

Brussel, 19 april 2021

Advies 2021/08

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Europese aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming

Inhoud

1	Europese aanbeveling toegang sociale bescherming	2
2	De adviesvraag	2
3	Het advies van het Comité	3
3.1	Formele dekking	4
3.1.1	Europese aanbeveling	4
3.1.2	Engagementen federaal regeerakkoord	4
3.1.3	Standpunten van het ABC	5
3.2	Effectieve dekking	8
3.2.1	Europese aanbeveling	8
3.2.2	Engagementen federaal regeerakkoord	9
3.2.3	Standpunten van het ABC	9
3.3	Adequaatheid	12
3.3.1	Europese aanbeveling	12
3.3.2	Engagementen federaal regeerakkoord	13
3.3.3	Standpunten van het ABC	14
3.4	Transparantie	19
3.4.1	Europese aanbeveling	19
3.4.2	Engagementen federaal regeerakkoord	19
3.4.3	Standpunten van het ABC	20

1 Europese aanbeveling toegang sociale bescherming

In november 2017¹ werd de aftrap gegeven voor de zogenaamde 'Europese pijler van sociale rechten'². Hiermee namen de Europese lidstaten een gezamenlijk engagement³ om te streven naar betere werk- en levensomstandigheden in de EU. De Europese pijler omvat 20 basisprincipes en regels⁴ die moeten bijdragen tot eerlijke en goed werkende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels.

Met aanbeveling nr. 2019/C 387/01 wil de Raad van de Europese Unie o.m.⁵ uitvoering geven aan beginsel 12 van deze Europese pijler, dat bepaalt dat "ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie (...) werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht hebben op adequate sociale bescherming".

Gegeven de vaststelling dat de arbeidsmarkt de laatste twintig jaar sterk geëvolueerd is in Europa⁶, wenst de Raad via deze aanbeveling:

- voldoende toegang bieden tot adequate sociale bescherming, ongeacht de rechtspositie of de aard van de arbeidsrelatie;
- de informatie te verbeteren over de individuele rechten en verplichtingen inzake sociale zekerheid.

2 De adviesvraag

De Europese lidstaten worden uitgenodigd om uiterlijk 18 maanden na de publicatie van de aanbeveling een overzicht te geven van de nationale acties die zij van plan zijn te nemen. Voor wat betreft de uitvoering zou de voortgang moeten worden gemonitord.

Concreet verwacht men van de lidstaten dat zij :

- uiterlijk op 15 mei 2021 een plan indienen met de maatregelen die op nationaal niveau moeten worden genomen om de vier beginselen van de aanbeveling (cf. infra) te kunnen verzekeren;

¹ Europese top voor eerlijke banen en groei, van 17 november 2017 in Göteborg

² De Pijler voor Sociale Rechten werd in 2015 aangekondigd door de Commissievoorzitter in zijn *State of the Union* en vormen een update van de basisprincipes die zijn vastgelegd in het Sociale Acquis.

³ De tekst is niet bindend voor de lidstaten en derhalve hebben de sociale rechten die erin naar voor worden geschoven, geen afdwingbaar karakter.

⁴ Gegroepeerd rond drie thema's, nl. gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; arbeidsvoorwaarden; en sociale bescherming en sociale insluiting

⁵ Men wil met de aanbeveling ook bijdragen aan de uitvoering van andere beginselen van de sociale pijler, zoals de beginselen inzake "veilige en flexibele werkgelegenheid", "werkloosheidsuitkeringen", "toegang tot gezondheidszorg" en "inkomen voor ouderen en pensioenen".

⁶ Vervaging van de grens tussen arbeid als werknemer en arbeid als zelfstandige, toename van het aantal zelfstandigen, opkomst van nieuwe vormen van werk (waaronder atypische overeenkomsten), toename van het aantal overgangen en van de combinaties tussen statuten.

- tegen 15 november 2021 nationale statistieken publiceren over de toegang tot verschillende vormen van sociale bescherming. De Commissie zal tegen 15 november 2022 een beoordelingsverslag aan de Raad voorleggen.

In het licht van de redactie van een Belgisch nationaal plan ter implementatie van de Europese aanbeveling, wordt het ABC⁷ verzocht om tegen 8 april 2021 advies uit te brengen over de "*wenselijke oriëntatie van de uitvoering van de in het Federaal regeerakkoord opgenomen initiatieven, teneinde deze optimaal af te stemmen op (het kader en principes van) de Europese aanbeveling, alsook over eventuele bijkomende aandachtspunten die het Comité in dit verband ziet*"⁸.

In het kader van deze adviesvraag werd aan het ABC ook het eindverslag overgemaakt van een academische studie rond de toegang tot de sociale bescherming in België⁹. In voorbereiding van dit advies nam het Comité kennis¹⁰ van de remediëringsspistes die in het eindverslag naar voor worden geschoven inzake de sociale bescherming van zelfstandigen.

De aanbevelingen die in de studie zijn opgenomen, vallen echter buiten de huidige adviesopdracht van het ABC. Het Comité neemt zich evenwel voor om er op een later tijdstip op een meer uitgebreide manier kennis van te nemen en te reflecteren over de voorstellen die erin zijn opgenomen

3 Het advies van het Comité

De aanbeveling omvat het recht om deel te nemen aan een socialezekerheidsregeling¹¹, alsook om in het kader daarvan rechten op te bouwen en er gebruik van te maken. Ze heeft met name tot doel om op het vlak van sociale bescherming het volgende te waarborgen:

1. een formele dekking;
2. een effectieve dekking ;
3. adequaatheid;
4. transparantie.

Deze beginselen gelden voor alle werknemers en zelfstandigen, maar er wordt erkend dat er voor beide verschillende regels van toepassing kunnen zijn.

⁷ Net zoals de Nationale Arbeidsraad

⁸ Adviesvraag van minister D. CLARINVAL van 8 maart 2021

⁹ Een multidisciplinair onderzoeksconsortium (Vrije Universiteit Brussel, Université Libre de Bruxelles, Universiteit Antwerpen) maakte in opdracht van de FOD Sociale Zekerheid (DG BESOC) een geïntegreerde juridische en socio-economische diagnose van de toegang tot de sociale bescherming in België.

¹⁰ De onderzoeksbevindingen en remediëringvoorstellen werden door vertegenwoordigers van het onderzoeksconsortium toegelicht tijdens een ABC-bijeenkomst op 19 maart 2021.

¹¹ De aanbeveling is niet van toepassing op het verlenen van toegang tot socialebijstandsregelingen en minimuminkomensregelingen.

Conform de adviesvraag spreekt het ABC zich in dit advies uit over de engagementen van de federale regering¹² die passen binnen de ambities van de Europese aanbeveling. Het Comité beperkt zich daarbij tot de elementen die expliciet betrekking hebben op zelfstandigen of van direct belang zijn voor deze groep.

Het advies is gestructureerd rond de vier dimensies van de aanbeveling. Het behandelt telkens achtereenvolgens i) de inhoud van de aanbeveling, ii) de engagementen in het federaal regeerakkoord die eraan tegemoet komen en iii) de standpunten van het ABC.

3.1 Formele dekking

3.1.1 Europese aanbeveling

Lidstaten worden aanbevolen om adequate sociale bescherming te voorzien in de zes takken van sociale zekerheid die in de reikwijdte van de aanbeveling vallen. Afhankelijk van de situatie in de afzonderlijke lidstaten, zou men deze doelstelling moeten bereiken door een uitbreiding, dan wel een verbetering van de bestaande bescherming en dit :

- op verplichte basis voor werknemers (ongeacht de aard van de arbeidsrelatie);
- minstens op vrijwillige en waar aangewezen op verplichte basis, voor zelfstandigen.

3.1.2 Engagements federaal regeerakkoord

Convergentie

Het federaal regeerakkoord¹³ stelt dat de grote verschillen tussen de stelsels van sociale zekerheid moeten worden aangepakt en dat de statuten van werknemer, zelfstandige en ambtenaar naar elkaar moeten toegroeien, met respect voor verworven rechten. Volgens het regeerakkoord zal de regering hiertoe tegen eind 2021 een voorstel formuleren.

Specifieke groepen

Het federaal regeerakkoord voorziet een verbetering van de sociale bescherming van enkele specifieke groepen, waaronder :

- artiesten/kunstenaars : de regering zal in overleg met de sector en de sociale partners bekijken hoe het sociaal statuut voor de artiesten verder hervormd kan worden¹⁴.
- platformwerkers : 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. In het kader van de bestrijding van schijnzelfstandigheid en -werknemerschap zal de wet op de aard van de arbeidsrelaties worden geëvalueerd en indien nodig aangepast¹⁵.

¹² Zoals die zijn opgenomen in het federaal regeerakkoord en/of tot uiting komen in de beleidsverklaringen van de verschillende bevoegde ministers.

¹³ Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 20

¹⁴ Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 45

¹⁵ Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 43

- personen met een handicap : voor deze groep wil men de financiële drempels verlagen om toe te treden tot het sociaal statuut voor de zelfstandigen¹⁶.

3.1.3 Standpunten van het ABC

Eigenheid van sociale beschermingssystemen

Het Comité merkt op dat België in Europees vergelijkend perspectief reeds een uitgebreid systeem van sociale bescherming kent, ook voor zelfstandigen. In ons land zijn zelfstandigen bovendien tegen dezelfde sociale risico's beschermd als werknemers, zonder dat de beschermingsmechanismes daarom identiek zijn in opzet en/of omvang.

Overigens is het Comité van oordeel dat sociale beschermingssystemen voor zelfstandigen niet zomaar kunnen en mogen beoordeeld worden¹⁷ op basis van hun overeenkomsten met beschermingsmechanismen voor werknemers. 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. Een beoordeling louter op basis van de gelijkens met de sociale bescherming voor werknemers maakt hiervan abstractie en houdt het risico in dat de beschermingsmechanismes voor zelfstandigen niet in hun volledigheid worden gevat¹⁸. Drie voorbeelden illustreren dit :

- Zelfstandigen zijn in België beschermd tegen het inkomensverlies als gevolg van het (tijdelijk) wegvallen van hun professionele activiteit, zij het niet via een werkloosheidsverzekering zoals die klassiek gekend is voor werknemers maar wel via het overbruggingsrecht dat afgestemd is op de eigenheid van het zelfstandig ondernemerschap.
- Zelfstandigen zijn in België beschermd tegen inkomensverlies in geval van een arbeidsongeval of een beroepsziekte via de algemene ziekte- en invaliditeitsverzekering, zij het niet via een specifiek daartoe voorzien stelsel zoals de arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering voor werknemers maar wel via de klassieke ziekte- en invaliditeitsverzekering.
- Net als in de werknemersregeling hebben ouders van een pasgeboren kind in het zelfstandigenstelsel recht op moederschaps- of vaderschapsrust met bijhorende uitkering, zij het tijdens een beperktere periode. Ter compensatie van deze beperktere looptijd voorziet het zelfstandigenstelsel voor jonge ouders echter een systeem van geboortehulp, waarbij kosteloos een aantal dienstecheques ter beschikking worden gesteld om werkhervatting in combinatie met de zorg voor een pasgeboren kind te faciliteren. Men wil zelfstandigen zo ondersteunen op een manier die aangepast is aan hun professionele realiteit, aangezien langere onderbrekingsperiodes moeilijk verzoenbaar blijken met de uitoefening van een zelfstandige activiteit.

¹⁶ Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 38

¹⁷ Bv. voor wat betreft de toegang en/of adequaatheid

¹⁸ Dit komt onder meer tot uiting in Spasova, S, Bouget, D., Ghailani, D., Vanhercke, B. (2017) Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies maar in mindere mate ook in Version 0 of the monitoring framework 'Acces tot social protection for workers and the self-employed' van de Europese Commissie.

Voor het Comité is het is het dan ook van belang dat, zoals de Europese aanbeveling ook uitdrukkelijk stelt, bij de beoordeling van de sociale bescherming steeds dient te worden gekeken naar het geheel van de sociale bescherming. Het wijst er bovendien op dat de formele dekking zich volgens de Europese aanbeveling niet enkel beperkt tot de verlichte beschermingsstelsels, maar evenzeer vrijwillige vormen van sociale bescherming omvat.

Convergentie

Het Comité neemt kennis van de ambitie van de federale regering om 'de grote verschillen tussen de stelsels van sociale zekerheid' aan te pakken maar stelt vast dat niet gespecificeerd is welke verschillen precies bedoeld worden. Het Comité wenst in dit verband alvast de volgende zaken op te merken :

- Een oefening rond de convergentie van stelsels moet volgens het Comité in essentie focussen op verschillen in bescherming die niet kunnen verklaard of verantwoord worden vanuit de eigenheid van de stelsels of de specificiteit van de beroepsgroepen waarop ze van toepassing zijn.
- Voor het Comité is het essentieel om de sociale bescherming voor de diverse beroepsgroepen te (blijven) organiseren op een manier die afgestemd is op ieders specifieke noden en wensen. Het Comité wijst erop dat de aanbeveling de lidstaten ook uitdrukkelijk de ruimte laat om dit te doen. Opnieuw wijst het Comité erop dat de keuze voor en de aard van een zelfstandige activiteit fundamenteel verschillen van die van een activiteit in loonverband, waardoor de sociale bescherming van de betrokkenen op bepaalde punten om eigen accenten vraagt. Zo is het volgens het Comité in België weinig zinvol om, zoals soms wordt aanbevolen¹⁹, het risico op arbeidsongevallen en beroepsziekten sociaal te verzekeren voor zelfstandigen. Wanneer een zelfstandige arbeidsongeschikt wordt door een ongeval, is het vaak moeilijk om na te gaan of dit zich heeft voorgedaan in het privéleven van de zelfstandige dan wel gerelateerd is aan de uitoefening van de beroepsactiviteit. Voor de toekenning van een uitkering bij arbeidsongeschiktheid is het voor de Belgische ziekte- en invaliditeitsverzekering dan ook van geen belang of de arbeidsongeschiktheid van de zelfstandige al dan niet het resultaat is van een arbeidsgerelateerd ongeval. Ook is er bij de Belgische zelfstandigen geen specifieke vraag naar de uitbouw van een werkloosheidsverzekering, gemodelleerd naar het systeem zoals dat vandaag bestaat voor werknemers.

In het licht van vlotte transitie tussen beroepscategorieën moet er voldoende aandacht zijn voor de overdraagbaarheid van opgebouwde rechten tussen de stelsels (bv. voor het vervullen van een wachttijd of van loopbaanvoorwaarden). Uit vroegere bevestigingen van zelfstandigen blijkt dat voor wat betreft de verbetering van het sociaal statuut, wel prioritair zou moeten ingezet worden op :

- een verhoging van het pensioenbedrag;
- een verbetering van de bescherming in geval van arbeidsongeschiktheid (incl. preventie en re-integratie).

¹⁹ Zie o.m. studie van Van Limberghen et al. (cf. supra) maar ook de Europese aanbeveling zelf

Het Comité vraagt dat bij de uitvoering van de aanbeveling op Belgisch niveau, maar ook bij de geplande oefening rond convergentie, rekening zou worden gehouden met de door de zelfstandigen geformuleerde noden (de aard evenals het prioritaire karakter ervan).

Specifieke groepen

- **Artiesten/kunstenaars** : Hoewel er ook kunstenaars zijn die hun activiteit uitoefenen als zelfstandige, is de hervorming van het kunstenaarsstatuut een dossier dat eerder aanleunt bij, en dus voornamelijk zal bekeken worden in samenhang met, het werknemersstelsel. In de mate dat eventuele hervormingsvoorstellen ook van invloed zouden zijn op het sociaal statuut of op de aansluiting van kunstenaars daarbij, vraagt het Comité om tijdig geconsulteerd te worden. Het comité wil alvast opmerken dat het geen voorstander is van de invoering van specifieke stelsels voor bepaalde groepen van zelfstandigen die in een bepaalde sector actief zijn. Dergelijke uitzonderingsstelsels worden als uitermate discriminerend ervaren door zelfstandigen. Daarnaast wil het Comité in herinnering brengen dat specifieke statuten ook geen discriminatie mogen inhouden ten overstaan van zelfstandigen (cf. de door het Grondwettelijk Hof vernietigde regeling omtrent diensten tussen burgers).
- **Personen met een handicap** : in het verleden gaf het Comité aan²⁰ dat het nuttig zou zijn om voor personen met een handicap een specifiek bijdrageregime te voorzien. Immers,
 - de arbeidsmarktparticipatie van personen met een handicap is belangrijk,
 - de bijdragebetaling als zelfstandige in hoofdberoep kan een belangrijk obstakel vormen voor deze personen wanneer zij een zelfstandige activiteit uitoefenen waarvan de omvang en/of het inkomen dat eruit voorkomt, beperkt is en,
 - deze personen bevinden zich vaak in een behartigenswaardige situatie.Eén van de mogelijkheden zou erin kunnen bestaan om het toepassingsgebied van artikel 37 van het ARS uit te breiden tot personen die een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) ontvangen. Over de concrete modaliteiten van dergelijke verruiming en de mogelijke implicaties ervan, dient evenwel meer uitgebreid te worden gereflecteerd. Het Comité vraagt dat het over eventuele initiatieven ter zake tijdig wordt geconsulteerd.
- **Platformwerkers** : met betrekking tot de betere bescherming van individuen die structureel actief zijn in de platformeconomie moet men volgens het Comité een onderscheid maken tussen i) zij die met tussenkomst van een platform een occasionele activiteit uitoefenen en ii) zij die via een platform een professionele activiteit verrichten. Op de eerste groep is het wettelijk kader voor activiteiten in de deeleconomie van toepassing²¹. Deze activiteiten zijn het voorwerp van een (para)fiscaal gunstregime en vallen buiten het toepassingsgebied van sociaal en arbeidsrecht.

²⁰ ABC-advies 2016/10 'Personen met een handicap' van 23 juni 2016

²¹ Programmawet van 1 juli 2016. Deze regelgeving is opnieuw van toepassing sinds de vernietiging van de regeling op het onbelast bijverdienden die het voorwerp uitmaakte van de wet van 18 juli 2018 betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie

Het ABC gaat er daarom van uit dat de wens van de regering om platformwerkers een betere sociale bescherming te bieden, betrekking heeft op de tweede groep. Het Comité wenst voor deze categorie het volgende te benadrukken:

- o ook bij de uitoefening van een professionele activiteit met tussenkomst van een platform blijven de gebruikelijke regels inzake onderwerping van toepassing : individuen die een beroepsactiviteit ontplooien via een platform zullen i) dit doen in de hoedanigheid van zelfstandige of die van werknemer en ii) maken aanspraak op de daarbij horende sociale rechten;
- o in de praktijk blijkt het bij de uitoefening van een professionele activiteit met tussenkomst van een platform lang niet altijd evident om een juiste inschatting van de arbeidsrelatie te maken. De wet op de aard van de arbeidsrelatie omvat de formele toetsingscriteria om tot een juiste kwalificatie te komen. Het Comité wijst op het belang van die arbeidsrelatiewet, alsook op de noodzaak van de correcte interpretatie en toepassing ervan (cf. infra).

Wet op de arbeidsrelatie

Tijdens de vorige legislatuur werd de Wet op de aard van de Arbeidsrelatie door het ABC uitgebreid geëvalueerd, op vraag van de toenmalige ministers van Zelfstandigen en Werk. In zijn eindverslag²² formuleerde het Comité een reeks aanbevelingen met betrekking tot de toegankelijkheid en de werking van de Administratieve Commissie, de opvolging en sanctionering in geval van foutieve kwalificaties en het weerlegbaar vermoeden dat geldt ten aanzien van bepaalde risicosectoren. Het Comité vraagt dat men met deze aanbevelingen rekening houdt bij een eventuele bijsturing van de wet.

3.2 Effectieve dekking

3.2.1 Europese aanbeveling

De aanbeveling moedigt de lidstaten aan om voor alle werknemers en zelfstandigen de effectieve dekking²³ te waarborgen door erover te waken dat:

- regels inzake bijdragen²⁴ en inzake rechten²⁵ er niet toe kunnen leiden dat het voor bepaalde soorten arbeidsrelaties of rechtsposities niet mogelijk is om rechten op te bouwen of aanspraak te maken op uitkeringen;
- de verschillen tussen rechtsposities of tussen soorten arbeidsrelaties proportioneel zijn en rekening houden met de specifieke situatie van de begunstigden.

Lidstaten worden bovendien aangemoedigd om, afhankelijk van de nationale omstandigheden, ervoor te zorgen dat reeds verworven rechten – of ze in een verplicht of vrijwillig stelsel zijn verworven - tijdens een bepaalde periode of gedurende de hele loopbaan :

²² ABC-verslag 2016/01 'De wet op de aard van de arbeidsrelaties' van 28 januari 2016

²³ de gelegenheid om rechten op te bouwen en, indien het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang te hebben tot een uitkering van een bepaalde omvang

²⁴ drempelperiodes, minimale werkperiodes

²⁵ wachttijden, regels voor de berekening, duur

- behouden en verder opgebouwd kunnen worden en,
- tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren overdraagbaar zijn.

3.2.2 Engagements federaal regeerakkoord

Automatische toekenning van rechten

Het federaal regeerakkoord voorziet dat, binnen de grenzen van het reglementaire kader inzake de bescherming van de privacy, de regering zo veel mogelijk komaf zal maken met het “niet opnemen van rechten” en zich zal blijven inspannen om sociale rechten te automatiseren.

Ouderschapsverzekering : uitbreiding van de looptijd

In het federaal regeerakkoord²⁶ werd het engagement opgenomen om de verlofstelsels voor ouders te hervormen zodat er een evenwichtigere verdeling mogelijk wordt tussen mannen en vrouwen bij de opvang van en de zorg voor kinderen. Hiertoe zou het geboorteverlof stapsgewijs uitgebreid worden van 10 naar 20 dagen.

Pensioenen : aanvulling van de loopbaanvoorwaarde

De federale regering stelt een hervorming van het pensioensysteem voorop, onder meer in het licht van de vergrijzingsproblematiek. Voor wat betreft de toegang tot het minimumpensioen zou men voor toekomstige gepensioneerden, naast de bestaande loopbaanvoorwaarde van 30 jaar, een voorwaarde van effectieve tewerkstelling (of een equivalente maatregel) voorzien²⁷.

3.2.3 Standpunten van het ABC

Automatische toekenning van rechten

Het Comité deelt de visie van de regering dat burgers op een zo laagdrempelig mogelijke manier gebruik moeten kunnen maken van hun sociale rechten. Dit kan gerealiseerd worden door hun zo goed mogelijk te informeren over die rechten en de aanvraag en toekenningsprocedures zo eenvoudig mogelijk te maken. In het licht hiervan is het wenselijk om de uitvoeringsinstellingen aan te sporen alles in het werk te stellen om mogelijke rechthebbenden i) tijdig te identificeren, ii) op de hoogte te brengen en voldoende te informeren over hun rechten en om iii) na te gaan of ze er gebruik van wensen te maken. Voor het Comité is het echter van belang dat de uiteindelijke toekenning van rechten gebeurt op aangeven van de burger (i.c. de zelfstandige). Dit element van wilsuiting is voor het Comité essentieel. Er kunnen immers tal van redenen zijn waarom zelfstandigen in bepaalde situaties (willen) opteren om geen gebruik te maken van bijvoorbeeld een recht op een uitkering. In die zin spreekt het Comité dan ook liever over 'semi-automatische' toekenning van rechten of van een toekenning na 'ambtshalve onderzoek'²⁸.

²⁶ Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 85

²⁷ Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 22

²⁸ in plaats van volledig automatische toekenningsprocedures

In het verleden werd in het zelfstandigenstelsel reeds overgegaan tot een semi-automatische toekenning van de moederschapshulp^{29,30} en een ambtshalve onderzoek naar de pensioenrechten wanneer de zelfstandige de wettelijke pensioenleeftijd nadert. Een vergelijkbare werkwijze vindt men ook buiten de sociale zekerheid in strikte zin: Sigedis informeert de pensioeninstellingen (verzekeraars en pensioenfondsen) wanneer een aanvullend pensioen uitbetaald moet worden. In navolging hiervan acht het Comité het aangewezen om in de nabije toekomst te onderzoeken i) welke andere rechten binnen het sociaal statuut het voorwerp zouden kunnen uitmaken van semi-automatische toekenning en ii) welke concrete initiatieven nodig zijn om dit te realiseren³¹. Het roept ook op om de idee van semi-automatische toekenning meteen in rekening te brengen bij de implementatie van nieuwe maatregelen.

Het Comité merkt tot slot nog op dat het opzetten van semi-automatische toekenningsprocedures :

- veronderstelt dat de noodzakelijke gegevens (tijdig) beschikbaar zijn en kunnen uitgewisseld worden;
- vereist dat de processen waarvan ze deel moeten uitmaken hierop voldoende moeten kunnen worden afgestemd;
- van de uitvoeringsinstellingen de nodige tijd en investering vergt.

Wanneer de wettelijke voorwaarden een vereenvoudiging verhinderen, moet onderzocht moeten worden of de beoogde doelstellingen van de regels die de complexiteit veroorzaken wel gehaald worden en of de beoogde doelstellingen tegen de nadelen opwegen.

Het Comité verwijst in dit kader ook naar zijn opmerkingen in punt 3.4.3 van dit advies.

Ouderschapsverzekering : uitbreiding van de looptijd

De programmawet van 20 december 2020 zorgt voor de stelselmatige uitbreiding van het vaderschaps- en geboorteverlof. Voor geboortes die plaatsvinden vanaf 1 januari 2021 werd het vaderschaps- en geboorteverlof voor zelfstandigen reeds opgetrokken van maximaal 10 naar 15 volledige dagen³². Een volgende uitbreiding is voorzien op 1 januari 2023. Voor geboortes die vanaf dat moment plaatsvinden zal het vaderschaps- en geboorteverlof maximaal 20 volledige dagen³³ bedragen.

In zijn advies 2020/20 wees het Comité erop dat er bij de zelfstandigen geen concrete vraag leefde naar een versterking van dit verlofstelsel. De uitbreiding was volgens het Comité dan ook geen prioritaire maatregel, zeker niet in het licht van de bestaande sanitaire crisis.

²⁹ De vrouwelijke zelfstandige die net bevallen is, kan kosteloos 105 dienstencheques ontvangen, om zich bij de huishoudelijke taken te laten helpen.

³⁰ ABC-advies 2017/08 'De toekenning van de moederschapshulp' van 9 juni 2017

³¹ In zijn verslag 2019/03 deed het Comité bijvoorbeeld de suggestie tot de invoering van een quasi automatisch onderzoek door het sociaal verzekeringsfonds naar de voorwaarden tot toekenning van de vrijstelling en gelijkstelling van zodra het melding krijgt van de arbeidsongeschiktheid.

³² Of respectievelijk 20 en 30 halve dagen

³³ Of 40 halve dagen

Voor de volledigheid merkt het Comité op dat er in het zelfstandigenstelsel naast vaderschaps- en geboorteverlof ook een systeem van geboortehulp bestaat: een eenmalige financiële compensatie voor de aankoop van 15 dienstencheques ter ondersteuning van zelfstandigen met pasgeboren of geadopteerde kinderen die ondersteuning wensen te genieten bij huishoudelijke taken. De tweeledigheid van dit systeem is een voorbeeld van hoe men de sociale rechten in het sociaal statuut zo veel mogelijk probeert af te stemmen op de realiteit en specifieke noden van zelfstandigen ondernemers (cf. supra).

Pensioenen : aanvulling van de loopbaanvoorwaarde

In het verleden wees het Comité meermaals op de substantiële verschillen tussen werknemers en zelfstandigen voor wat betreft het aandeel gelijkgestelde periodes in de beroepsloopbaan³⁴.

Uit een analyse van het Federaal Planbureau³⁵ (2016), blijkt dat het aantal jaren van effectieve tewerkstelling³⁶ gemiddeld genomen lager is dan het aantal loopbaanjaren waarvoor pensioenrechten worden opgebouwd. Waar het verschil tussen beide eerder beperkt is bij zelfstandigen, is er bij werknemers een aanzienlijke discrepantie tussen het aantal jaren pensioenopbouw en het aantal jaren effectieve tewerkstelling.

Tabel 1. Aantal jaren effectieve tewerkstelling en aantal jaren pensioenopbouw van de recent gepensioneerde bevolking naar type loopbaan en geslacht.

Type loopbaan	Aantal loopbaanjaren	
	Mannen	Vrouwen
Werknemers		
• Effectieve tewerkstelling	30	19
• Pensioenopbouw	44	30
Zelfstandigen		
• Effectieve tewerkstelling	39	17
• Pensioenopbouw	40	18
Gemengde loopbanen		
• Effectieve tewerkstelling	34	19
• Pensioenopbouw	41	26

Bron : Federaal Planbureau, 2016

Bij werknemers worden gemiddeld gedurende respectievelijk 14 (mannen) en 11 (vrouwen) loopbaanjaren pensioenrechten opgebouwd, zonder dat er sprake is van tewerkstelling en dus van (volledige) bijdragebetaling. Dit komt overeen met respectievelijk 30 en 37 procent van de loopbaanjaren die tellen voor de pensioenopbouw. Bij zelfstandigen gaat het gemiddeld om 1 loopbaanjaar, of respectievelijk 3 (mannen) en 5 (vrouwen) procent van de loopbaan.

³⁴ ABC-verslag 2014/03 'Naar een nieuwe pensioenhervorming: een lezing vanuit het zelfstandigenstelsel van de pensioenvoorstellen opgenomen in het Federaal Regeerakkoord' van 27 november 2014 ; ABC-advies 2019/07 'De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen' van 24 april 2019

³⁵ Federaal Planbureau (2016), Het belang en de samenstelling van gelijkgestelde periodes in de drie pensioenstelsels.

³⁶ Samengedrukte, gewerkte jaren.

O.m. omwille van deze vaststellingen toonde het Comité zich er in het verleden voorstander van om gepresteerde en gelijkgestelde dagen niet langer op eenzelfde manier te behandelen voor het vervullen van de loopbaanvoorwaarde voor het minimumpensioen³⁷.

Het Comité verwelkomt bijgevolg het voornemen van de huidige regering om na te gaan hoe men in de toekomst bij de toekenning van het minimumpensioen op de een of andere manier rekening kan houden met de omvang van de effectieve tewerkstelling in de loopbaan. Volgens het Comité is het echter aangewezen om de concrete uitwerking hiervan ook te bekijken in samenhang met de andere initiatieven die zullen worden voorgesteld in het kader van de ruimere pensioenhervorming die de regering vooropstelt.

Overbruggingsrecht

Naar analogie met de werkloosheidsverzekering voor werknemers, biedt het overbruggingsrecht zelfstandigen sociale bescherming tegen inkomensverlies dat voortvloeit uit het onvrijwillig wegvallen (al dan niet tijdelijk) van een beroepsactiviteit. Het overbruggingsrecht kan echter niet gezien worden als een zuiver equivalent van de werkloosheidsverzekering : het is beperkter in opzet en is zorgvuldig afgestemd op de realiteit en specificiteit van het zelfstandig ondernemerschap. Hoewel het federaal regeerakkoord geen nieuwe initiatieven voorziet voor deze tak van het sociaal statuut, vormt de evaluatie van het overbruggingsrecht voor het ABC een prioritair dossier, o.m. omwille van het vermoeden van aanzienlijke non-take-up. Het Comité zal zijn evaluatiewerkzaamheden starten midden april '21 en de bevindingen bundelen in een eindverslag, samen met eventuele beleidsaanbevelingen. Het zal daarbij ook rekening houden met de ervaringen van de voorbije maanden met het crisioverbruggingsrecht.

3.3 Adequaatheid

3.3.1 Europese aanbeveling

De lidstaten worden aangemoedigd om – rekening houdend met de nationale omstandigheden - een adequaat niveau van sociale bescherming te voorzien. Hieronder wordt begrepen dat bij het optreden van een sociaal risico tijdig voor voldoende bescherming wordt gezorgd, zodat de levensstandaard wordt gehandhaafd, een passend vervangingsinkomen wordt ontvangen en te allen tijde wordt voorkomen dat de leden in armoede terechtkomen. De aanbeveling bepaalt dat bij de beoordeling van het beschermingsniveau steeds het stelsel van sociale bescherming in zijn geheel in rekening moet worden gebracht.

In dit kader vermeldt de aanbeveling ook dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat :

- sociale bijdragen die voor deze bescherming moeten worden betaald, in verhouding staan tot de draagkracht van de werknemers en zelfstandigen;
- de vrijstellingen of verlagingen van sociale bijdragen voor groepen met een laag inkomen worden toegepast, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie of de rechtspositie op de arbeidsmarkt;

³⁷ ABC-verslag 2014/03 'Naar een nieuwe pensioenhervorming: een lezing vanuit het zelfstandigenstelsel van de pensioenvoorstellen opgenomen in het Federaal Regeerakkoord' van 27 november 2014

- de berekening van de sociale bijdragen en van de rechten van de zelfstandigen gebaseerd is op een objectieve en transparante beoordeling van hun inkomen, waarbij rekening wordt gehouden met hun werkelijke inkomsten.

3.3.2 Engagements federaal regeerakkoord

Uitkeringshoogte

Het federaal regeerakkoord stelt dat een sterke en doelmatige sociale zekerheid steunt op een gezonde mix van solidariteit en verzekering (p. 47). Volgens het regeerakkoord vereist dit enerzijds een sociale zekerheid met serieuze minima die toelaten de armoede te bestrijden. Anderzijds stelt het regeerakkoord dat het verzekeringsaspect van onze uitkeringen vandaag wordt aangetast door lage vervangingsratio's die voor heel wat inkomensgroepen niet in verhouding staan tot de door hen betaalde bijdragen.

Het regeerakkoord voorziet daarvoor :

- een verbetering van de minimumbescherming : de sociale minima zouden tijdens deze legislatuur worden opgetrokken richting armoedegrens (p. 5 & 47). Voor wat de pensioenen betreft wordt een minimumbedrag vooropgesteld van 1.500 EUR netto voor een volledige loopbaan³⁸ (p.21, p.47);
- een verbetering van de vervangingsratio's in de pensioenverzekering, m.n. door :
 - een verhoging van het berekeningsplafond³⁹ : de verhoging wordt afgestemd op de verhoging van het minimumpensioen en op de loonstijgingen bij de actieve bevolking.
 - de afschaffing van de correctiecoëfficiënt die wordt toegepast bij de pensioenberekening van zelfstandigen.

Daarnaast wil de federale regering de wettelijke pensioenen verhogen door de introductie van een pensioenbonus. Mensen die langer werken⁴⁰ zullen hierdoor meer pensioenrechten opbouwen.

Financiering op basis van bijdragen

Voor wat betreft de financiering bepaalt het federaal regeerakkoord dat :

- men zal inzetten op een verdere verlaging van de lasten op arbeid. (zowel voor werknemers, ambtenaren als zelfstandigen, waarbij ook rekening moet gehouden worden met de parafiscale lasten).
- de regering zal kijken hoe meer solidariteit tussen zelfstandigen kan ingevoerd worden in de financiering van het stelsel.

³⁸ In geval van een onvolledige loopbaan wordt dit bedrag pro rata verminderd met het verschil tussen 45 jaar en de loopbaan.

³⁹ In het stelsel van de zelfstandigen gaat het om de verhoging van het maximuminkomen dat in aanmerking kan worden genomen voor elk loopbaanjaar bij de berekening van het proportioneel pensioen.

⁴⁰ Vanaf het moment waarop men voldoet aan de voorwaarden voor het vervroegd pensioen, begint men de pensioenbonus op te bouwen.

Re-integratie

Het federaal regeerakkoord bepaalt dat mensen die inactief zijn op de arbeidsmarkt (mensen met een leefloon, langdurig zieken, mensen met een handicap) aangemoedigd en geholpen zullen worden om de stap naar werk te zetten⁴¹. Initiatieven hierrond zullen het voorwerp worden van overleg met de sociale partners.

3.3.3 Standpunten van het ABC

Uitkeringshoogte

Voor wat betreft een evenwichtige vertaling van de principes van solidariteit en verzekering in de uitkeringsstructuur, merkt het Comité op dat:

- het sociaal statuut in beginsel een forfaitaire uitkeringsstructuur kent. De enige uitzondering hierop vormen de pensioenen. Enkel in deze tak is er sprake i) van een link met het gederfde arbeidsinkomen en ii) van minimum- en maximumbedragen.
- het zich kan vinden in de idee dat uitkeringen voldoende hoog moeten zijn om een leven te kunnen leiden buiten de armoede. Terzelfdertijd is het van oordeel dat men er over moet waken dat periodes van effectieve tewerkstelling voordeliger en dus financieel aantrekkelijker blijven. De uitkeringshoogte (of het optrekken ervan) mag er dus niet voor zorgen dat individuen de weg naar de arbeidsmarkt niet meer zouden vinden na een periode van inactiviteit.

Voor wat betreft de in het regeerakkoord opgenomen voorstellen tot wijziging van de uitkeringsstructuur in de pensioenverzekering, brengt het Comité het volgende in herinnering :

- **Optrekken van het minimumpensioen**

In het verleden wees het Comité meermaals op volgende elementen :

- het optrekken van het minimumpensioen betekent een enorme budgettaire meeruitgave voor de pensioenstelsels. Dit geldt in het bijzonder voor het pensioenstelsel van de zelfstandigen, dat gekenmerkt wordt door een groot aandeel pensioengerechtigden met een minimumuitkering. Het Comité vroeg zich in het verleden af op welke manier men deze maatregel zal financieren. Het Comité herhaalt deze bezorgdheid, in het bijzonder gegeven de actuele budgettaire context.
- de voorgestelde verhoging van de pensioenminima zal ertoe leiden dat in de komende jaren een nog groter deel van de zelfstandige gepensioneerden een minimumuitkering zal ontvangen in plaats van een pensioen dat wordt berekend op basis van hun inkomsten en bijdragen⁴².
- een substantiële verhoging van de pensioenminima betekent in het zelfstandigenstelsel dat de spanning tussen de minimumpensioenen en de maxima sterk afneemt. Om dit tegen te gaan en dus het verzekeringskarakter te bewaren,

⁴¹ Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, p. 38

⁴² De voorgestelde maatregel heeft immers een onmiddellijke weerslag op de totaliteit van het pensioenbedrag, terwijl een maatregel zoals de afschaffing van de correctiecoëfficiënt daarentegen zeer geleidelijk leidt tot een verbetering van de pensioenen.

voorziet het regeerakkoord in de verhoging van het inkomensplafond dat van toepassing is bij de pensioenberekening. Het Comité wijst er evenwel op dat in het zelfstandigenstelsel met deze ingreep wordt geraakt aan een fundamenteel element van het sociaalverzekeringsprincipe (cf. infra – bemerkings afschaffing pensioenplafond).

- Een evolutie naar de forfaitarisering van de zelfstandigenpensioenen is problematisch voor het Comité en druist in tegen de prioriteiten die het heeft vastgelegd (cf. supra).

- **Verhoging van het inkomensplafond voor de pensioenberekening**

Vandaag bouwt een zelfstandige pensioenrechten op, uitsluitend voor het inkomensdeel waarop hij het hoogste bijdragepercentage van 20,5% betaalt. Het pensioenplafond stemt immers overeen met het tussenplafond dat geldt bij de bijdrageberekening. Tegenover het inkomensdeel waarop de zelfstadige een lager bijdragepercentage van 14,16% betaalt, staan vandaag geen pensioenrechten.

De voorgestelde verhoging van de inkomensgrens voor de pensioenberekening doorbreekt dit principe en leidt ertoe dat niet langer tegenover elk pensioenrecht eenzelfde bijdrage staat. Voor het Comité is dit zeer problematisch. Eerder bracht het dan ook een uitgesproken negatief advies uit over dit voorstel⁴³.

Verder merkte het Comité ook reeds op dat deze ingreep op korte en middellange termijn weliswaar geen of nauwelijks een budgettair effect heeft, maar dat er op langere termijn wel een exponentiële evolutie van de uitgaven kan verwacht worden. Het kon tot op heden echter geen kennis nemen van een exacte raming van de maatregel.

Tot slot wees het comité er ook nog op dat de verhoging van het pensioenplafond wordt gemotiveerd door het feit dat de maximumpensioenen gelijke tred moeten houden met de verhoging van de minimumpensioenen. In het zelfstandigenstelsel zal de afschaffing van de correctiecoëfficiënt echter ook bijdragen tot een verhoging van de maximumpensioenen.

- **De afschaffing van de correctiecoëfficiënt**

Het voorstel tot afschaffing van de correctiecoëfficiënt beantwoordt aan een concrete vraag van het Comité, die uitgebreid werd onderbouwd in het ABC-advies 2019/07⁴⁴. Deze vraag volgde op een studie van het Comité waaruit bleek⁴⁵ dat de toepassing van de correctiecoëfficiënt niet langer gerechtvaardigd is. Het pleidooi voor de schrapping van de coëfficiënt uit de pensioenformule past(e) bovendien in de ruimere vraag van het Comité naar de versterking van de proportionele pensioenen van de zelfstandigen (cf. supra).

Het Comité merkt bovendien op dat in de uitgevoerde studie uitdrukkelijk rekening werd gehouden met de actuele bijdrage-inspanningen van zelfstandigen. Voor het Comité is deze geplande hervorming dan ook een eerste stap naar een pensioenopbouw die meer in overeenstemming is met de bijdrage-inspanningen van - en dus

⁴³ Advies 2020/20 'Ontwerp van programmawet' van 3 november 2020

⁴⁴ Advies 2019/07 'De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen' van 24 april 2019

⁴⁵ Op basis van i) een eenvoudige actualisering van de berekeningsparameters, ii) een macro-analyse van de pensioenbijdragevoet en iii) een rentabiliteitsanalyse op microniveau

rechtvaardiger is voor - de zelfstandigen. In die zin is de mogelijke idee dat deze maatregel gepaard zou moeten gaan met ingrepen aan de bijdragezijde, voor het Comité absoluut zonder voorwerp.

- **Pensioenbonus**

In vroegere adviezen toonde het Comité zich gewonnen voor de idee van positieve en negatieve actuariële correcties bij respectievelijk het verlengen en het vroegtijdig stopzetten van de beroepsloopbaan (bonus-malus systeem). In het verleden werd reeds gebruik gemaakt van het principe van de pensioenbonus om langer werken aan te moedigen en te belonen. Naar aanleiding van de afschaffing ervan op 1 januari 2015, wees het ABC erop dat het verdwijnen van dit mechanisme zelfstandigen meer trof dan andere groepen :

1. het aandeel van de pensioenbonus in het totale pensioenbedrag was doorgaans groter bij zelfstandigen dan bij werknemers (omdat het niveau van de pensioenen bij de eerste groep over het algemeen lager is);
2. de loopbanen in het zelfstandigenstelsel kennen een eigen specificiteit: zelfstandigen blijven tot op latere leeftijd beroepsactief en hun loopbanen (inz. het einde ervan) worden minder gekenmerkt door gelijkgestelde periodes. Het zelfstandigenstelsel kende dan ook een groter aandeel pensioengerechtigden met een pensioenbonus in vergelijking met de werknemersregeling.

Bovendien verschilt de situatie aan het einde van de loopbaan sterk van de ene zelfstandige tot de andere, met name vanwege de economische gezondheid van de activiteit (onvermogen tot herinvestering enkele jaren of maanden voordat men met pensioen gaat) of vanwege de lichamelijke gezondheid van de betrokkene. Positieve of negatieve actuariële correctiemechanismen zouden het mogelijk maken beter rekening te houden met deze zeer uiteenlopende omstandigheden aan het einde van de loopbaan en zouden zelfstandigen meer speelruimte geven om hun eindloopbaan zelf meer te organiseren.

Het Comité vindt het dan ook positief dat in het licht een ruimere pensioenhervorming wordt bekeken of en op welke manier de idee van een pensioenbonus - of ruimer een systeem van positieve en negatieve actuariële correcties - in de toekomst opnieuw een plaats kan krijgen in het pensioenbeleid.

Financiering/bijdragen

Het ABC stelt vast dat de Europese aanbeveling niets bepaalt over de manier waarop stelsels van sociale zekerheid gefinancierd moeten worden, noch concrete richtlijnen bevat over de structuur of hoogte van sociale bijdragen. De Europese aanbeveling omvat uitsluitend enkele, meer algemene principes : bijdragen in verhouding tot de draagkracht, mogelijkheid tot bijdragevermindering voor lage inkomens, bijdrageberekening op werkelijke inkomsten, transparantie.

Het Comité meent dat het systeem van socialebijdrageberekening voor zelfstandigen zoals dat sinds 2015 van toepassing is, beantwoordt aan deze algemene principes en dit op een manier die zo goed mogelijk aansluit bij i) de realiteit van het zelfstandig ondernemerschap en ii) de

specifieke inkomensstructuur en -verloop die daarbij hoort. De bijdragehervorming van 2015 moest overigens reeds uitdrukkelijk zorgen voor :

- een betere band tussen bijdragehoogte en bijdragecapaciteit van de zelfstandige (o.m. in functie van het schommelend inkomensverloop waarmee zelfstandigen klassiek worden geconfronteerd);
- een grotere voorspelbaarheid van de bijdragen;
- minder administratieve belasting van de zelfstandige;
- meer transparantie en grotere legitimiteit van het systeem.

Met inbreng van alle betrokken stakeholders, en dus rekening houdend met de uitgebreide kennis van de realiteit van het zelfstandig ondernemerschap en de administratieve uitvoeringspraktijk, werd destijds een nieuwe berekeningswijze uitgewerkt waarbij:

- de bijdragen - zoals voordien - procentueel worden berekend op het arbeidsinkomen en sommige categorieën zelfstandigen (zelfstandigen in bijberoep, zelfstandigen actief na pensioen, student-zelfstandigen, starters) in bepaalde omstandigheden (o.m. bij lage inkomsten) geen of beperktere bijdragen verschuldigd zijn;
- de zelfstandige de mogelijkheid heeft om de omvang van zijn sociale bijdragen af te stemmen op zijn economische realiteit van dat moment maar waarbij, finaal, het bedrag van de definitieve bijdragen gebaseerd is op de werkelijke inkomsten van de zelfstandige⁴⁶;
- de berekeningsregels eenvoudiger, éénduidiger en door de zelfstandige dus beter te begrijpen zijn.

Het nieuwe bijdragesysteem werd in de periode 2017 - 2019 uitgebreid geëvalueerd door het ABC. In zijn eindverslag formuleerde het Comité enkele aanbevelingen, voornamelijk met betrekking tot de concrete uitvoeringsmodaliteiten. Voor wat betreft de basisprincipes en de structuur van het bijdragesysteem, zag het Comité geen noodzaak tot bijsturing. Overigens kan ook worden opgemerkt dat de zelfstandigen nu pas ten volle vertrouwd geraken met de nieuwe berekeningswijze. Het Comité ziet momenteel dan ook geen enkele reden tot fundamentele aanpassingen aan het systeem.

Re-integratie

Zoals hoger aangegeven is het voor het Comité belangrijk dat sociale bescherming geen rem zet op arbeidsmarkt-re-integratie. Langs de andere kant is het zich er ook van bewust dat er in bepaalde situaties nood is beleidsinitiatieven om re-integratie te faciliteren. In 2019 bracht het Comité op vraag van de toenmalige minister van Zelfstandigen een rapport uit, specifiek over de socioprofessionele re-integratie van arbeidsongeschikte zelfstandigen⁴⁷. Het deed daarin de aanbeveling tot:

⁴⁶ i) de definitieve inkomensgegevens zoals meegedeeld door de fiscus en ii) alle inkomstenjaren worden op eenzelfde wijze in aanmerking genomen voor de bijdrageberekening waardoor elke zelfstandige over de loopbaan heen het vereiste percentage betaalt op al zijn inkomsten.

⁴⁷ ABC-verslag 2019/03 'Arbeidsongeschikte zelfstandigen en hun socioprofessionele re-integratie' van 26 september 2019

- een betere informatieverstrekking aan de zelfstandigen over het ondersteuningsaanbod. Enkel met voldoende (voor)kennis kunnen zelfstandigen tijdig een beroep doen op ondersteuning en zich tot de juiste instellingen wenden om er gebruik van te maken. Volgens het Comité zijn de sociale verzekeringsfondsen en de ziekenfondsen het best geplaatst om deze rol van informatieverstrekker te vervullen.
- vereenvoudiging en verduidelijking van de administratieve procedures en voorwaarden om gebruik te maken van het ondersteuningsaanbod. De klemtoon moet daarbij liggen op:
 - een snellere kennisgeving van de arbeidsongeschiktheid door de behandelend arts aan het ziekenfonds enerzijds en door het ziekenfonds aan het sociaalverzekeringsfonds anderzijds.
 - de invoering van een quasi automatisch onderzoek door het sociaal verzekeringsfonds naar de voorwaarden tot toekenning van de vrijstelling en gelijkstelling van zodra het melding krijgt van de arbeidsongeschiktheid.
 - een verduidelijking van de begrippen 'minieme' en 'resttaken' die de zelfstandige mag uitoefenen zonder verlies van de arbeidsongeschiktheidsuitkering.
- het uitwerken van een aangepast ondersteuningsaanbod voor zelfstandigen waaronder :
 - de mogelijkheid om taken te verrichten die bedoeld zijn om de negatieve impact van de stopzetting of onderbreking op de zaak te milderen (vb. klanten verwittigen, vervanging voorzien, enz.) en/of om maatregelen te nemen om de toekomst van de zelfstandige activiteit te verzekeren. Dit mag geen negatieve impact op de toekenning van een uitkering, van de bijdragevrijstelling of de gelijkstelling.
 - specifieke ondersteuningsarrangementen, naast de klassieke uitkeringsverzekering en de mogelijkheden die er reeds bestaan inzake professionele re-integratie. Het Comité stelt voor om aan elke zelfstandige een 'gezondheidsbudget' ter beschikking te stellen voor de financiering van ondersteuning op maat, bv. in het kader van preventie op de werkplek, voor de ondersteuning bij arbeidsongeschiktheid of voor de begeleiding bij de re-integratie in het arbeidsproces. Op die manier kunnen zelfstandigen de omkadering kiezen en zoeken die zij wensen in geval van arbeidsongeschiktheid of voor de preventie ervan.
- de invoering van een systeem van deeltijdse arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen die omwille van medische redenen in de onmogelijkheid zijn om hun beroepsbezigheid zoals voorheen verder te zetten en dus gedwongen zijn tot een substantiële vermindering van hun activiteiten. Tegenover een deeltijdse arbeidsongeschiktheid zou slechts een gedeeltelijk uitkering staan.
- een meer proactieve benadering van de socio-professionele re-integratie:
 - De vervanging van de systematische opvolging van alle arbeidsongeschikten door gerichte controles zou ruimte creëren voor een betere begeleiding van arbeidsongeschikten bij hun re-integratie.
 - Snellere inschatting van de restcapaciteiten.

- Aanwending van de expertise van de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling voor de begeleiding van de professionele re-integratie van arbeidsongeschikte zelfstandigen en dit op een meer structurele wijze dan vandaag het geval is.

3.4 Transparantie

3.4.1 Europese aanbeveling

De aanbeveling moedigt de lidstaten aan om ervoor te zorgen dat de voorwaarden en regels inzake sociale bescherming transparant zijn en dat burgers kosteloos toegang hebben tot actuele, volledige, gebruiksvriendelijke en gemakkelijk te begrijpen informatie over hun individuele rechten en verplichtingen. Het adviseert ook om, waar nodig, de administratieve vereisten van de socialebeschermingsstelsels te vereenvoudigen.

