

Brussel, 23 mei 2019

Advies 2019/08

Uitgebracht op eigen initiatief

Artikel 109 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen

Inhoud

| | |
|--|---|
| Samenvattend | 2 |
| 1 De aanbeveling..... | 2 |
| 1.1 Context | 2 |
| 1.2 De aanbeveling..... | 3 |
| 1.2.1 Doelstelling en reikwijdte..... | 3 |
| 1.2.2 Formele dekking..... | 4 |
| 1.2.3 Effectieve dekking | 4 |
| 1.2.4 Adequaatheid | 5 |
| 1.2.5 Transparantie en administratieve vereenvoudiging | 5 |
| 1.2.6 Uitvoering, rapportering en evaluatie..... | 5 |
| 2 Advies van het Comité..... | 6 |

Samenvattend

Het Comité neemt kennis van de aanbeveling van de Raad die ervoor moet zorgen dat men in elke lidstaat kan terugvallen op een goede sociale bescherming bij verlies van arbeidsinkomen en dit ongeacht de arbeidsmarktpositie of het arbeidsmarktstatuut waarin men zich bevindt.

Het meent dat de aanbeveling voor ons land vooral moet worden aangegrepen om, waar wenselijk, verder in te zetten op de harmonisatie van de verschillende stelsels van sociale zekerheid.

Het Comité wijst er bovendien op dat :

- de aanbeveling de lidstaten evenwel uitdrukkelijk de ruimte laat om de sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen te (blijven) organiseren op een manier die afgestemd is op de specifieke noden en wensen van elk van beide statuten.
- bij een eventuele verbetering of uitbreiding van de sociale bescherming, rekening moet worden gehouden met de wensen en noden van diegene op wie de bescherming van toepassing is
- het voorbehoud heeft bij de idee van volledige overdraagbaarheid als dit zou betekenen dat zowel de geopende rechten als de bijdragen van het ene naar het andere stelsel worden overgedragen en herrekend volgens de regels van het nieuwe stelsel.

1 De aanbeveling

Het Comité neemt kennis van een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen¹.

1.1 Context

In november 2017² werd de aftrap gegeven voor de zogenaamde 'Europese pijler van sociale rechten'³. Hiermee namen de Europese lidstaten een gezamenlijk engagement⁴ om te streven naar betere werk- en levensomstandigheden in de EU. De Europese pijler omvat 20 basisprincipes en regels⁵ die moeten bijdragen tot eerlijke en goed werkende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels.

¹ Over deze aanbeveling werd op de EPSCO-Raad van 6 december 2018 een politiek akkoord bereikt. De aanbeveling werd echter nog niet formeel aangenomen omdat de Duitse en Tsjechische parlementen nog geen akkoord gaven tot het aannemen van de aanbeveling.

² Europese top voor eerlijke banen en groei, van 17 november 2017 in Göteborg

³ 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.

⁴ De tekst is niet bindend voor de lidstaten en derhalve hebben de sociale rechten die erin naar voor worden geschoven, geen afdwingbaar karakter.

⁵ Gegroepeerd rond drie thema's, nl. gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; arbeidsvoorwaarden; en sociale bescherming en sociale insluiting

Met de aanbeveling waarover het Comité zich in dit advies buigt, wil de Raad o.m.⁶ 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 Europa⁷, 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.

1.2 De aanbeveling

1.2.1 Doelstelling en reikwijdte

De aanbeveling heeft betrekking op het recht om deel te nemen aan een socialezekerheidsregeling, alsook om in het kader daarvan rechten op te bouwen en op te nemen. 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.

De aanbeveling is van toepassing op de takken van de sociale bescherming die nauw samenhangen met iemands rechtspositie op de arbeidsmarkt of de aard van zijn arbeidsrelatie, en die vooral zorgen voor bescherming tegen het verlies van inkomsten uit arbeid in geval van een aantal sociale risico's⁸. Ze heeft meer bepaald betrekking op de volgende takken van de sociale bescherming, voor zover deze voorzien zijn in de lidstaten :

- werkloosheid,
- ziekte en gezondheidszorgen,
- moederschap en vaderschap,
- invaliditeit,
- rust- en overlevingspensioenen,
- arbeidsongevallen en beroepsziekten.

⁶ 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".

⁷ Vermindering 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.

