

ADVIES Nr. 2.216

Zitting van woensdag 5 mei 2021

Uitvoering van Aanbeveling (EU) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen

x x x

3.208

ADVIES Nr. 2.216

Onderwerp: Uitvoering van Aanbeveling (EU) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen

Bij mail van 8 maart 2021 heeft de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd in het kader van de opstelling van een Belgisch nationaal plan ter uitvoering van de voornoemde aanbeveling.

Die aanbeveling verzoekt de lidstaten om de beginselen in de aanbeveling zo snel mogelijk uit te voeren en om uiterlijk op 15 mei 2021 een plan voor te leggen met de overeenstemmende maatregelen die op nationaal vlak genomen moeten worden.

Het onderzoek van dat dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen – Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 5 mei 2021 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij mail van 8 maart 2021 heeft de heer F. Vandenbroucke, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd in het kader van de opstelling van een Belgisch nationaal plan ter uitvoering van de aanbeveling (EU) 2019/C387 van de Raad van de Europese Unie van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.

Ze steunt op de Europese pijler van sociale rechten en betreft meer specifiek beginsel 12 van de pijler, die het volgende bepaalt: “Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming”.

Die aanbeveling strekt ertoe de toegang tot sociale bescherming te garanderen voor alle werknemers en zelfstandigen door de formele (1) en effectieve (2) dekking te verbeteren en de adequaatheid (3) en de transparantie (4) van de socialezekerheidssystemen te versterken. Overeenkomstig artikel 4 is ze evenwel niet van toepassing op het verstrekken van toegang tot de regelingen van sociale bijstand en minimuminkomen.

Daartoe verzoekt ze de lidstaten om die vier beginselen zo snel mogelijk uit te voeren en om uiterlijk op 15 mei 2021 een plan voor te leggen met de overeenstemmende maatregelen die op nationaal vlak genomen moeten worden. De geboekte vooruitgang bij de uitvoering van die plannen zou moeten worden beoordeeld in de context van de multilaterale beoordelingsinstrumenten in overeenstemming met het Europees semester en de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie.

Samen met de opstelling van een nationaal plan wordt voor de uitvoering van die aanbeveling aan de lidstaten gevraagd om tegen uiterlijk 15 november 2021 in de mate van het mogelijke betrouwbare nationale statistische gegevens te verzamelen en te publiceren over de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming. De Europese Commissie zal de vooruitgang in de uitvoering van de aanbeveling monitoren en ten laatste op 15 november 2022 verslag uitbrengen aan de Raad van de Europese Unie.

In het raam van de opstelling van dat Belgische nationaal plan wenst de minister dat de Raad zich uitspreekt over de wenselijke oriëntatie van de uitvoering van de in het regeerakkoord opgenomen initiatieven teneinde deze optimaal af te stemmen op het kader en de principes in de aanbeveling, alsook over eventueel bijkomende aandachtspunten die de Raad in dat verband naar voren zou willen schuiven.

Om input te geven bij de opstelling van dat Belgisch nationaal plan betreffende de uitvoering van die aanbeveling wijst de minister er in zijn adviesaanvraag op dat een multidisciplinair team van academici in november 2020 een omstandig rapport heeft opgesteld over de toegang van werknemers tot de sociale zekerheid in België. Dat academisch rapport maakt een geïntegreerde juridische en socio-economische diagnose op van de toegang van werknemers en zelfstandigen tot de sociale bescherming in België in het licht van de voornoemde beginselen en doet voorstellen van bijsturende maatregelen zodat België zich kan richten naar die aanbeveling.

De minister zegt in zijn adviesaanvraag dat het advies van de Raad tegen 8 april 2021 wordt verwacht.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Algemene beschouwingen

De Raad heeft de voorgelegde adviesaanvraag aandachtig onderzocht. In dit advies wordt gefocust op de aanbevelingen die specifiek betrekking hebben op de stelsels van werknemers en worden een aantal opmerkingen gemaakt die alle systemen beogen. Voor wat betreft het stelsel van de zelfstandigen stelt hij vast dat het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen (ABC) het advies nr. 2021/08 over de Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming van 19 april 2021 heeft aangenomen.