3.4.2 Engagements federaal regeerakkoord

Het federaal regeerakkoord wijst op het belang van een performant functionerende overheid. Belangrijke componenten daarbij zijn o.m. :

- de vermindering van administratieve lasten en administratieve vereenvoudiging⁴⁸. Hierbij is onder meer de verbetering van de digitale dienstverlening van belang.
- de verdere ontwikkeling van de elektronische overheid : alle procedures zouden standaard digitaal toegankelijk moeten zijn en er komt een digitale brievenbus.
- de toegankelijkheid van de publieke dienstverlening, ook voor burgers met weinig digitale vaardigheden, een laag inkomen of een beperking.

De verschillende ministers hebben dit in hun beleidsverklaringen vertaald naar hun eigen bevoegdheidsdomeinen. Voor wat betreft het sociaal statuut van de zelfstandige gebeurde dit in de beleidsverklaring van minister CLARINVAL⁴⁹ als volgt :

- er moet ingezet worden op de verdere uitbouw van de e-Box en de noodzaak om die kenbaar gemaakt bij de zelfstandigen en de ondernemingen.
- men moet een platform uitbouwen waarop alle zelfstandigen toegang kunnen krijgen tot hun sociaal zekerheidsdossier.
- men moet komen tot de ontwikkeling van een unieke digitale databank en uitwisselingsplatform. Dit is van essentieel belang om in de toekomst de datakwaliteit en dataveiligheid te kunnen garanderen
- er moet een minimale fysieke permanentie worden georganiseerd bij de diensten van het RSVZ voor de zelfstandigen die er nood aan hebben en voor wie de andere communicatiemiddelen vandaag nog een hindernis kunnen vormen.

⁴⁸ Administratieve vereenvoudiging wordt ook gezien als 1 van de 6 pijlers ter ondersteuning van het ondernemerschap (p. 43 van het federaal regeerakkoord).

⁴⁹ Pagina's 22 en 23 van de beleidsverklaring van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw

3.4.3 Standpunten van het ABC

Administratieve eenvoud, toegang tot informatie en digitalisering

De bezorgdheid inzake het laagdrempelige karakter van sociale voorziening voor zelfstandigen is een constante in de adviezen van het ABC. Laagdrempeligheid betekent dat de zelfstandigen over voldoende informatie (kunnen) beschikken én dat de administratieve procedures begrijpelijk en zo eenvoudig mogelijk zijn.

In het licht hiervan neemt het Comité met tevredenheid kennis van het streven van de federale regering naar meer administratieve eenvoud en een goede informatieverstrekking aan de burger. Het verwelkomt dan ook de initiatieven die hiertoe kunnen bijdragen.

Het Comité deelt eveneens de overtuiging dat digitalisering, en dus ook de verdere uitbouw van de elektronische overheid (zoals My Pension en de e-box), belangrijke instrumenten zijn om deze ambities te realiseren. Het wijst er echter op dat dit slechts ten volle tot resultaten zal leiden in de mate dat de uitvoeringsinstellingen kunnen beschikken over:

- de noodzakelijke gegevens, die bovendien voldoen aan de vereisten inzake datakwaliteit;
- de middelen die nodig zijn om de vooropgestelde initiatieven te implementeren.

Datakwaliteit en -uitwisseling

Het ABC vroeg in het verleden meermaals aandacht voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van gegevens over zelfstandigen en hun sociaal statuut. Beschikbare en kwaliteitsvolle data vormen immers een noodzakelijke voorwaarde om op een onderbouwde wijze aan adviesverstrekking te kunnen doen en bij te dragen aan de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van beleid. Beschikbare en kwaliteitsvolle data zijn echter ook noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan de vele initiatieven die in het kader van een performante overheid worden vooropgesteld, in het bijzonder op het vlak van verdere digitalisering.

Het Comité is dan ook blij met de ambities die hierrond zijn opgenomen in de beleidsverklaring van minister CLARINVAL. Het stelt bovendien met tevredenheid vast dat ondertussen reeds de eerste stappen werden genomen om te komen tot een charter waarin het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen i) de ambities inzake datakwaliteit en de ontwikkeling van een unieke digitaal uitwisselingsplatform onderschrijven en ii) en zich engageren hiernaar gezamenlijk te streven in een geest van partnerschap.

Financiering

De implementatie van nieuwe beleidsmaatregelen of -initiatieven vergt van de uitvoeringsinstellingen⁵⁰ telkens een investering op het vlak van administratie⁵¹ en informatica⁵². Dit geldt evenzeer voor nieuwe opdrachten die de uitvoeringsinstellingen zouden

⁵⁰ De sociaalverzekeringsfondsen maar ook het RSVZ en de cel ExpertIZ van de FOD Sociale Zekerheid

⁵¹ wetgeving, administratieve richtlijnen, formulieren, etc.

⁵² applicaties, gegevensstromen, ...

toebedeeld krijgen in het kader van digitalisering en de uitbouw van een elektronische overheid. Het Comité wenst in dit verband de aandacht te vestigen op 2 zaken:

- De aard van de Coronacrisis maakt dat de uitvoeringsinstellingen nooit eerder werden geconfronteerd met een acute stijging van de werklast (verwerking, verificatie en controle van dossiers, informatieverstrekking, budgettaire monitoring, aanpassing informatica-applicaties etc.) zoals zij die de voorbije maanden hebben gekend. De werklast die de crisis en de bijhorende crisismaatregelen met zich meebrengen, komt bovenop de normale opdrachten van deze instanties. De kosten voor deze bijkomende inspanningen werden door de uitvoeringsinstellingen in grote mate ondervangen met de bestaande financiering : in de meeste gevallen is men overgegaan tot een tijdelijke herschikking van personeel of van taken. Dit alles heeft overigens ook een effect (gehad) op de andere wettelijke engagementen van de uitvoeringsinstellingen. Zolang de coronacrisis aanhoudt zullen sommige opdrachten en doelstellingen tijdelijk slechts gedeeltelijk of mits de nodige vertraging kunnen worden gerealiseerd.
- Net zoals de andere Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid, is het RSVZ de voorbije legislatuur het voorwerp geweest van besparingen⁵³. In diverse adviezen heeft het Comité er de voorbije jaren op gewezen dat de systematische inkrimping van het budget niet alleen een rem zet op de bijkomende investeringen die de implementatie van elk nieuw beleidsinitiatief vereist, maar ook een impact heeft op de uitoefening van de kerntaken. Verdere besparingen zullen het voor het RSVZ het dan ook steeds moeilijker maken om de kernopdrachten volledig na te leven, een goede dienstverlening aan de zelfstandigen te blijven leveren en uitvoering te geven aan bijkomende beleidsmaatregelen.

Het Comité vraagt dat met deze elementen wordt rekening gehouden indien men in de komende periode grote inspanningen en engagementen vraagt van de uitvoeringsinstellingen op het vlak van verdere digitalisering . Het is noodzakelijk dat zij voor de uitvoering van nieuwe opdrachten ter zake beschikken over de nodige middelen (budget én personeel). In het verleden deed het ABC in dit verband de suggestie om te bekijken hoe de reserves van het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen zouden kunnen worden aangewend voor de ontwikkeling van digitale instrumenten die toelaten de informatieverstrekking en dienstverlening van de fondsen aan zelfstandigen aangaande hun sociaal statuut verder te verbeteren⁵⁴.

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

⁵³ cumulatieve lineaire besparing van 2% in combinatie met de jaarlijkse onderbenutting die sinds 2012 aan de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid wordt opgelegd

⁵⁴ ABC-document 'Aandachtspunten voor de volgende legislatuur' van 25 juni 2020

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter