekeringen**

Voortbouwend op een grondige evaluatie van de ervaring met het SURE-initiatief, is het opzetten van een EU-basis voor werkloosheidsstelsels die bijdragen tot economische stabilisatie en solidariteit met de werklozen van cruciaal belang, om de lidstaten in staat te stellen om veerkrachtige stelsels van sociale bescherming te voorzien. Via een Europese herverzekeringsregeling voor werkloosheid zou de EU de welvaartsstaten in een aantal van hun sleutelfuncties kunnen ondersteunen, op basis van gemeenschappelijke sociale normen en met het oog op opwaartse convergentie.

**4.2.5. Minimumlonen**

Het is noodzakelijk dat in de gehele EU adequate minimumlonen worden gewaarborgd, hetzij bij wet, hetzij via collectieve onderhandelingen, met inachtneming van de nationale stelsels en de autonomie van de sociale partners. De richtlijn die momenteel wordt uitgewerkt moet een universele dekking garanderen, en we kijken uit naar een spoedige aanneming.

---

# INHOUDSTAFEL

## **BELGISCH ACTIEPLAN INZAKE DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN**

<b>INLEIDING</b>	137
<b>1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN</b>	140
1.1. CONTEXT	140
1.2. FORMELE DEKKING	144
1.3. EFFECTIEVE DEKKING	146
1.4. ADEQUAATHEID	153
1.5. TRANSPARANTIE	162
<b>2. LESSEN UIT DE COVID-19-CRISIS</b>	164
2.1. TIJDENS DE CRISIS GENOMEN MAATREGELEN INZAKE SOCIALE BESCHERMING	165
2.2. AANPASSING VAN DE REACTIE OP DE CRISIS	172
2.3. VOORLOPIGE IMPACT	178
<b>3. BELEIDSDOELEN EN VOORGESTELDE MAATREGELEN</b>	182
3.1. BELEIDSDOELEN	182
3.2. MAATREGELEN	188
<b>4. WEG VOORWAARTS</b>	222
4.1. TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN BELGIË	222
4.2. EUROPESE BIJDRAGE AAN DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING	224



**PRIJS**

---

Per nummer

Voor België ..... 27,50 EUR

Voor het buitenland ..... 37,50 EUR

Jaarabonnement (4 nummers)

Voor België ..... 110,00 EUR

Voor het buitenland ..... 150,00 EUR

ISSN 0775-0234

Rekeningnummer

IBAN: BE21 6792 0058 6603

BIC: PCHQBEBB

De ingezonden teksten worden voor advies  
aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook  
worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.btsz.belgium.be>

# REDACTIERAAD

## **VOORZITTER**

---

Yves STEVENS, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

## **VICE-VOORZITTER**

---

Koen VLEMINCKX, directeur studies en publicaties, FOD Sociale Zekerheid.

## **REDACTIE**

---

Roland VAN LAERE, FOD Sociale Zekerheid.

## **WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS**

---

Denis BOUGET, professor, Université de Nantes;  
Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);  
Daniel DUMONT, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);  
Anton HEMERIJCK, professor, Vrije Universiteit Amsterdam (VU);  
Alain JOUSTEN, professor, Université de Liège (Ulg);  
Pierre VANDERVORST, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);  
Herwig VERSCHUEREN, professor, Universiteit Antwerpen (UA) en gastprofessor, Vrije Universiteit Brussel (VUB);  
Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (UCL).

## **LEDEN VAN DE EUROPESE INSTELLINGEN**

---

Isabelle MAQUET, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie;  
Muriel RABAU, Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie inzake sociale bescherming.

## **LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE**

---

Peter SAMYN, voorzitter, FOD Sociale Zekerheid;  
Jo DE COCK, administrateur-generaal, Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV);  
Anne OTTEVAERE, adjunct-administrateur, Iriscare;  
Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ).

## **VASTE MEDEWERKER**

---

Guy RINGOOT, FOD Sociale Zekerheid.