1. In het raam van een eerste bespreking van die adviesaanvraag heeft de Raad kunnen rekenen op de waardevolle expertise van de auteurs van het academische rapport over de toegang van werknemers en zelfstandigen tot de sociale zekerheid in België, dat is opgesteld door een groep academici in opdracht van de regering, en uitleg van de vertegenwoordigers van de FOD Sociale Zekerheid en de beleidscel van de minister van Sociale Zaken over de uitwerking van het nationaal actieplan om de aanbeveling uit te voeren.

De Raad betreurt dat hij pas laat over dat academische rapport kon beschikken en naar aanleiding van deze adviesaanvraag in maart 2021, terwijl dat rapport al sedert november 2020 voorhanden was. Hij betreurt dat des te meer gelet op het bijzonder uitvoerige karakter van dit academische rapport, dat een aantal voorstellen ter verbetering van het socialezekerheidsstelsel bevat die hij zich nog niet helemaal heeft kunnen toe-eigenen.

Ook betreurt hij sterk dat hij geen kennis heeft kunnen nemen van het ontwerp van nationaal actieplan voor de uitvoering van de aanbeveling in het kader waarvan hij advies moet uitbrengen, en zelfs niet van een eventuele schets van dit ontwerp van actieplan. Uit de toelichtingen van de vertegenwoordigers van de FOD Sociale Zekerheid en de beleidscel van de minister van Sociale Zaken leidt hij evenwel af dat het ontwerp van nationaal actieplan slechts enkele concrete voorstellen zou bevatten, maar dat het in hoofdzaak de maatregelen zou weerspiegelen die werden aangekondigd in het regeerakkoord van 30 september 2020 en in de verschillende daaruit voortvloeiende beleidsnota's.

De Raad wijst er voorts op dat hij door de late toezending van dit academische rapport en de onmogelijkheid om het nationale actieplan, dat niettemin op 15 mei 2021 aan de Europese Commissie moet worden bezorgd, te raadplegen, de thematiek in verband met deze adviesaanvraag niet grondig heeft kunnen bestuderen, aangezien hij zich niet met kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de voorstellen van de regering voor de uitvoering van de aanbeveling.

Uit de verklaringen van bovengenoemde vertegenwoordigers blijkt ook dat het nationale actieplan uitdrukkelijk zal voorzien in een ruimte voor sociaal overleg. De Raad neemt hier nota van en hoopt dat in de toekomst een nauwere betrokkenheid van de sociale partners zal worden gewaarborgd.

Tot slot herinnert de Raad eraan dat de aanbeveling in november 2019 is aangenomen zonder dat op de gezondheids crisis kon worden geanticipeerd. Hij merkt in dit verband op dat in het Europese proces voor de uitvoering van de aanbeveling, in het bijzonder voor de strikte deadlines die de lidstaten in acht moeten nemen, vervolgens evenmin rekening is gehouden met de gevolgen van de COVID-19-crisis.

Hij benadrukt evenwel dat de socialebeschermingssystemen zwaar op de proef zijn gesteld door deze crisis, die ze aan een weerbaarheidstest heeft onderworpen. Aangezien de pandemie nog steeds aan de gang is, kunnen er nog geen lessen uit worden getrokken, maar de Raad acht het voor de verdere uitvoering van de aanbeveling door de regering van belang dat een dergelijke reflectie in dialoog met de sociale partners wordt gevoerd.

Hij vraagt dan ook dat een zekere soepelheid aan de dag kan worden gelegd bij de uitvoering van deze aanbeveling.

2. De Raad wil vervolgens benadrukken dat de sociale partners steeds centraal belang gehecht hebben aan de plaats van de sociale zekerheid in onze samenleving om te zorgen voor sociale cohesie en zo het ontwikkelingsproces van de samenleving in het algemeen te ondersteunen. Hij verwijst daarbij naar [de gemeenschappelijke verklaring van de sociale partners over 75 jaar sociale zekerheid](#). Volgens die verklaring hebben de sociale partners opnieuw bevestigd een toekomstgerichte, duurzame, sterke en doelmatige sociale zekerheid die steunt op een evenwichtige mix van solidariteit en verzekering, te wensen in het kader van een inclusieve arbeidsmarkt en een innovatieve economie. Ze hebben in de verklaring ook gewezen op het belang van een permanente sociale dialoog en een nauwe betrokkenheid van de sociale partners bij het uitwerken, opvolgen en uitvoeren van economische en sociale beleidslijnen op alle niveaus.

In dat verband herinnert hij eraan dat België steeds een pioniersrol heeft vervuld op het vlak van sociale bescherming. Hij wil in dat verband nauw betrokken worden bij de uitvoering van de aanbeveling op Belgisch niveau, en dit in alle stadia van het proces voor de omzetting van de aanbeveling, zoals al het geval was bij de Europese raadpleging over het Europees actieplan ter uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten, waarover de Raad op 24 november 2020 al het advies nr. 2.185 heeft uitgebracht.

Voorts wil hij wijzen op zijn adviesbevoegdheid inzake sociale zekerheid, zoals wordt aangetoond door zijn activiteiten rond tal van dossiers die verband houden met het Belgische socialezekerheidssysteem. Hij benadrukt bovendien de cruciale rol van de sociale partners als beheerders van de sociale zekerheid en bij de tenuitvoerlegging van verschillende socialezekerheidstakken.

3. De Raad wenst te benadrukken dat de supranationale (Europese en internationale) context waarin deze aanbeveling wordt uitgevoerd, in aanmerking moet worden genomen.

In dit verband herinnert hij eraan dat deze aanbeveling een van de maatregelen is voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten die de Europese Commissie heeft voorgesteld in haar actieplan voor de uitvoering van die pijler, zowel wat de socialezekerheidsstelsels als wat de toegang tot de gezondheidszorg betreft, dat tijdens de Top van Porto op 7 en 8 mei ek. zal worden voltooid.

Daarnaast moedigt de Europese Commissie de overheden er in haar actieplan ook toe aan om de doeltreffendheid en de dekking van de sociale vangnetten te waarborgen.

Deze aanbeveling houdt eveneens rechtstreeks verband met de IAO-aanbeveling nr. 202 betreffende nationale socialebeschermingssokkels, die in 2012 unaniem werd aangenomen en richtsnoeren aanreikt voor het bepalen van de nationale socialebeschermingssokkels als fundamenteel element van de socialebeschermingssystemen en om geleidelijk de dekking van de sociale zekerheid uit te breiden naar een zo groot mogelijk aantal personen.

De Raad wijst daarbij op zijn advies nr. 1.881 van 17 december 2013 waarin hij er bij de regering op aandrong om in geval van eventuele hervormingen van de socialezekerheidstakken rekening te houden met de principes van de aanbeveling en in het bijzonder met de bipartiete sociale dialoog.

B. Specifieke overwegingen

De Raad formuleert meerdere opmerkingen die specifiekere verband houden met de uitvoering van de aanbeveling waarover hij om advies is gevraagd.

- Betreffende het academische rapport over de toegang van de werknemers en zelfstandigen tot de sociale zekerheid in België

De Raad constateert dat, onverminderd het ABC-advies 2021/08 over de Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming van 19 april 2021, het academische rapport over de toegang van werknemers tot de sociale zekerheid in België, een geïntegreerde juridische en socio-economische diagnose opmaakt van de toegang van werknemers en zelfstandigen tot de sociale bescherming in België in het licht van de voornoemde beginselen. Deze wetenschappelijke studie schetst via reflectiepistes hoe de toegang tot de Belgische sociale zekerheid kan worden gewijzigd zowel met betrekking tot effectieve dekking als adequaatheid als doelstellingen van de aanbeveling. Het academisch rapport somt werkpunten op zowel met betrekking tot het werknemers- als het zelfstandigenstelsel.

Maar het academische rapport houdt geen rekening met de tijdelijke maatregelen die aangenomen werden als gevolg van de COVID-19-crisis en evenmin met de nefaste gevolgen die de COVID-19-crisis had op de sociale bescherming van bepaalde bevolkingscategorieën en het bepaalt niet welke prioriteit gegeven moet worden aan de bijsturende maatregelen om het Belgische socialezekerheidsstelsel in overeenstemming te brengen met de Europese aanbeveling.

- Betreffende de prioritering van de maatregelen om de aanbeveling uit te voeren en de budgettaire aspecten

De Raad vraagt in eerste instantie om nauw betrokken te worden bij de keuze van de regeringsacties die zullen worden genomen bij de effectieve uitvoering van het actieplan.

Hij pleit er bovendien voor dat de verschillende socialezekerheidsinstanties bij die oefening worden betrokken.