⁸ P.1, voorstel voor een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen

De bijstandsregelingen vallen dus buiten het bestek van de aanbeveling. Hetzelfde geldt voor de private verzekeringen.

De aanbeveling heeft betrekking op werknemers en zelfstandigen, met inbegrip van diegenen die beide statuten hebben of van het ene statuut naar het andere overgaan, evenals van diegenen wiens professionele activiteit onderbroken is als gevolg van één van de hierboven opgesomde sociale risico's. In de aanbeveling wordt evenwel erkend dat andere regels van toepassing kunnen zijn op werknemers en zelfstandigen.

De aanbeveling stipuleert tot slot dat ze van toepassing is, onverminderd de bevoegdheden van de lidstaten om hun stelsels van sociale bescherming zelf te organiseren.

1.2.2 Formele dekking⁹

Lidstaten worden aanbevolen om adequate sociale bescherming te voorzien in de hogergenoemde takken van sociale zekerheid. 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.

1.2.3 Effectieve dekking

De aanbeveling moedigt de lidstaten tevens aan om voor alle werknemers en zelfstandigen de effectieve dekking¹⁰ te waarborgen door erover te waken dat:

- regels inzake bijdragen¹¹ en inzake rechten¹² 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 :

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

⁹ Het recht om deel te nemen aan een stelsel van sociale bescherming of een tak ervan.

¹⁰ de gelegenheid om rechten op te bouwen en, indien het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang te hebben tot een uitkering van een bepaalde omvang

¹¹ drempelperiodes, minimale werkperiodes

¹² wachttijden, regels voor de berekening, duur

1.2.4 Adequaatheid

Verder worden de lidstaten 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;
- 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.

1.2.5 Transparantie en administratieve vereenvoudiging

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.

1.2.6 Uitvoering, rapportering en evaluatie

De lidstaten zouden zo spoedig mogelijk uitvoering moeten geven aan de in de aanbeveling uiteengezette beginselen en uiterlijk 18 maanden na de publicatie van de aanbeveling een overzicht moeten voorleggen van de nationale acties die zij van plan zijn te nemen. Voor wat betreft de uitvoering zou de voortgang moeten worden gemonitord.

De Commissie zou binnen een jaar na de bekendmaking van de aanbeveling, in samenspraak met het Social Protection Committee :

- een kader moeten scheppen voor opvolging en,
- gemeenschappelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren moeten ontwikkelen om toezicht te houden op de uitvoering van deze aanbeveling en de evaluatie ervan mogelijk te maken.

De lidstaten en de Commissie zouden samen moeten werken aan meer uitgebreide en relevante gegevensverzameling op het vlak van de arbeidsmarkt en de toegang tot de sociale bescherming en dit op het niveau van de Unie. Indien mogelijk, zouden de lidstaten uiterlijk 24 maanden na de inwerkingtreding van de aanbeveling, betrouwbare nationale statistieken moeten verzamelen en publiceren omtrent de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming en dit uitgesplitst naar een aantal socio-demografische kenmerken.

De Commissie zou, in samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van de betrokken belanghebbenden, moeten evalueren in hoeverre vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van deze aanbeveling, waarbij ook rekening zou moeten worden gehouden met de effecten op kleine en middelgrote ondernemingen. Uiterlijk 3 jaar na de publicatie van de aanbeveling zou de Commissie hierover verslag moeten uitbrengen bij de Raad.

Tot slot zou de Commissie ervoor moeten zorgen dat:

- de uitvoering van de aanbeveling wordt gefaciliteerd d.m.v. financiering vanuit de programma's van de Europese Unie,
- lidstaten en stakeholders van elkaar leren en best practices uitwisselen.

2 Advies van het Comité

Het Comité neemt kennis van de aanbeveling van de Raad die ervoor moet zorgen dat men in elke lidstaat kan terugvallen op een goede sociale bescherming bij verlies van arbeidsinkomen en dit ongeacht de arbeidsmarktpositie of het arbeidsmarktstatuut waarin men zich bevindt.

Het Comité stelt vast dat België in Europees vergelijkend perspectief reeds een uitgebreid systeem van sociale bescherming kent, ook voor zelfstandigen. Het meent dat de aanbeveling voor ons land dan ook vooral moet worden aangegrepen om, waar wenselijk, verder in te zetten op de harmonisatie van de verschillende stelsels van sociale zekerheid.

Het Comité wijst er in dat verband op dat de aanbeveling de lidstaten evenwel uitdrukkelijk de ruimte laat om de sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen te (blijven) organiseren op een manier die afgestemd is op de specifieke noden en wensen van elk van beide statuten. Voor het Comité is dit essentieel. 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. Zo is het volgens het Comité in België weinig zinvol om, zoals wordt aanbevolen, 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.

Het Comité is verder ook van oordeel dat bij een eventuele verbetering of uitbreiding van de sociale bescherming, rekening moet worden gehouden met de wensen en noden van diegene op wie de bescherming van toepassing is. In België blijkt uit bevestigingen van zelfstandigen dat voor wat betreft de verbetering van het sociaal statuut, er 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).

Omgekeerd is er bij de Belgische zelfstandigen geen specifieke vraag naar de uitbouw van een werkloosheidsverzekering, die een (prioritaire) uitvoering van de aanbeveling van de Raad op dit vlak zou kunnen legitimeren.

Het Comité vraagt daarom dat bij de uitvoering van de aanbeveling op Belgisch niveau rekening zou worden gehouden met de door de zelfstandigen geformuleerde noden (de aard evenals het prioritaire karakter ervan).

Overigens constateert het Comité dat de aanbeveling stelt dat bij de beoordeling van de sociale bescherming steeds de sociale bescherming in zijn geheel in rekening moet worden gebracht. Voor wat betreft het verlies van werk, voorziet België voor zelfstandigen weliswaar niet in een werkloosheidsverzekering die analoog is aan diegene die bestaat voor werknemers¹³, maar wordt in een reeks specifieke situaties niettemin (faillissement, collectieve schuldenregeling, gedwongen onderbreking om redenen buiten de wil van de zelfstandigen en stopzetting wegens economische moeilijkheden) voorzien in een inkomensvervangende uitkering in het kader van het overbruggingsrecht. Bovendien kan een zelfstandige die zijn activiteit stopzet in bepaalde gevallen beroep doen op de werkloosheidsrechten die in het verleden eventueel als werknemer werden opgebouwd¹⁴. Het Comité merkt op dat dit laatste een Belgisch voorbeeld is van het behoud en de overdraagbaarheid van sociale rechten bij verandering van arbeidsstatuut, zoals in de Europese aanbeveling vooropgesteld. Het wijst erop dat er in het Belgische systeem van sociale bescherming, bij verandering van statuut, tot op zekere hoogte ook een behoud en overdraagbaarheid van rechten is in de takken van de pensioenen en van de ziekte- en invaliditeit.

Het Comité stelt tot slot vast dat de term 'overdraagbaarheid' niet uitdrukkelijk gedefinieerd is in de versie van de aanbeveling waarover op 6 december 2018 een akkoord werd bereikt. Het heeft echter voorbehoud bij de idee van volledige overdraagbaarheid als dit zou betekenen dat (zoals uit de voorbereidende werkzaamheden bleek – non paper van de Commissie) zowel de geopende rechten als de bijdragen van het ene naar het andere stelsel worden overgedragen en herrekend volgens de regels van het nieuwe stelsel. Immers,

¹³ Dat een dekking voorziet in de meeste gevallen van verlies van werk

¹⁴ Werkzoekenden of werknemers die aan de slag willen gaan als zelfstandige, kunnen gedurende vijftien jaar aanspraak blijven maken op hun reeds opgebouwde rechten in de werkloosheidsverzekering.

- de sociale bescherming in België is niet in alle stelsels identiek. Sommige takken van de sociale zekerheid zijn in meer of mindere mate ontwikkeld in het ene of het andere stelsel. Een volledige overdraagbaarheid (met herberekening) van de rechten en van de bijdragen van het ene statuut naar het andere zou dan kunnen betekenen dat de werknemer of zelfstandige mogelijk rechten zou verliezen wanneer hij van statuut verandert. Dit is niet wenselijk en zelfs nadelig voor de zin tot ondernemerschap.
- dergelijk idee van volledige overdraagbaarheid van rechten en bijdragen van het ene statuut naar het andere, zou in ons land tot een grote budgettaire complexiteit leiden omdat er een aparte financiering van de verschillende stelsels plaatsvindt.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 23 mei 2019:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter