

Brussel, 26 oktober 2021

Advies 2021/20

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

**Loskoppeling van de bedragen van de moederschaps-,
vaderschaps- en geboorte-uitkeringen**

Inhoud

Samenvattend	2
1 Context	3
2 Het ontwerp van programmawet	3
3 Advies van het Comité.....	3
3.1 Loskoppeling.....	3
3.2 Verhoging van de moederschapsuitkering.....	4
Prioriteiten voor een verdere versterking van het sociaal statuut	4
Budgettaire impact.....	6

Samenvattend

Aan het ABC wordt voor advies een ontwerp van programmawet voorgelegd dat de bedragen van de vaderschaps- en geboorte-uitkering in het zelfstandigenstelsel loskoppelt van het bedrag van de moederschapsuitkering. Dit moet toelaten om de moederschapsuitkering te verhogen zonder dat die eerste ook stijgen.

Het ABC is gekant tegen het initiatief om de bedragen van de vaderschaps- en geboorte-uitkering los te koppelen van het bedrag van moederschapsuitkering (cf. 3.1) :

- in het verleden werd er immers bewust voor gekozen om verschillende uitkeringsbedragen in het sociaal statuut stelselmatig te koppelen i) aan elkaar of ii) aan uitkeringsbedragen in het werknemersstelsel, om er zo voor te zorgen dat zelfstandigen eenzelfde (minimum)bescherming genieten i) als andere zelfstandigen in een vergelijkbare situatie of ii) als werknemers in eenzelfde situatie.
- de loskoppeling betekent dat de uitkeringen binnen de 'ouderschapsverzekering' voor zelfstandigen in de toekomst op divergerende manieren zullen evolueren. Het Comité acht dit niet wenselijk.

Het ABC grijpt dit advies ook aan om zijn bezorgdheden te uiten over de geplande verhoging van de moederschapsuitkering als dusdanig (cf. 3.2). Het ABC wordt immers niet formeel geconsulteerd over deze maatregel, hoewel het een adviesopdracht heeft over alle materies die het sociaal statuut aanbelangen en hoewel het verantwoordelijk is voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen. De bezorgdheden van het Comité zijn van tweërlei aard :

- de geplande verhoging komt niet tegemoet aan een concrete vraag van de zelfstandigen. Uit een recente bevraging blijkt overigens dat zelfstandigen de moederschapsuitkering voldoende genereus beschouwen. Er is wel een wens tot verbetering van de proportionele pensioenen en de uitkeringen in de tak van de arbeidsongeschiktheid. Het Comité is van mening dat het budget voor de verhoging van de moederschapsuitkering beter kan ingezet worden voor een meer bescheiden verhoging van alle uitkeringen in de ouderschapsverzekering voor zelfstandigen, dan wel om de moederschapsrust op andere manieren te versterken (bv. via een uitbreiding van de duur);
- de maatregel betekent nieuwe uitgaven in het stelsel zonder dat er gezorgd wordt voor bijkomende structurele financiering. Het Comité benadrukt dat de evenwichtsdotatie waarvan sprake in de begrotingsnotificaties, niet bedoeld is om op een structurele basis, nieuwe beleidsmaatregelen te financieren.

Het ABC betreurt tot slot te moeten vaststellen dat de verhoging van de moederschapsuitkering een initiatief is dat, net zoals een reeks vroegere maatregelen tot uitbreiding van het sociaal statuut, wordt genomen i) zonder een bijkomende financiering op structurele basis, ii) zonder rekening te houden met wat door de zelfstandigen als prioritair wordt beschouwd en iii) zonder voorafgaandelijke consultatie van het ABC.

1 Context

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2021 heeft de regering beslist om het bedrag van de moederschapsuitkeringen voor zelfstandigen te verhogen¹ van 514,64 EUR (257,32 EUR voor een halftijds opname) tot :

- 737,61 EUR tijdens de eerste 4 weken in geval van voltijds moederschapsverlof (368,50 EUR halftijds),
- 674,64 EUR vanaf de 5e week in geval van voltijds moederschapsverlof (337,32 EUR halftijds).

Omdat er in het sociaal statuut² een koppeling bestaat tussen het bedrag van de moederschapsuitkering en dat van de vaderschaps- en geboorte-uitkering, en de regering heeft beslist om alleen de moederschapsuitkering te verhogen, is het noodzakelijk om de bestaande koppeling op te heffen.

2 Het ontwerp van programmawet

Aan het ABC wordt voor advies een ontwerp van programmawet voorgelegd dat het bedrag van de vaderschaps- en geboorte-uitkering met ingang van 1 januari 2022 loskoppelt van het bedrag van de moederschapsuitkering in de zelfstandigenregeling. Het bestaande dagbedrag van deze uitkeringen wordt nominaal³ ingeschreven in artikel 18bis, §5 van het koninklijk besluit nr. 38.

3 Advies van het Comité

3.1 Loskoppeling

Het ABC is gekant tegen het initiatief om de bedragen van de vaderschaps- en geboorte-uitkering los te koppelen van het bedrag van moederschapsuitkering.

In het verleden werden verschillende uitkeringsbedragen in het sociaal statuut stelselmatig gekoppeld i) aan elkaar of ii) aan uitkeringsbedragen in het werknemersstelsel⁴. Dit waren telkens bewuste keuzes om ervoor te zorgen dat zelfstandigen eenzelfde (minimum)bescherming genieten i) als andere zelfstandigen in een vergelijkbare situatie of ii) als werknemers in eenzelfde situatie⁵. Deze doelstelling wordt ondergraven wanneer men aan deze koppelingen raakt⁶.

¹ Notificaties 'meerjarenbegroting 2022 – 2024'

² Artikel 18bis, §5 van het koninklijk besluit nr. 38

³ Namelijk 85,77 EUR aan het spilindexcijfer 109,34 (basis 2013 = 100).

⁴ Voor een overzicht zie bijlages II van de ABC-adviezen 2019/06 en 2021/10 over de welvaartsaanpassingen in het zelfstandigenstelsel

⁵ Zo zijn de bedragen van de pensioenminima van zelfstandigen en werknemers aan elkaar gekoppeld

⁶ Dit is ook de reden waarom het ABC zich in zijn advies 2020/20 terughoudend opstelde met betrekking tot de loskoppeling van het bedrag van de mantelzorg van het bedrag van het minimumpensioen voor zelfstandigen.

Het ABC wijst erop dat het loslaten van de koppeling tussen de vaderschaps- en geboortekering en de moederschapsuitkering toelaat dat de uitkeringen binnen de 'ouderschapsverzekering' voor zelfstandigen in de toekomst op divergerende manieren zullen evolueren. Het Comité acht dit - zoals het hieronder verder zal beargumenteren - niet wenselijk, in het bijzonder omdat het niet begrijpt waarom zelfstandigen die de zorg voor een kind op zich nemen niet op eenzelfde manier financieel zouden worden ondersteund. Dit druist ook in tegen de wil van de regering om veel sterker in te zetten op een beter genderevenwicht bij het opnemen van gezinstaken en zorgverloven⁷.

3.2 Verhoging van de moederschapsuitkering

Hoewel het ABC niet gevraagd werd om advies uit te brengen over de verhoging moederschapsuitkering als dusdanig, wenst het niettemin van voorliggend advies gebruik te maken om een aantal bezorgdheden te uiten over voorgestelde maatregel. Het ABC :

- heeft immers een adviesopdracht over alle aangelegenheden die betrekking hebben op het sociaal statuut der zelfstandigen⁸, in het bijzonder voor wat betreft de krachtlijnen van het te voeren beleid⁹ en,
- staat mee in voor het Globaal Financieel Beheer van het sociaal statuut der zelfstandigen¹⁰.

Bovendien is het Comité van oordeel dat nieuwe initiatieven ter versterking van het sociaal statuut bij voorkeur deel uitmaken van een ruimere visie op de verdere ontwikkeling van het statuut en dus moeten worden genomen rekening houdend met :

- de prioriteiten van de zelfstandigen, en
- de budgettaire mogelijkheden van het stelsel.

Het Comité is niet zeker dat bij de beslissing tot verhoging van de moederschapsuitkering voldoende werd rekening gehouden met deze elementen.

Prioriteiten voor een verdere versterking van het sociaal statuut

In het verleden heeft het ABC herhaaldelijk het belang benadrukt van een sociale bescherming voor zelfstandigen die afgestemd is op hun specifieke noden en wensen¹¹. Initiatieven ter versterking van het sociaal statuut zouden volgens het Comité dan ook in de eerste plaats moeten gebeuren in die domeinen die door de zelfstandigen als prioritair worden beschouwd.

Vroegere bevragingen leerden reeds dat zelfstandigen het sociaal statuut graag verbeterd zouden zien door prioritair in te zetten op :

- een verhoging van het pensioenbedrag voor de proportionele pensioenen;

⁷ Zie punt 5.4 van het Federaal Regeerakkoord van 30 september 2020

⁸ Art. 109, §1 van de Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

⁹ Art. 110, §1 van Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

¹⁰ Art. 111 van de Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

¹¹ Zie o.a. het ABC-document 'Aandachtspunten voor de volgende legislatuur' van juni 2020' en het ABC-advies 2021/08 'Europese aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming'

- een verbetering van de bescherming in geval van arbeidsongeschiktheid (incl. preventie en re-integratie).¹²

De resultaten van recente bevragingen¹³ bevestigen dit. Bovendien blijkt daaruit ook dat de moederschapsuitkering zoals ze vandaag bestaat, door de meeste zelfstandigen als voldoende genereus wordt beschouwd¹⁴. De substantiële verhoging waartoe in het kader van het begrotingsconclaaf werd beslist, beantwoordt dus geenszins aan een concrete behoefte bij zelfstandigen.

Overigens kan hier in de marge worden opgemerkt dat er in het verleden weliswaar werd gestreefd naar meer geharmoniseerde beschermingsniveaus in de stelsels voor zelfstandigen en werknemers, maar de eerste betrachting is daarbij steeds geweest om zelfstandigen eenzelfde minimumbescherming te garanderen als werknemers. Tot dusver werden dan ook uitsluitend initiatieven genomen om de uitkeringen voor zelfstandigen te aligneren op de minima in het werknemersstelsel. Met de geplande verhoging van de moederschapsuitkering worden echter voor het eerst (forfaitaire) uitkeringsbedragen in het zelfstandigenstelsel afgestemd op maximumplafonds¹⁵ in de werknemersregeling.

Aangezien zelfstandigen tevreden blijken met de hoogte van de moederschapsuitkering, had het Comité liever gezien dat het budget dat tijdens het begrotingsconclaaf werd vrijgemaakt gebruikt zou worden voor de verbetering van de bescherming bij arbeidsongeschiktheid, in het bijzonder voor preventie- en reïntegratiemaatregelen door middel van de invoering van een gezondheidsbudget.

Niettegenstaande het voorgaande, wenst het comité voorstellen te formuleren ter verfijning van de beslissing van het begrotingsconclaaf. Het voorziene budget , zou moeten worden aangewend :

- ofwel voor een meer beperkte verhoging van alle uitkeringen in de ouderschapsverzekering voor zelfstandigen. De keuze om binnen deze tak uitsluitend de moederschapsuitkering te verhogen, zorgt ervoor dat deze ver uitstijgen boven het niveau van de vaderschaps- en geboorte-uitkering maar ook van de uitkering voor adoptie- en pleegouders. Nochtans werd er bij de invoering van deze uitkeringen uitdrukkelijk voor gekozen om de hoogte van de bedragen af te stemmen op het bedrag van de moederschapsuitkering. Volgens het Comité strookt dat ook met de basisidee dat het billijk is om alle zelfstandigen die de zorg opnemen voor een kind, op eenzelfde manier financieel te ondersteunen. Het betreft dan ook dat hieraan een einde komt met de geplande verhoging van de moederschapsuitkering.

¹² Het is overigens ook vanuit deze optiek dat het ABC in het kader van de welvaartsenveloppe 2021 - 2022 besliste om sterker in te zetten op een welvaartsverhoging van de uitkeringen in de tak pensioenen en de tak arbeidsongeschiktheid en invaliditeit van het sociaal statuut ABC-advies 2021/10 'Welvaartsaanpassingen 2021-2022' van 30 april 2021

¹³ Zowel UCM als Unizo peilden medio 2021 naar de tevredenheid van de zelfstandigen over hun sociaal statuut en naar hun wensen op het vlak van versterking.

¹⁴ 80% van de respondenten van een recente Unizo-enquête geeft aan dat ze het actuele uitkeringsbedrag hoog tot zeer hoog vinden

¹⁵ Van proportionele uitkeringen

- ofwel om de moederschapsrust voor zelfstandigen op alternatieve manieren te versterken, bv. door een uitbreiding van de maximumduur van de moederschapsrust, hetzij voor alle moeders, hetzij in specifieke situaties¹⁶.

Budgettaire impact

In de budgettaire notificaties¹⁷ wordt de budgettaire impact van de verhoging van de moederschapsuitkering wordt geraamd op :

- 14,65 miljoen EUR in 2022
- 14,65 miljoen EUR in 2023
- 14,65 miljoen EUR in 2024

Deze bijkomende uitgaven zouden volgens diezelfde opgevangen worden via de evenwichtsdotatie¹⁸ in het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen¹⁹.

In dit verband merkt het Comité het volgende op :

- De evenwichtsdotatie dient om begrotingstekorten in de Globale Financiële Beheren te ondervangen. De finaliteit van de evenwichtsdotatie bestaat er dus niet in om op een structurele basis, nieuwe beleidsmaatregelen te financieren.
- Voor het zelfstandigenstelsel geldt dat de evenwichtsdotatie weliswaar niet minder mag bedragen dan 1/9de van de evenwichtsdotatie die aan het stelsel van de werknemers wordt toegewezen maar de toekenning ervan mag niet leiden tot een positief saldo in het stelsel van de zelfstandigen. Omdat het telkens een positief eindsaldo vertoonde, kreeg het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen in de jaren voorafgaand aan de Coronacrisis dan ook nooit een evenwichtsdotatie toegekend²⁰.
- Het positieve saldo waarvan sprake voor de crisis was structureel van aard en onder meer toe te schrijven aan de inspanningen vanuit het stelsel om de uitgaven beheersbaar te houden. Net voor de aanvang van de crisis wees het ABC er in zijn begrotingsverslagen echter op dat het positieve saldo in omvang afnam²¹. De oorzaak was onder meer de invoering van een reeks maatregelen²² ter versterking van het

¹⁶ Bv. de uitwerking van een equivalent voor het systeem van werkverwijdering dat er in het werknemersstelsel bestaat voor aanstaande moeders voor wie de uitoefening van hun beroepsactiviteit een risico inhoudt voor zichzelf of het ongeboren kind.

¹⁷ Notificaties 'meerjarenbegroting 2022 – 2024'

¹⁸ Er wordt dus geen bijkomende structurele financiering voorzien om de uitgaven voor deze maatregel te dekken.

¹⁹ Notificaties 'meerjarenbegroting 2022 – 2024'

²⁰ De evenwichtsdotaties voor de jaren 2020 en 2021 stemmen integraal overeen met de budgettaire impact van de coronacrisis

²¹ Zie ABC-verslag 2019/02 'Voorafbeelding van de begroting 2020 - Meerjarenramingen 2021-2024' van 2 augustus 2019 en verslag 2020/01 'Aangepaste opdrachtenbegroting 2019 – definitief begrotingsontwerp 2020 (deel opdrachten)' van 30 januari 2020

²² Zoals de inkorting/afschaffing van de carenperiode, de invoering van de vaderschapsuitkering of de verhoging van de pensioenen voor onvolledige loopbanen (en bijgevolg ook van de hieraan gekoppelde invaliditeitsuitkeringen).

sociaal statuut, waarvoor geen extra middelen ter beschikking werden gesteld van het stelsel.

- Over de totstandkoming en de financiering van die versterkende maatregelen, schreef het ABC in zijn verslag 2020/01 het volgende :

"De financiering gebeurt dus vanuit de reserves die het stelsel doorheen de jaren opbouwde. Deze maatregelen werden echter genomen zonder voorafgaandelijk overleg met de zelfstandigenorganisaties en/of zonder voorafgaandelijk advies van het ABC²³. Hoewel deze initiatieven rechtstreeks ten goede komen aan de zelfstandigen, beantwoorden ze niet per definitie aan concrete vragen van zelfstandigen of aan de noden die door hen als prioritair worden geacht. Nochtans meent het ABC dat de financiële reserves van het stelsel in de eerste plaats moeten aangewend worden voor initiatieven die door de zelfstandigen prioritair worden beschouwd zoals de verbetering van de proportionele pensioenen en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Het Comité pleit er dan ook voor dat alle maatregelen ter verbetering van het sociaal statuut van de zelfstandigen in de toekomst genomen worden in en na overleg met het ABC²⁴, dat i) via een vertegenwoordiging van de zelfstandigenorganisaties op de hoogte is van de concrete vragen en de noden die leven bij zelfstandigen en ii) dat tevens verantwoordelijk is voor het (goede) financiële beheer van het stelsel en daarbij streeft naar een begroting in evenwicht of met een positief eindresultaat."

Het Comité betreurt dat deze passage vandaag onverminderd van toepassing blijft. De verhoging van de moederschapsuitkering is, na de geleidelijke verhoging van de pensioenminima tot 1.500 EUR per maand en de invoering van een rouwverlof voor zelfstandigen, immers het derde initiatief tot uitbreiding van het sociaal statuut sinds het begrotingsverslag 2020/01, i) zonder een bijkomende financiering op structurele basis, ii) zonder rekening te houden met wat door de zelfstandigen als prioritair wordt beschouwd en iii) zonder voorafgaandelijke consultatie van het ABC.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 26 oktober 2021:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

²³ Zoals de versterking van de pensioenen en de verbetering van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen.

²⁴ Het Comité heeft een formele adviesbevoegdheid over alle voorontwerpen van wet met betrekking tot het sociaal statuut der zelfstandigen en over de krachtlijnen van het te voeren beleid.