Volgens hem kan bij de keuze van de uit te voeren regeringsacties uitgegaan worden van het academische rapport, dat zeer veel reflectiepistes aan geeft voor ons socialezekerheidssysteem, alsook van verschillende pistes die de sociale partners eventueel zelf uitwerken.

De Raad is van oordeel dat een grondig onderzoek van al die pistes alleen zeer veel werk vergt en de facto impliceert dat een bepaalde werkmethode moet worden aangenomen om ze in praktijk te brengen, teneinde de socialezekerheidssystemen voor werknemers en zelfstandigen te verbeteren. Uit dat grondig onderzoek moet, in overleg met de sociale partners, naar voren komen welke van die reflectiepistes prioriteit moeten krijgen.

Die volgorde van prioriteit moet gebaseerd zijn op verschillende criteria, zoals of de voorgestane maatregel nauw verband houdt met de aanbeveling, of ze opportuun is, wat de budgettaire impact ervan is en of ze snel kan worden ingevoerd.

In ieder geval wenst de Raad dat er een procedure die meer oog heeft voor de sociale dialoog, gevoerd wordt.

Voorts is de Raad van oordeel dat een voorgaande budgettaire analyse van de maatregelen die worden voorgesteld om te voldoen aan de bepalingen van de aanbeveling, met name nodig is om ze te beoordelen en te prioriteren.

De crisis heeft in het algemeen de relevantie en doeltreffendheid van ons socialebeschermingssysteem bevestigd. Dat neemt niet weg dat tijdens deze crisis een aantal tekortkomingen qua formele, effectieve en adequate dekking aan het licht zijn gekomen. De Raad pleit er bijgevolg voor dat lessen getrokken kunnen worden uit deze pandemie zodat het socialebeschermingssysteem nog beter het hoofd zou kunnen bieden aan eventuele toekomstige gelijksoortige uitdagingen.

Bij deze werkzaamheden, die zowel dienen te gebeuren binnen het stelsel van de werknemers, dat van de zelfstandigen als voor de stelsels voor het statutaire personeel (incl. onderwijzend personeel), moet sterk worden bewaakt dat de mobiliteit tussen de stelsels wordt bevorderd, met inbegrip van de mogelijkheid om opgebouwde rechten over te dragen naar een ander stelsel. Ter zake kan worden verwezen worden naar punt 10 van de Europese aanbeveling over het verzekeren van de overdraagbaarheid van de opgebouwde rechten tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren en tussen verschillende stelsels binnen een bepaalde tak van sociale bescherming. De Raad vraagt deze transversale dimensie mee te nemen in alle verdere werkzaamheden in het verlengde van het Belgische actieplan, in overleg met de sociale partners. De Raad pleit er dan ook voor dat de maatregelen die in dat verband zullen worden genomen, zorgen voor overdraagbaarheid tussen de verschillende stelsels en de gemengde loopbanen niet benadelen.

Als de uitvoering van de aanbeveling oproept tot een debat over de keuze van de uitgaven die moeten worden gedaan om de socialezekerheidsstelsels voor werknemers en zelfstandigen te verbeteren, dan vraagt ze tot slot ook dat wordt nagedacht over de financiering van die maatregelen. In het verlengde van de verklaring over 75 jaar sociale zekerheid herinnert de Raad er in dat verband aan dat de begrotingssituatie ertoe noopt de doeltreffendheid van de in het kader van de sociale zekerheid genomen maatregelen systematisch te onderzoeken, zowel uit het oogpunt van de financiering als van de uitgaven. Een voorafgaande diepgaande evaluatie van de mogelijke impact van die maatregelen op de sociale doeltreffendheid en de budgettaire houdbaarheid is noodzakelijk. Zo moet ook zo veel mogelijk vermeden worden dat dure maatregelen worden genomen, die ongewenste resultaten opleveren die vervolgens moeilijk bij te sturen of te teniet te doen zijn.

- Betreffende het verzekeringsprincipe en het in aanmerking nemen van de kwetsbaardere personen en werknemers tewerkgesteld met een atypische arbeidsovereenkomst

In het verlengde van de gemeenschappelijke verklaring van de sociale partners, “75 jaar sociale zekerheid”, pleit de Raad ook voor een sterke en doelmatige sociale zekerheid die steunt op een evenwichtige mix van solidariteit en verzekering. Met het oog op een waardige sociale bescherming in het geval zich een sociaal risico voordoet, moeten de socialezekerheidsstelsels kunnen voorzien in serieuze minima die toelaten de armoede te bestrijden, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de geleidelijke optrekking van de laagste uitkeringen boven de armoededrempel, zoals de Raad met name benadrukt heeft in zijn advies nr. 2.185 van 24 november 2020.

Ook wijst hij erop dat het verzekeringsaspect van de sociale uitkeringen wordt aangetast door lage vervangingspercentages die, vooral voor de hogekomensgroepen, niet overeenkomen met de gestorte bijdragen. Het is dus zaak het nodige evenwicht te bewaren om de grondslagen van de sociale zekerheid in de toekomst niet te ondermijnen.

Bovendien pleit de Raad ervoor meer te investeren in preventie, begeleiding, activatie en re-integratie, ook in het geval van langdurig arbeidsongeschikten, met betrokkenheid van de gesprekspartners op alle beleidsniveaus.

De Raad stelt in dat verband vast dat de gezondheids crisis de kwetsbare groepen en de werknemers die zijn tewerkgesteld met atypische arbeidsovereenkomsten, meer heeft blootgesteld aan het risico op armoede en impact op hun gezondheid en aan sociale ongelijkheden en hij wenst dat er in het actieplan bijzondere aandacht naar hen uitgaat om hen toegang tot adequate sociale bescherming te verzekeren.

Hij vraagt dat in het kader van de sociale zekerheid bijzondere aandacht besteed wordt aan de bescherming van bijzondere groepen, zoals eenoudergezinnen.

Ook moet voldoende aandacht uitgaan naar de toegang tot sociale zekerheid voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt bij de voorzetting van de werkzaamheden in verband met de uitvoering van de aanbeveling.

Wat betreft de atypische arbeid, en meer bepaald het platformwerk, verwijst de Raad naar zijn advies nr. 2.181 van 27 oktober 2020 over het verenigingswerk waarin hij zich eenparig heeft uitgesproken tegen het ontstaan van een statuut dat het midden houdt tussen het statuut voor regulaire arbeid en het vrijwilligersstatuut. Zo was de Raad in dat advies van oordeel dat het gepaster zou zijn naar specifieke oplossingen te zoeken die afgestemd zijn op de behoeften van bepaalde sectoren en eigen zijn aan specifieke en bijkomende activiteiten, dan een tussenstatuut in het leven te roepen dat de bestaande socio-economische evenwichten zou kunnen slopen, en ook omdat een tussenstatuut problematisch is vanuit juridisch oogpunt, zoals zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State aangegeven hebben.

Hij wenst er echter ook de aandacht op te vestigen dat daarbij niet mag worden afgeweken van de filosofie van het vrijwilligerswerk, die sinds lang door de Raad is vastgelegd. Volgens deze filosofie bestaat vrijwilligerswerk in het uitvoeren van een activiteit in het kader van een organisatie zonder winstoogmerk en dus ten bate van de gemeenschap als geheel, zonder vergoeding. Hij herhaalt dan ook zijn standpunt dat het van belang is dat deze in de wet van 3 juli 2005 vervatte beginselen, die de kern van het statuut van vrijwilliger raken, niet worden ondermijnd door allerlei soorten van voorstellen waarbij het statuut van vrijwilliger betaald werk zou verdringen (zie zijn adviezen nrs. 2.189, 2.097, 1.506). Daarom is de Raad in zijn eerdere adviezen systematisch blijven benadrukken dat de grensbedragen voor forfaitaire terugbetalingen, afhankelijk van het soort activiteit, de werkelijke kosten moeten weerspiegelen en dus geen aanvullend inkomen mogen vormen.

x x x

De Raad dringt erop aan dat het sociaal overleg in alle latere fasen van de uitvoering van die aanbeveling ten volle zijn rol kan spelen binnen de verschillende bevoegde instellingen en alle nuttige en noodzakelijke informatie krijgt over de initiatieven van de regering met betrekking tot de uitvoering van de aanbeveling, met name, maar niet uitsluitend, in het kader van het verzamelen van betrouwbare nationale statistische gegevens over de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming, die België uiterlijk op 15 november 2021 aan de Europese Commissie moet verstrekken met het oog op de opstelling van het "sociaal scorebord" waarmee de nationale vorderingen op dit gebied kunnen worden geëvalueerd.
