

# WERKEN IN ARMOEDE: HOE EEN ADEQUATE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID GARANDEREN VOOR ZELFSTANDIGEN?<sup>1</sup>

DOOR | CHARLOTTE BRUYNSERAEDE

Master in de Rechten, KU Leuven

## 1. INLEIDING

Een goede socialezekerheidsrechtelijke bescherming is cruciaal. Wanneer een persoon geconfronteerd wordt met inkomensverlies ten gevolge van het intreden van een sociaal risico, zoals werkloosheid of ziekte, is het belangrijk dat dit op een gepaste manier wordt opgevangen. Werknemers ondervinden weinig problemen op dit vlak. Zij genieten meestal een uitgebreide bescherming. Zelfstandigen daarentegen zijn in verschillende lidstaten van de Europese unie vaak uitgesloten uit een regeling die het inkomensverlies opvangt of ondervinden strikte toepassingsvoorwaarden wanneer zij zich willen aansluiten. Dit is problematisch. Een belemmerde toegang tot de sociale zekerheid kan namelijk leiden tot een verhoogd risico in armoede terecht te komen.

In nagenoeg elke lidstaat van de Europese Unie ondervinden zelfstandigen belemmeringen in de toegang tot de sociale zekerheid. Het verbaast dan ook niet dat het risico op armoede bij hen significant hoger ligt dan bij werknemers. Op voorstel van de Europese Commissie werd in 2019 een aanbeveling aangenomen die richtsnoeren biedt met betrekking tot de toegang tot de sociale zekerheid. Lidstaten worden aangemoedigd hun beleid conform de aanbeveling te organiseren. Naast de focus op een betere bescherming voor atypische werkers, zouden zelfstandigen bij implementatie een adequatere sociale zekerheid moeten genieten. Wanneer voorzien wordt in een adequate sociale bescherming, zou het risico om in armoede terecht te komen aanzienlijk verkleind kunnen worden.

Dit artikel onderzoekt hoe de toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen in België verbeterd kan worden en formuleert daartoe een aantal beleidsopties. De Europese aanbeveling wordt als uitgangspunt genomen om deze vraag te beantwoorden. In het eerste deel wordt dieper ingegaan op het Europese discours en recente beleidsinstrumenten omtrent de toegang tot de sociale zekerheid. Dit deel geldt in algemene termen voor alle lidstaten. Vervolgens wordt een rechtsvergelijking gemaakt tussen vier lidstaten van de Europese Unie: België, Denemarken, Nederland en Oostenrijk worden geanalyseerd. Uit de vergelijking worden de belangrijkste belemmeringen vastgesteld waarmee zelfstandigen geconfronteerd worden wat betreft hun toegang tot de sociale zekerheid. Daarnaast biedt de rechtsvergelijkende analyse

(1) Dit artikel werd opgemaakt op basis van de scriptie van de auteur, afgeleverd in het voorjaar van 2020. Het is zoveel als mogelijk aangepast aan wets- en beleidswijzigingen die sindsdien plaatsvonden.

een mooie basis om een aantal *best practices* vast te stellen. Zij zijn richtinggevend bij de reflectie over het beleid in België.

## **2. BELEMMERDE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR ZELFSTANDIGEN**

### **2.1. ZELFSTANDIGEN ALS KWETSBARE GROEP: VERHOOGD RISICO OM IN ARMOEDE TERECHT TE KOMEN**

Armoede is een probleem dat niet enkel in ontwikkelingslanden, maar ook in ontwikkelde landen nog steeds acuut voorkomt. De Europese Unie heeft de laatste decennia sterk ingezet op het verminderen van armoede door het tegengaan van werkloosheid.<sup>2</sup> In de meeste lidstaten heerst namelijk nog steeds het idee dat werk de beste bescherming is tegen armoede.<sup>3</sup> Studies tonen echter aan dat het aantal werkende armen groeit, ook in Europa.<sup>4</sup>

De snel globaliserende en digitaliserende maatschappij is één van de vele oorzaken die de groei van het aantal werkende armen verklaart.<sup>5</sup> Door deze maatschappelijke veranderingen ontstaan steeds meer flexibele, atypische werkvormen.<sup>6</sup> Het wetgevend kader in de meeste landen is (nog) niet aangepast aan de toenemende diversiteit aan werkvormen. Het garanderen van een adequate sociale zekerheid die elke groep professioneel actieven dekt, vormt één van de nieuwe uitdagingen.<sup>7</sup>

Vele stelsels hebben hun sociale zekerheid namelijk gebaseerd op de standaardvorm van arbeid, de klassieke voltijdse arbeidsovereenkomst.<sup>8</sup> Personen die tewerkgesteld zijn in een dergelijke arbeidsovereenkomst ondervinden meestal geen problemen met betrekking tot de toegang tot een adequate sociale zekerheid. Zij kunnen erop rekenen dat zij voldoende gedekt zijn. Dit staat in schril contrast met atypische werkkrachten,

(2) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 78, 2019.

(3) Marx, I., *2nd Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Europese Commissie, Brussel, 1, 2019.

(4) Nicaise, I., HIVA en Departement Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven, *Building the Tools to Fight In-Work Poverty*, Synthesis Report, Parijs, 11, 2011; Marx, I., *2nd Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Europese Commissie, Brussel, 1, 2019.

(5) Werbrouck, J. en Stevens, Y., De vierde industriële revolutie: impact op sociale bescherming, *TSR*, nr. 1, 135-137, 2019; Becker, U., Pieters, D., Ross, F. en Schoukens, P., *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, Groningen, Europa Law Publishing, 3, 2010.

(6) Eurofound, *Overview of new forms of employment – 2018 update*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 1, 2018; Koukiadaki, A. en Katsaroumpas, I., *Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law*, study for the Petition Committee, Europese Unie, 19, 2017.

(7) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The challenges of Self-employment in Europe; status, social protection and collective Representation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 37-39, 2019.

(8) Schoukens, P. en Barrio, A., The changing concept of work: when does typical work become atypical?, *ELLJ*, vol. 8(4), 307, 2017.

die vaak omwille van hun werkvorm net uit de boot vallen op vlak van een (voldoende) socialezekerheidsrechtelijke bescherming.<sup>9</sup>

De gebrekkige toegang waarmee atypische werkkrachten geconfronteerd worden, kan leiden tot een verhoogd risico in armoede terecht te komen. Dit risico ligt bij hen significant hoger dan bij de groep typische werkkrachten.<sup>10</sup>

Het begrip “atypische werkkracht” is natuurlijk vrij abstract. Om binnen deze groep enigszins orde te scheppen, wordt er binnen het dominante Europese discours een onderverdeling gemaakt in drie subcategorieën;<sup>11</sup> 1) zelfstandigen, 2) tijdelijke werknemers en 3) deeltijdse werknemers.

Voor het verdere verloop van dit artikel wordt dieper ingegaan op zelfstandigen als specifieke groep atypische werkkrachten. Er zijn verschillende redenen die verantwoorden om deze groep als bijzonder kwetsbaar te behandelen wat betreft de toegang tot de sociale zekerheid.

Ten eerste valt de keuze te verantwoorden in het feit dat zelfstandigen de grootste groep vormen binnen de atypische werkvormen in de Europese unie. Ongeveer 14% van de beroepsactieve personen in de Europese Unie werkt als zelfstandige.<sup>12</sup> Bovendien worden deeltijdse en tijdelijke werknemers meestal gedekt door hetzelfde socialezekerheidssysteem als van toepassing op typische werknemers.<sup>13</sup> Zelfstandigen worden daarentegen vaak op een volledig andere manier behandeld. Ook in de Europese aanbeveling die verder uitgebreid aan bod komt, wordt een duidelijke opdeling gemaakt tussen (standaard- en niet-standaard-) werknemers enerzijds, en zelfstandigen anderzijds.

(9) Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20 (3), 220, 235-236, 2018; Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *ELLJ*, vol. 9 (4), 338, 2018; Horemans, J., *Atypical Employment and In-Work Poverty*, IPSWICH Working Paper 1, KU Leuven, 5, 2017; Europese Commissie, C(2017) 2610 Final consultation document of 26.4.2017, *First phase consultation of social partners under art 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, Brussel, 4, 2017.

(10) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 49, 2019.

(11) Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T. en Zvakou, A., *Non-standard employment and access to social security benefits*, research note 8/2015, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 8, 2016; ILO, *Non-standard employment around the world; understanding challenges, shaping prospects – overview*, Genève, 8, 2016.

(12) Tegenover 12% halftijds tewerkgestelden en 13% tijdelijke werkers, Eurostat, Labour Force Survey 2018; Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, social affairs and inclusion, Europese Unie 2, 2019.

(13) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 42, 2018; De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitono, M. en Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Fondazione G. Brodolini, Europese Commissie, Brussel, 32, 2018.

## 2.2. WERKEN IN ARMOEDE

Maar wat houdt ‘werken in armoede’ nu precies in? Een specifieke definitie voor dit concept bestaat niet binnen de Europese Unie. Toch zijn er een aantal indicatoren die proberen te omlijnen wanneer een persoon moeilijkheden ondervindt; de AROP-indicator (*at risk of poverty*) en materiële deprivatie. Volgens de eerste indicator wordt een persoon beschouwd als zijnde in risico op armoede wanneer hij leeft in een huishouden waarvan het equivalente inkomen lager ligt dan 60% van de mediaan van het nationale inkomen van een huishouden.<sup>14</sup> 9,4% van de professioneel actieve personen in de Europese Unie loopt het risico in armoede terecht te komen.<sup>15</sup> De grootste risicogroep zijn zelfstandigen. Bij hen ligt dit risico in de Europese Unie gemiddeld rond 22,2%.<sup>16</sup>

Naast de AROP-indicator wordt materiële deprivatie vaak in acht genomen bij het meten van (*in-work*) armoede.<sup>17</sup> Materiële deprivatie is de situatie waarin een persoon niet in staat is elementaire producten of diensten te betalen die noodzakelijk zijn om in de basislevensbehoeften te voorzien.<sup>18</sup> Hoewel men – gezien het hoge risico voor zelfstandigen bij het toepassen van de AROP-indicator – zou kunnen verwachten dat ook de materiële deprivatie bij zelfstandigen hoog ligt, is dit helemaal niet het geval. Sterker nog, materiële deprivatie ligt bij zelfstandigen vaak zelfs lager dan bij gewone werknemers.<sup>19</sup> Het verschil bij het toepassen van beide indicatoren toont aan dat de AROP-indicator niet altijd voldoende is om armoede bij zelfstandigen te meten. Inkomen – de enige factor voor de AROP-indicator – blijkt bij zelfstandigen een moeilijk te hanteren parameter.

Het is een zeer belangrijke vaststelling dat het inkomen bij zelfstandigen niet altijd een juiste parameter is. Inkomen of betaalde bijdragen spelen namelijk vaak een rol in de toegang tot de sociale zekerheid. Zelfstandigen staan grotendeels zelf in voor het rapporteren van wat zij verdienen. Ondanks het feit dat er geen concrete cijfers bekend zijn, wordt algemeen aangenomen dat zelfrapportering in bepaalde gevallen leidt tot

(14) Eurostat, 2017; Mcknight, A., Stewart, K., Himmelweit, S. M. en Palilo, M., *Low pay and In-Work Poverty: preventive measures and preventative approaches*, European Social Policy Network (ESPN), Brussel, 51, 2016.

(15) Eurostat, 2016, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>, geconsulteerd op 27/04/2019; Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe, a study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, 8-10, Brussel.

(16) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 31, 2019.

(17) Marx, I. en Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA; Institute of Labor Economics, 13, 2017; Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), geconsulteerd op 21/03/2020.

(18) Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), geconsulteerd op 21/03/2020.

(19) Marx, I. en Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA, Institute of Labor Economics, 13-14, 2017.

een onderwaardering en-rapportering van het inkomen.<sup>20</sup> Door een onderwaardering of -rapportering zijn de bijdragen die zelfstandigen betalen vaak lager. Daardoor kunnen problemen optreden wanneer bepaalde minimumdrempels behaald moeten worden. Een veel groter risico is echter dat wanneer de uitkeringshoogte van een systeem gerelateerd is aan het inkomen, uitkeringen vaak significant lager liggen dan die voor werknemers omdat er voor een lager bedrag werd bijgedragen.<sup>21</sup>

### 2.3. TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING

Sociale zekerheid is van belang voor de bescherming van een (beroepsactieve) persoon en diens huishouden. Als een beroepsactieve persoon op een sociaal risico stuit en niet voldoende beschermd is, kan dit voor ernstige problemen zorgen, waaronder een verhoogd risico in armoede terecht te komen.<sup>22</sup> Waar personen die tewerkgesteld zijn volgens een klassieke arbeidsovereenkomst meestal verplicht worden deel te nemen aan het socialezekerheidssysteem, ervaren zelfstandigen vaak leemten in de toegang. Twee begrippen in verband met toegang moeten verklaard worden. Enerzijds het onderscheid tussen formele en effectieve toegang, anderzijds – binnen de formele toegang – het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte verzekeringen.

#### 2.3.1. Formele toegang

Een eerste mogelijke belemmering in de toegang tot een adequate sociale zekerheid, betreft de formele toegang. Formele toegang van een groep wordt door de aanbeveling gedefinieerd als ‘een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming (bv. ouderdom, werkloosheid, moeder- of vaderschap) waarbij de bestaande wetgeving of de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalt dat de leden van een groep het recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel voor een specifieke tak’.<sup>23</sup>

Formele toegang komt dus neer op het personele toepassingsgebied van een bepaalde socialezekerheidsrechtelijke bescherming.<sup>24</sup> Zelfstandigen ondervinden vaak

(20) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed*, 3rd Workshop: Adequate coverage – Thematic Discussion Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Europese Unie, 2, 2020; Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 33, 2019.

(21) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 155, 2019.

(22) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 24, 2017.

(23) Artikel 7(e) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, Pb. C 15 november 2019.

(24) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 13, 2017; Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., *The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?*, *EJSS*, vol. 20(3) 224, 2018.

belemmeringen op dat vlak.<sup>25</sup> De verklaring daarvoor ligt voor een groot deel in het feit dat de typische arbeidsovereenkomst nog steeds gezien wordt als het toegangskaartje tot een sociale bescherming. Daarnaast is bescherming bij sommige risico's moeilijker te organiseren voor zelfstandigen (o.a. werkloosheid en arbeidsongevallen).

### 2.3.2. Effectieve toegang

Naast eventuele belemmeringen in de formele toegang, kunnen er belemmeringen ontstaan met betrekking tot de effectieve toegang. Effectieve dekking van een groep wordt door de aanbeveling gedefinieerd als 'een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming waarbij de leden van een groep in de gelegenheid worden gesteld om rechten op te bouwen en, indien het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang te hebben tot een uitkering van een bepaalde omvang'.<sup>26</sup>

Het is mogelijk dat zelfstandigen in theorie gedekt zijn door formele bepalingen, maar in de praktijk toch moeilijkheden ondervinden wanneer het gaat om het effectief uitbouwen van rechten binnen een regeling. Ten eerste is het mogelijk dat zij geconfronteerd worden met strengere toepassingsvoorwaarden dan personen tewerkgesteld onder een typische arbeidsovereenkomst.<sup>27</sup> Daarnaast is het mogelijk dat de wet een aantal minimum- of maximumdrempels voorschrijft vooraleer het toepassingsgebied geactiveerd wordt. Zelfstandigen kunnen moeite hebben om die drempels te halen.<sup>28</sup>

### 2.3.3. Verplichte verzekering

Naast het onderscheid tussen formele en effectieve toegang, moet een onderscheid gemaakt worden tussen verplichte en vrijwillige verzekering. Formele toegang kan namelijk op verplichte of vrijwillige wijze georganiseerd zijn. Werknemers zijn vaak verplicht beschermd door een bepaalde regeling, zelfstandigen niet. Vrijwillige verzekeringen worden soms aangewend om daaraan tegemoet te komen en om zelfstandigen toch een mogelijkheid te bieden zich aan te sluiten bij de betreffende regeling.<sup>29</sup>

(25) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 13, 2017; Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., *The EU Social Pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?*, *EJSS*, vol. 20(3), 224, 2018.

(26) Artikel 7(f) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(27) Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, ILO Future of work Research Paper Series, Genève, 16, 2018.

(28) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 13, 2017; Overweging (19) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019; Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., *Ensuring universal social protection for the future of work*, *European Review of Labour and Research*, vol. 25 (2), 212, 2019.

(29) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 38, 2019.

### 2.3.4. Vrijwillige verzekering

Vrijwillige verzekeringen kunnen georganiseerd worden volgens een *opt-in*-systeem of een *opt-out*-systeem. Een vrijwillige *opt-in* houdt in dat de zelfstandige in principe niet gedekt is, maar kan kiezen zich aan te sluiten bij het systeem.<sup>30</sup> Bij een *opt-out*-systeem valt de persoon in principe onder de regeling, tenzij hij kiest om niet gedekt te zijn. Onderzoek heeft uitgewezen dat een vrijwillig *opt-out*-systeem significant meer deelnemers kent dan een *opt-in*-systeem en bijgevolg een hogere beschermingsgraad biedt.<sup>31</sup> De bereidheid om vrijwillig aan te sluiten (*opt-in*) binnen een systeem, blijkt over het algemeen namelijk laag te liggen bij zelfstandigen.<sup>32</sup> Toch zijn de meeste vrijwillige verzekeringen georganiseerd aan de hand van een dergelijke *opt-in*.

## 2.4. VISIE VAN DE EUROPESE UNIE

Op Europees niveau groeit de bezorgdheid omtrent de steeds groter wordende groep atypische werkkrachten die onvoldoende sociaal verzekerd zijn.<sup>33</sup> Er verschenen reeds richtlijnen met betrekking tot bepaalde atypische werkvormen, zoals bijvoorbeeld over uitzendarbeid. Toch valt het op dat Europese wetgeving vaak nog de handen afhield van regelingen omtrent zelfstandigen.<sup>34</sup> Hier lijkt stilaan verandering in te komen. Het belang van een gepaste toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen wordt steeds meer benadrukt.

In november 2017 werd zo bijvoorbeeld de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) aangenomen. De EPSR bevat 20 basisbeginselen die ertoe dienen een eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Ter concretisering van beginsel 12 EPSR, waarin gepleit wordt voor een adequate bescherming ongeacht het type en de duur van de arbeidsrelatie, werd op 8 november 2019 de reeds vermelde aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen aangenomen.<sup>35</sup> In de aanbeveling wordt het gevaar van een beperkte toegang toegelicht, alsook het probleem van minimumgrenzen die tot een belemmerde toegang kunnen leiden.<sup>36</sup>

(30) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, social affairs and inclusion, Europese Unie, 7, 2019.

(31) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoteva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 87, 2018.

(32) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoteva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 87-93, 101, 2018.

(33) Hendrickx, F., Editorial: The European Pillar of social rights: interesting times ahead, *ELLJ*, vol. 8(3), 191-192, 2017.

(34) Vanhercke, B., Ghailani, D., Sabato, S. (eds.) e.a., *Social Policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 109, 2018.

(35) Overweging (4) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(36) Overweging (19) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019; Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20(3), 225, 2018.

Volgens de aanbeveling komt een adequate sociale bescherming neer op een situatie waarin een werknemer of zelfstandige het recht heeft deel te nemen aan een specifieke tak van de sociale zekerheid. Door de regeling zou hij voldoende rechten moeten kunnen opbouwen. Wanneer zich vervolgens een sociaal risico voordoet, zou hij aanspraak moeten kunnen maken op een gepaste uitkering.<sup>37</sup> Op die manier wordt beoogd inkomensverlies gepast op te vangen en het risico in armoede terecht te komen, te verkleinen.<sup>38</sup>

Om een gepaste sociale bescherming te bereiken, moet volgens de aanbeveling ingezet worden op vier punten: 1) formele toegang, 2) effectieve toegang, 3) adequaatheid en 4) transparantie.<sup>39</sup>

Dit artikel focust op de eerste twee componenten van de aanbeveling (formele en effectieve toegang) en gaat daarbij dieper in op vier grote takken van de sociale verzekering die (rechtstreeks of onrechtstreeks) verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit en waarbij het risico op een belemmerde toegang het grootst is. Deze vier staan daarnaast ook centraal in de aanbeveling. Het gaat met name om:

- prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- uitkeringen bij ouderdom;
- uitkeringen bij werkloosheid;
- prestaties bij ziekte.

Concreet schrijft de aanbeveling voor dat, wat betreft voldoende formele toegang, werknemers in alle takken van de sociale bescherming verplicht verzekerd zijn. Voor zelfstandigen wordt minstens vrijwillige toegang aanbevolen, en waar passend ook verplicht. ‘Passend’ komt neer op het volgende: enerzijds zijn er de risico’s die rechtstreeks te maken hebben met het uitoefenen van een professionele activiteit (arbeidsongevallen en werkloosheid) en anderzijds zijn er de risico’s die slechts onrechtstreeks te maken hebben met het uitoefenen van een professionele activiteit (ouderdom en ziekte). Voor de eerstgenoemde risico’s wordt een vrijwillige verzekering aanbevolen voor zelfstandigen. Voor de laatstgenoemde risico’s wordt verplichte verzekering aanbevolen.

Zoals boven reeds werd toegelicht, kan vrijwillige toegang georganiseerd worden volgens een *opt-in*-systeem of een *opt-out*-systeem. De aanbeveling benadrukt dat een vrijwillige *opt-out* de meest effectieve manier is om haar doel te bereiken.

Met betrekking tot de effectieve toegang wijst de aanbeveling erop dat bepaalde minimumdrempels zoals o.a. wachttijden en minimale werkperiodes, er niet toe mogen leiden dat de toegang belemmerd wordt. Daarnaast is het ook van belang dat

(37) Overwegingen (15) en (16) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(38) Overweging (17) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(39) Artikel 2 aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.



de regels inzake de bijdragen ervoor zorgen dat voldoende rechten kunnen worden uitgebouwd en dat uitgebouwde rechten behouden worden.

### **3. TOEGANG TOT SOCIALE ZEKERHEID DOORHEEN EUROPESE LIDSTATEN**

In volgende paragrafen wordt de toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen in België, Denemarken, Nederland en Oostenrijk besproken. Het is de moeite waard deze landen te analyseren; eerst en vooral lopen zelfstandigen er namelijk een substantieel hoger risico dan gewone werknemers om in armoede terecht te komen. Ten tweede is het feit dat de sociale zekerheid voor zelfstandigen doorheen de vier lidstaten een andere architectuur kent, interessant. Zo is België sterk professioneel georiënteerd en zijn verzekeringen voor zelfstandigen op een aparte manier ingericht dan voor werknemers.<sup>40</sup> Denemarken hanteert een grotendeels universele benadering, waarbij initieel geen onderscheid gemaakt wordt tussen de bescherming waarbinnen zelfstandigen en werknemers vallen.<sup>41</sup> In Nederland valt een mix van universele en professionele bescherming te onderscheiden.<sup>42</sup> Zelfstandigen vallen er voor professionele verzekeringen – als zij gedekt zijn – binnen hetzelfde systeem als gewone werknemers. Oostenrijk volgt dan weer een professionele benadering met sterke nadruk op equivalentie tussen de bijdragen en uitkeringen.<sup>43</sup> Het systeem is er sterk gefragmenteerd. Naast het feit dat deze lidstaten een interessante mix vormen, hebben zij tot slot recent hervormingen doorgevoerd om te voorzien in een betere bescherming van atypische werkers.

In een eerste stap wordt telkens een korte algemene beschrijving van het onderliggende systeem gegeven. Daarna wordt een analyse gemaakt van enerzijds de formele toegang tot de vier sociale risico's (arbeidsongevallen, ouderdom, werkloosheid en ziekte) en anderzijds de effectieve toegang. Op die manier kan geanalyseerd worden of de betreffende lidstaat een beleid conform de aanbeveling hanteert of niet.

#### **3.1. BELGIË**

##### **3.1.1. Algemeen**

Het aandeel van zelfstandigen in België is de afgelopen jaren enorm gestegen en momenteel vertegenwoordigen zelfstandigen meer dan 15% van alle werkenden in het land.<sup>44</sup> Van dit aandeel loopt ongeveer 13,8% het risico om in armoede terecht te

(40) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 1-4, 2017.

(41) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 2-5, 2019.

(42) Klosse, S. en Montebovi, S., Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen, *TRA*, 2020/3, 4, 2020.

(43) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 29, 2009; MISSOC, *Social protection for the self-employed – Austria*, 1-15, 2019.

(44) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, 22, Brussel, 2017.

komen.<sup>45</sup> Ondanks het feit dat deze trend de afgelopen jaren een dalend verloop kende, ligt het risico voor zelfstandigen meer dan drie keer hoger dan voor werknemers.<sup>46</sup>

Het Belgische socialezekerheidssysteem is gebaseerd op het Bismarckiaanse stelsel.<sup>47</sup> Professionele activiteit en het betalen van bijdragen op het inkomen gegeneerd uit die activiteit vormen de basis voor het opbouwen van socialezekerheidsrechten.<sup>48</sup> Ook voor zelfstandigen geldt dat zij socialezekerheidsrechten opbouwen door bijdragen te betalen. De manier van bijdragenberekening verschilt echter tussen zelfstandigen en werknemers. De beroepsinkomsten van zelfstandigen zijn onderworpen aan een degressieve schaal.<sup>49</sup> Werknemers dragen daarentegen proportioneel bij. Hoewel de meeste uitkeringen voor zelfstandigen forfaitair zijn, is dit niet het geval voor de pensioenen. De manier van bijdragenberekening leidt er bijgevolg toe dat de prestaties die zij genieten voor ouderdom vaak lager liggen. Wat betreft de andere sociale risico's, bestaat het gevaar dat de forfaitaire uitkeringen onvoldoende hoog liggen.<sup>50</sup>

### 3.1.2. Formele toegang

Het valt op dat zelfstandigen in België volledig uitgesloten zijn wat betreft de risico's die rechtstreeks samenhangen met het uitoefenen van een beroepsactiviteit; met name arbeidsongevallen en werkloosheid. Er bestaat geen mogelijkheid om vrijwillig aan te sluiten bij die regelingen. In het licht van de aanbeveling is dit problematisch. Voor risico's die te maken hebben met de professionele activiteit zou op zijn minst een vrijwillige verzekering voorhanden moeten zijn.

Er zijn twee alternatieven die enigszins tegemoet komen aan deze belemmerde toegang voor werkloosheid en arbeidsongevallen; het overbruggingsrecht en de impliciete bescherming voor een arbeidsongeval onder de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Eerstgenoemde, het overbruggingsrecht, biedt aan zelfstandigen een (beperkte) vorm van bescherming in geval van faillissement of economische moeilijkheden. Toch kan het overbruggingsrecht nog geoptimaliseerd worden. De optimalisatie van dit recht wordt verder besproken. Wat betreft arbeidsongevallen, wordt het risico 'arbeidsongeval' impliciet gedekt door de ziekte- en invaliditeitsverzekering.<sup>51</sup> In tegenstelling tot werknemers neemt dit geen percentage aan van het vaste loon, maar vormt het een forfaitaire uitkering.

(45) Volgens de AROPE-indicator; De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 22, 2017.

(46) Buffel, V. en Nicaise, I., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 2019.

(47) Werbrouck, J., Understanding Bismarck's legacy: The role of work history in Belgian social security law, *EJSS*, vol 21(4), 328-330, 2019; Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 6, 2019.

(48) Van Langendonck, J., Van Regenmortel, A. en Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht 9e ed.*, Antwerpen, Intersentia, 36, 2015.

(49) Art. 12 KB nr. 38 van 27 november 1967, BS 29 november 1967.

(50) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 10, 2017.

(51) Artikel 9-13 Arbeidsongeschiktheidsbesluit Zelfstandigen.

De formele toegang voor risico's die niet rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit is daarentegen in het licht van de aanbeveling wel voldoende gepast. Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd voor ouderdom en ziekte, geheel in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft.

### 3.1.3. Effectieve toegang

Hoewel de formele toegang voor ouderdom en ziekte geen probleem vormt voor zelfstandigen, ondervinden zij toch een aantal belemmeringen wat betreft de effectieve toegang.

Wat ouderdom betreft, lopen het minimumpensioen en de lengte van het pensioen gelijk tussen het werknemers- en zelfstandigenstelsel.<sup>52</sup> Toch zijn de uitkeringen voor zelfstandigen doorgaans substantieel lager dan die van werknemers, onder meer omwille van de pensioenformule.<sup>53</sup> Bij het berekenen van de prestaties voor zelfstandigen werd tot voor kort namelijk een zogenaamde correctiecoëfficiënt gehanteerd.<sup>54</sup> Deze (vaste) coëfficiënt werd ingesteld ter neutralisering van de afwezigheid van een werkgeversbijdrage bij de berekening van het zelfstandigenpensioen.<sup>55</sup> Bij de toepassing van de coëfficiënt, wordt het arbeidsinkomen waarmee rekening gehouden wordt naar beneden getrokken, maar de coëfficiënt werd sinds 2003 niet meer aangepast. Daardoor waren prestaties die zelfstandigen genieten lager dan die waarop zij recht zouden hebben op basis van het volledige inkomen dat zij gedurende hun beroepsactieve periode verwierven.<sup>56</sup> In vele gevallen moest het pensioen zelfs opgetrokken worden om het niveau van het minimumpensioen te bereiken.<sup>57</sup> Deze problematische belemmering werd ondertussen afgeschaft en sinds januari 2021 wordt het zelfstandigenpensioen berekend zonder toepassing van de correctiecoëfficiënt, dit echter enkel voor de toekomstige loopbaanjaren. Voor reeds gepresteerde jaren tot 2020 wordt de coëfficiënt wel nog toegepast.<sup>58</sup>

Voor ziekte zijn zelfstandigen onderworpen aan een langere wachtperiode dan werknemers. De recente hervorming die de wachtermijn van 30 dagen naar 7 dagen terugbracht is een stap in de goede richting in het licht van de aanbeveling. Zeker omdat de zelfstandige al aanspraak kan maken op ziekteverzekering vanaf dag 1, indien de ziekte langer dan 7 dagen duurt. De vraag of de wachtermijn bij zelfstandigen en werknemers volledig gelijkgetrokken moet worden, kan een volgende stap zijn. Toch is de langere wachtperiode op zich niet problematisch. De aanbeveling vermeldt namelijk dat een verschil in behandeling kan zolang het proportioneel is

(52) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 19, 2017.

(53) MISSOC, *Social protection for the self-employed – Belgium*, 14, 2019.

(54) Art. 9 §2, 3°, §3, 3° en §4 KB 30 januari 1997, BS 6 maart 1997.

(55) Boudt, K. en Van Limberghen, G., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, nr. 2, 299, 2018.

(56) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/07, *De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen*, Brussel, 3-4 en 15, 2019.

(57) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), *Aandachtspunten voor de komende legislatuur*, 8, 2019.

(58) <https://www.rsvz.be/nl/faq/wat-betekent-de-pensioenhervorming-voor-jouw-pensioen>.

in het licht van de specifieke situatie.<sup>59</sup> De wachtperiode bij zelfstandigen vindt zijn verantwoording in het feit dat het moeilijk is om de controle van korte ziekteperiodes te organiseren.<sup>60</sup>

Naast de problemen in formele en effectieve toegang moet gewezen worden op de wijze waarop de prestaties berekend worden. De meeste uitkeringen nemen de vorm aan van een forfait. Het is logischerwijze aan te nemen dat de berekeningswijze – nl. de degressieve schaal – die gehanteerd wordt voor zelfstandigen, leidt tot minder financiële ruimte en dus lagere forfaitaire uitkeringen. Het is belangrijk hieraan tegemoet te komen.<sup>61</sup> Wanneer naar de toekomst gewerkt wordt aan een uitgebreidere bescherming voor zelfstandigen, is het niet meer houdbaar om te werken met een degressieve schaal en een plafond waarboven geen bijdragen betaald moeten worden.<sup>62</sup>

## 3.2. DENEMARKEN

### 3.2.1. Algemeen

Het aandeel zelfstandigen in Denemarken ligt zeer laag.<sup>63</sup> Eén van de redenen daarvoor is het *flexicurity*-model dat ervoor zorgt dat werkgevers hun werknemers gemakkelijk kunnen ontslaan zonder dat die zonder bescherming vallen. Op die manier is het voor een werkgever niet aantrekkelijker om bijvoorbeeld een freelancer aan te nemen voor een specifiek werk of voor korte tijd. De keerzijde van het *flexicurity*-model, is dat de bescherming voor zelfstandigen niet even goed uitgewerkt is als die van gewone werknemers.<sup>64</sup>

Het verschil in bescherming uit zich ook duidelijk in de armoedecijfers. In tegenstelling tot het lage cijfer voor werknemers valt het op dat zelfstandigen in Denemarken zeer sterk getroffen worden door het risico in armoede terecht te komen. Dit risico ligt bij hen op 23,7%, wat hoger is dan het Europese gemiddelde van 22,2% (2017). Daarenboven is dit risico voor zelfstandigen in Denemarken de laatste jaren enorm gestegen en zet deze trend zich verder.<sup>65</sup> De grote discrepantie tussen werknemers en zelfstandigen is opmerkelijk.

Het Deense systeem hanteert een universele, Beveridgiaanse aanpak.<sup>66</sup> Volksverzekeringen vormen de basis van het stelsel en ingezetenschap is het

(59) Artikel 9 b) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(60) <https://www.liantis.be/nl/nieuws/afschaffing-carentijd-zelfstandigen>, geconsulteerd op 21/11/2019.

(61) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 21, 2017.

(62) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 21, 2017.

(63) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 18, 2017.

(64) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 4, 2017.

(65) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8-9, 2019.

(66) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Leuven, Acco, 60, 2000.

belangrijkste criterium om toegang te genieten.<sup>67</sup> Dat maakt het interessant om te onderzoeken of zelfstandigen ook hier op een gebrekkige toegang stuiten.

### 3.2.2. Formele toegang

Omwille van het feit dat verschillende verzekeringen universeel zijn opgebouwd, is de formele toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen in Denemarken goed georganiseerd.

De formele toegang tot bescherming voor risico's die rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit (arbeidsongevallen en werkloosheid) is grotendeels in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft. Zelfstandigen zijn niet verplicht gedekt voor arbeidsongevallen maar hebben wel de mogelijkheid zich vrijwillig bij het systeem aan te sluiten. Toch is het belangrijk te benadrukken dat slechts zeer weinig zelfstandigen gebruik maken van die mogelijkheid. Ook voor werkloosheid zijn zelfstandigen niet verplicht gedekt, maar hebben zij de mogelijkheid vrijwillig tot het systeem toe te treden.

De risico's die niet rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een beroepsactiviteit (ouderdom en ziekte) zijn universeel geregeld en dekken elke ingezetene. De aanbeveling schrijft verplicht georganiseerde bescherming voor, dus op dit vlak doet Denemarken het goed. Toch moet bij de formele toegang tot de pensioenregeling een kanttekening gemaakt worden. Eerst en vooral is het aanvullend pensioen – dat een belangrijke aanvulling vormt op de basis *flat rate*-uitkering van het universeel pensioen – niet verplicht voor zelfstandigen. Zij kunnen aan de hand van een *opt-in*-systeem deelnemen aan het aanvullend pensioen, maar slechts weinigen kiezen hiervoor. Daarnaast zijn zelfstandigen volledig uitgesloten van de tweede pijler omdat die georganiseerd is aan de hand van collectieve overeenkomsten.

### 3.2.3. Effectieve toegang

Ondanks de goed uitgewerkte formele toegang, ondervinden zelfstandigen op vlak van effectieve toegang belemmeringen. Dit komt omdat vele verzekeringen voor zelfstandigen georganiseerd zijn op vrijwillige basis. Het valt op dat er qua effectieve toegang voor zelfstandigen voor bijna elk risico andere (zwaardere) toetredingsvoorwaarden gelden dan voor gewone werknemers. De voorwaarden waar zelfstandigen aan onderworpen zijn, zijn vaak complex en de aanmeldprocedure is te omslachtig, waardoor zelfstandigen vaak kiezen om niet deel te nemen aan de verzekering.<sup>68</sup> Daarnaast liggen de prestaties waar zij aanspraak op kunnen maken significant lager dan bij werknemers.<sup>69</sup> In het licht van de aanbeveling zou hieraan tegemoetgekomen moeten worden.

(67) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Leuven, Acco, 61, 2000.

(68) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 4, 2017.

(69) De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitano, M. en Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Europese Commissie, Brussel, 35, 2018.

Voor een verzekering in geval van arbeidsongevallen zijn er voor zelfstandigen geen andere vereisten dan voor werknemers. Zij kunnen ook rekenen op dezelfde prestaties. Dit is in overeenstemming met de richtlijn, maar toch niet geheel onproblematisch. De goede effectieve toegang wordt namelijk teniet gedaan door het zeer lage aandeel zelfstandigen dat in realiteit aansluit bij het systeem.

Het wettelijk pensioensysteem in Denemarken voorziet op zich in een voldoende effectieve dekking van zelfstandigen, maar schiet tekort op het vlak van adequaatheid. Omdat zo weinig zelfstandigen zich aansluiten bij het aanvullend pensioen, lopen zij het risico om niet voldoende pensioenrechten uit te bouwen.<sup>70</sup>

Met betrekking tot werkloosheidsverzekeringen doet Denemarken het dan weer wel zeer goed. Het zopas hervormde systeem werd door de Europese Unie gekwalificeerd als *best practice*. Initieel werden werkloosheidsprestaties berekend aan de hand van het aantal gepresteerde uren.<sup>71</sup> Omdat het vaak moeilijk is voor zelfstandigen deze uren – die overigens 30 uur/week moesten overschrijden – nauwkeurig te documenteren, werd het systeem gezien als te complex en niet altijd even eerlijk.<sup>72</sup> In 2018 werd hieraan tegemoetgekomen. De berekening van de prestaties waarop zelfstandigen recht hebben, gebeurt nu aan de hand van al het inkomen dat gerelateerd is aan de professionele activiteit.<sup>73</sup> Toch blijven een aantal belemmeringen van toepassing voor zelfstandigen (zoals bijvoorbeeld de wachtperiode van 3 weken).

De effectieve toegang voor ziekte wordt belemmerd door een wachtperiode van 2 weken. De vereisten om aan te sluiten bij een extra verzekering om deze periode te overbruggen, lijken relatief zwaar.

### 3.3. NEDERLAND

#### 3.3.1. Algemeen

Het aantal atypische werkkrachten in Nederland is de laatste decennia sterk toegenomen.<sup>74</sup> Een significant deel van de werkenden – ongeveer een derde – werkt er niet binnen een standaard arbeidsovereenkomst.<sup>75</sup> Het grootste deel van die atypische

(70) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 15, 2017.

(71) <https://star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/the-unemployment-benefit-reform-2016/>, geconsulteerd op 4/11/2019.

(72) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 11, 2017.

(73) Kvist, J., *Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market*, ESPN Flash Report 2017/45, Europese Commissie, 1, 2017.

(74) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 26, 2017.

(75) De Beer, P.T. en Verhulp, E., *Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?*, *TRA*, vol. 10(83), 1, 2017.

werkkrachten werkt als zelfstandige, waardoor Nederland een van de koplopers is binnen de Europese Unie op het vlak van zelfstandige arbeid.<sup>76</sup>

Voornamelijk solozelfstandigheid, in Nederland ondergebracht onder de noemer zelfstandigen zonder personeel, kende de afgelopen jaren een spectaculaire groei. De reden van deze groei kan gevonden worden in vereenvoudigde administratieve procedures, diverse fiscale gunstregimes en een aanzienlijke flexibilisering van de arbeidsmarkt.<sup>77</sup> Bovendien is de procedure om werknemers te ontslaan zeer omslachtig. Dat maakt het ook voor werkgevers aantrekkelijker om te werken met een (solo-) zelfstandige in de plaats van een standaard werknemer.<sup>78</sup>

Toch is er een keerzijde aan de ‘aantrekkelijke’ vorm van solozelfstandigheid: (solo-) zelfstandigen ondervinden sterke belemmeringen op vlak van toegang binnen diverse takken van de sociale zekerheid.<sup>79</sup> De Europese Unie wees Nederland reeds meerdere malen terecht omwille van de beperkte bescherming en het aanzienlijke risico voor deze groep om in armoede terecht te komen.<sup>80</sup> Toch blijven de verschillende takken van de sociale bescherming sterk gebaseerd op de klassieke arbeidsovereenkomst, met als gevolg dat de groep zelfstandigen zeer kwetsbaar blijft.<sup>81</sup>

Het Nederlandse socialezekerheidssysteem bestaat uit een mengeling van een universele en professionele benadering.<sup>82</sup> Ouderdom, overlijden, gezinsbijslag en gezondheidszorg zijn georganiseerd volgens de ‘volksverzekering’ en zijn gebaseerd op ingezetenschap.<sup>83</sup> De andere risico’s zijn gekoppeld aan de uitoefening van een professionele activiteit. Die risico’s worden gedekt door wat de ‘werknemersverzekering’ genoemd wordt.<sup>84</sup> Ondanks wat de naam doet vermoeden, kunnen zelfstandigen voor een aantal risico’s aansluiten tot deze verzekering.<sup>85</sup>

(76) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 12, 2017; Schoukens, P. en Montebovi, S., ZZP'ers sociaal verzekeren: Welk vangnet is er (nodig)?, *Ars Aequi*, 2019/5, 3542019.

(77) Jansen, J.J.M., Zzp'ers zegen of bedreiging?, *WFR*, Aflevering 6823, 991-992, 2009.

(78) Jansen, G., Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants, *EID*, 3, 2017.

(79) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The challenges of Self-employment in Europe; status, social protection and collective Representation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 107, 2019; Dekker, F., Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism, *Politics & Policy*, nr. 38(4), 38, 2014.

(80) Schoukens, P. en Montebovi, S., ZZP'ers sociaal verzekeren: Welk vangnet is er (nodig)?, *Ars Aequi*, 2019/5, 354, 2019; Klosse, S. en Montebovi, S., Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen, *TRA*, 2020/3, 4, 2020.

(81) Jansen, G., Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants, *EID*, 3, 2017.

(82) Klosse, S. en Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10e druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 15, 2010; MISSOC, *Organisation of social protection – The Netherlands*, 2, 2019.

(83) Klosse, S. en Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10e druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 15, 2010.

(84) Van Boetelaer-Gulyas, I. A. M., *Basisboek Socialezekerheidsrecht 2019*, Deventer, Wolters Kluwer, 22, 2019.

(85) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 12, 2017.

### 3.3.2. Formele toegang

Met betrekking tot de formele toegang valt het op dat zelfstandigen in Nederland op belemmeringen stuiten, wat betreft de risico's die rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit (arbeidsongevallen en werkloosheid). Zelfstandigen zijn volledig uitgesloten en hebben vooralsnog geen mogelijkheid zich vrijwillig aan te sluiten bij de regelingen. In het licht van wat de aanbeveling voorschrijft, is dit problematisch. Voor die risico's zou namelijk minstens de mogelijkheid moeten bestaan om vrijwillig tot het systeem toe te treden.

Wat betreft de risico's die niet rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit, kan ook verbetering geboekt worden. De formele toegang voor ziekte is in het licht van de aanbeveling onvoldoende. Verplichte verzekering wordt voorgeschreven, maar in Nederland is de ziekteverzekering voor zelfstandigen optioneel. Daarenboven gaat het om een *opt-in*-systeem. De lage aansluitingsgraad toont aan dat er op dit vlak zeker nog verbetering geboekt kan worden. Hier moet wel vermeld worden dat de ziekteregeling binnenkort waarschijnlijk uitgebreid wordt, zodat ook zelfstandigen verplicht onder de regeling vallen.<sup>86</sup> Dit zou een grote stap voorwaarts zijn in het licht van de aanbeveling.

Voor het risico ouderdom is Nederland volledig in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft. Elke ingezetene is namelijk verplicht gedekt voor dit risico. Toch is er nog verbetering mogelijk wat betreft de tweede pijler. Een aanvullende pensioenregeling vormt namelijk een belangrijke aanvulling op de basisuitkering. Voor zelfstandigen zijn dergelijke aanvullende pensioenregelingen echter op vrijwillige basis georganiseerd, en het is gebleken dat slechts weinig zelfstandigen gebruik maken van de mogelijkheid zich extra te verzekeren.<sup>87</sup> Omwille van het lage aandeel dat zich aansluit, bouwt het grootste deel van de zelfstandigen veel minder pensioenrechten op dan gewone werknemers.<sup>88</sup> De Nederlandse overheid erkent dit probleem en maakt plannen voor het uitbreiden van de pensioenrechten voor zelfstandigen.<sup>89</sup>

### 3.3.3. Effectieve toegang

Omdat zelfstandigen in Nederland geen formele toegang genieten tot de wettelijke arbeidsongevallen- en werkloosheidsregelingen, zullen zij hiervoor moeten terugvallen op een privéverzekering indien zij enige vorm van bescherming willen.

Voor het risico ouderdom lijken zelfstandigen voldoende effectieve toegang te genieten. Zij zijn namelijk grotendeels onderworpen aan dezelfde voorwaarden met betrekking

(86) Kamerbrief Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel van 5 juni 2019, ref nr.: 2019-9898, par. 3.4, 17, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

(87) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 13, 2017.

(88) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 12, 2017; MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 13, 2019.

(89) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 12, 2017; MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 9, 2019.



tot de toegang als gewone werknemers. Dit is in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft. Toch is het belangrijk, ook met betrekking tot de effectieve toegang, nogmaals te wijzen op een belemmerde toegang tot aanvullende pensioenverzekeringen.

Wat ziekte betreft, werd reeds gewezen op de keuzemogelijkheid tussen een publieke of private verzekering. Het feit dat privéverzekeraars vaak hoge toetredingsvereisten opleggen, maakt dat de effectieve toegang aanzienlijk belemmerd wordt. Daarnaast bestaat het gevaar dat zelfstandigen zich enkel voor een laag bedrag verzekeren, aangezien zij in principe de keuze hebben hoeveel zij bijdragen. Het voorstel voor een verplichte ziekteverzekering zou dit probleem moeten opheffen.

### 3.4. OOSTENRIJK

#### 3.4.1. Algemeen

Het percentage van werknemers dat het risico loopt in armoede terecht te komen ligt in Oostenrijk significant hoger dan in de andere besproken lidstaten. Bij zelfstandigen ligt het risico ongeveer dubbel zo hoog.<sup>90</sup> Ondanks het hogere cijfer van werknemers die het risico lopen in armoede terecht te komen, is het verschil in *in-work poverty* tussen werknemers en zelfstandigen een stuk kleiner dan in de reeds besproken lidstaten. Dit kan voor een deel verklaard worden door het feit dat toegang tot sociale bescherming al een paar decennia een belangrijk punt van discussie in Oostenrijk. Sinds 2007 zijn verschillende hervormingen doorgevoerd om de toegang tot de sociale zekerheid voor atypische werkers te verhogen.<sup>91</sup>

Het systeem in Oostenrijk is initieel opgebouwd rond een Bismarckiaanse opvatting, waarbij professionele activiteit geldt als uitgangspunt.<sup>92</sup> De bijdragen die zelfstandigen moeten betalen, worden berekend aan de hand van een percentage van het gegenereerde inkomen.<sup>93</sup> De hoogte van het percentage hangt af van het betreffende risico. Dit inkomen is voor de meeste risico's onderworpen aan een minimum- en maximumgrens.

#### 3.4.2. Formele toegang

Wat de formele toegang betreft, zijn de regelingen in Oostenrijk volledig in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft; ten minste een vrijwillige verzekering voor die risico's die samenhangen met het uitoefenen van een professionele activiteit, en verplichte verzekering voor de andere risico's. De verplichte verzekering voor arbeidsongevallen gaat zelfs verder dan wat de aanbeveling voorschrijft. Op vlak van formele toegang ondervinden zelfstandigen nagenoeg geen belemmeringen. Een kleine bemerking die hier gemaakt moet worden, is het feit dat zelfstandigen wiens inkomen nog onder de minimuminkomensgrens ligt, voor de meeste risico's buiten de verplichte bescherming

(90) Fink, M., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Austria*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 2019.

(91) OECD, *The future of Social Protection: what works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Parijs, 93, 2018.

(92) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 29, 2009; MISSOC, *Organisation of social protection – Austria*, 3, 2019.

(93) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 68, 2009.

vallen. Ook experts wijzen op deze kleine leemte in toegang.<sup>94</sup> Zij hebben daarentegen wel steeds de mogelijkheid zich vrijwillig aan te sluiten bij de betreffende regeling.

### 3.4.3. Effectieve toegang

De effectieve toegang voor zelfstandigen in Oostenrijk, lijkt ook vrij goed te zijn. Zelfstandigen en werknemers zijn voor de meeste risico's grotendeels aan dezelfde voorwaarden en minimumdrempels onderworpen.

Een uitzondering is de wachtperiode van 43 dagen waaraan zelfstandigen onderworpen zijn vooraleer zij aanspraak kunnen maken op een uitkering voor ziekte. Dit vormt een grote belemmering in de effectieve toegang. Voor periodes van minder dan 43 dagen zijn zelfstandigen niet beschermd, in tegenstelling tot gewone werknemers die al na 3 dagen ziekte aanspraak kunnen maken op een uitkering. Deze lange wachtperiode is problematisch in het licht van de aanbeveling.

Een ander probleem is het feit dat de uiteindelijke prestaties waarop een zelfstandige aanspraak kan maken vaak laag liggen omwille van een strikte toepassing van het equivalentieprincipe. Het komt vaak voor dat een zelfstandige een lager inkomen heeft of rapporteert, waardoor hij het risico loopt onvoldoende hoge uitkeringen te genieten wanneer hij daarop beroep doet.

## 4. MOGELIJKHEDEN VOOR HET BELEID IN BELGIË

### 4.1. RECAP VAN DE PROBLEMATISCHE BELEMMERINGEN

Bovenstaande analyse toonde aan dat de grootste belemmeringen bij de formele toegang zich bevinden op vlak van de risico's die rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit. Zelfstandigen in België hebben geen toegang tot arbeidsongevallen- en werkloosheidsregelingen. Volgens de aanbeveling moet bescherming voor deze risico's ten minste op vrijwillige basis worden ingericht.<sup>95</sup> Bij voorkeur door middel van een *opt-out*-systeem.

Op vlak van effectieve toegang kunnen enkel ouderdom en ziekte nagegaan worden. De effectieve toegang voor die risico's is relatief goed. Voorwaarden om toe te treden tot deze regelingen vormen geen significante belemmering voor zelfstandigen. Het grote probleem dat zich echter voordoet bij deze regelingen, is het feit dat prestaties die zelfstandigen genieten beduidend lager zijn dan die voor werknemers.

### 4.2. MOGELIJKE BELEIDSOPTIES

De analyse van hoe andere Europese lidstaten de toegang tot sociale zekerheid voor zelfstandigen organiseren, biedt interessante inzichten voor België. Het is natuurlijk belangrijk om in rekening te houden dat de vier lidstaten een eigen systeem en andere

(94) Fink, M., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Austria*, Europese Commissie, Brussel, 18, 2017.

(95) Artikel 8 aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

benadering met betrekking tot de sociale zekerheid hanteren. Dat heeft tot gevolg dat het louter overnemen van een bepaalde *best practice* uit de ene lidstaat, niet per se een oplossing biedt in een andere lidstaat. Toch kunnen zij een nuttige leidraad vormen. Aan de hand daarvan wordt navolgend voor de vier risico's gekeken hoe het beleid in België aangepast kan worden opdat zelfstandigen een betere toegang zouden genieten.

#### 4.2.1. Arbeidsongevallen

Zelfstandigen in België hebben geen formele toegang tot een arbeidsongevallenregeling. Toch zou een regeling voor dit risico volgens de aanbeveling minstens op vrijwillige wijze georganiseerd moeten worden.

Voor mogelijke beleidswijzigingen kan gekeken worden naar Denemarken en Oostenrijk. Denemarken hanteert een vrijwillig *opt-in*-systeem. Onderzoek wees uit dat dit systeem een zeer lage toetredingsgraad kent. Indien België een vrijwillig *opt-in*-systeem zou organiseren, bestaat natuurlijk hetzelfde risico. Oostenrijk is in dit opzicht uniek; daar zijn alle zelfstandigen verplicht gedekt. Vervolgens stelt zich de vraag welke regeling voor zelfstandigen in België haalbaar en/of wenselijk is.

Het Algemeen Beheerscomité heeft in een advies uiteengezet dat het vaststellen van een arbeidsongeval bij een zelfstandige zeer moeilijk is.<sup>96</sup> De redenering is dat het bij zelfstandigen moeilijk vast te stellen is, of een ongeval zich voordoet in het privéleven dan wel tijdens de beroepsactiviteit.<sup>97</sup> Die redenering lijkt terecht. Werknemers zijn zo o.a. gedekt voor ongevallen die zich voordoen weg van en naar het werk.<sup>98</sup> Dit is vaak moeilijk vast te stellen bij zelfstandigen. Daarnaast is de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid irrelevant voor de toegang tot de ziekte- en invaliditeitsverzekering, waardoor een zelfstandige in geval van een arbeidsongeval alternatief door deze tak beschermd kan worden.<sup>99</sup>

Toch lijkt het geen overbodige luxe om te voorzien in een arbeidsongevallenregeling voor zelfstandigen. Ondanks het feit dat de vrijwillige regeling in Denemarken een lage aansluitingsgraad kent, lijkt een vrijwillig systeem het overwegen waard. Zelfstandigen vallen op dit moment bij het voordoen van een arbeidsongeval namelijk terug op de ziekteregeling, waarbij de forfaitaire prestaties die zij genieten laag liggen. Er zou nagedacht kunnen worden over de mogelijkheid een vrijwillige arbeidsongevallenregeling te organiseren die toch enkele beperkte en duidelijke situaties van arbeidsongevallen omvat (bijvoorbeeld wanneer het ongeval in de gewoonlijke werkruimte plaatsvindt). Zelfstandigen die menen dat zij een verhoogd risico lopen, zouden op die manier op zijn minst de mogelijkheid hebben om zich aan te sluiten bij een arbeidsongevallenregeling. Om een lage toetredingsgraad zoals in Denemarken te

(96) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

(97) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

(98) Van Langendonck, J., Jorens, Y., Louckx, F. en Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht (tiende editie)*, Intersentia, 2020.

(99) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

vermijden, zou ingezet kunnen worden op transparante toetredingsvoorwaarden. Op die manier zou België in overeenstemming zijn met wat de aanbeveling voorschrijft.

Indien het organiseren van een arbeidsongevallenregeling voor zelfstandigen toch onhaalbaar blijkt, zou moeten worden ingezet op adequatere uitkeringen in geval van ziekte.

#### 4.2.2. Werkloosheid

Net zoals voor het risico arbeidsongevallen, hebben zelfstandigen geen formele toegang tot de werkloosheidsregeling. In het licht van de COVID-19-crisis wordt duidelijk dat de nood aan een goede bescherming voor zelfstandigen op dit vlak hoog is. Zelfstandigen die noodgedwongen hun activiteit moeten stopzetten en enkel aanspraak kunnen maken op het overbruggingsrecht, lopen een groot risico in armoede terecht te komen. Nederland voorziet evenmin in toegang tot een werkloosheidsregeling, dus moet er opnieuw gekeken worden naar de regelingen in Denemarken en Oostenrijk.

Zowel in Denemarken als in Oostenrijk neemt de werkloosheidsregeling de vorm aan van een vrijwillig *opt-in*-systeem. Het Deense systeem is zeer gunstig voor zelfstandigen. Zij zijn er aan volledig dezelfde voorwaarden onderworpen als gewone werknemers. Het is echter heel moeilijk om dit systeem over te nemen in België, want de Deense werkloosheidsregeling is totaal anders gefundeerd. De werkloosheidsregeling ligt er bijna volledig in handen van de vakbonden.

In Oostenrijk hebben zelfstandigen de vrije keuze om zich te verzekeren tegen werkloosheid (*opt-in*). Zij moeten echter wel binnen de 6 maanden na het starten van hun beroepsactiviteit kiezen of zij gedekt willen zijn of niet. Wanneer ze kiezen om zich aan te sluiten bij de werkloosheidsregelingen hebben zij een ruime vrijheid over de mate waarin zij gedekt willen zijn. De zelfstandige kan kiezen tussen drie verschillende bijdragetarieven; 25%, 50% of 75% van de maximale inkomensbasis.<sup>100</sup> Het grote probleem met de Oostenrijkse werkloosheidsregeling, is dat slechts weinig zelfstandigen ervoor kiezen zich aan te sluiten. Daarnaast kiezen zij vaak voor de laagste bijdrage, wat ertoe leidt dat prestaties in geval van werkloosheid ook laag liggen. De Oostenrijkse regeling kan zeker een mogelijke oplossing bieden voor België. Dan zou zij alvast in overeenstemming zijn met de aanbeveling wat betreft de formele toegang. Het risico dreigt echter dat slechts weinig zelfstandigen zouden aansluiten tot de regeling (zoals het geval is in Oostenrijk). Daaraan zou tegemoetgekomen kunnen worden door te werken met een verplicht *opt-out*-systeem, waarbinnen de zelfstandige dan – zoals in Oostenrijk – kan kiezen voor welk bedrag hij zich wil verzekeren (25% – 50% – 75%).

Er bestaat echter nog een andere mogelijkheid: inzetten op het overbruggingsrecht. Dit recht vormt nu reeds een mooi alternatief voor de afwezigheid van een werkloosheidsregeling in België. Het lijkt de meest logische oplossing om dit recht uit te breiden en te optimaliseren, zodat het een volwaardig alternatief kan vormen voor

(100) §48 Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen, OECD, *The future of Social Protection: what works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Parijs, 81, 2018.

een werkloosheidsregeling. Het zou als quasi-werkloosheidsuitkering voor zelfstandigen kunnen functioneren, waardoor zij voldoende gedekt zijn tegen het risico.

Dat een optimalisering van het overbruggingsrecht zich opdringt, blijkt ook uit de maatregelen genomen in het licht van de COVID-19-crisis. Om zelfstandigen een vorm van compensatie te bieden voor de verplichte stopzetting van hun activiteit, werd het overbruggingsrecht (tijdelijk) sterk versoepeld.<sup>101</sup> De tijdelijke wijzigingen die genomen werden, verruimen de bescherming voor zelfstandigen aanzienlijk. Het zou interessant zijn na te denken over een blijvende versoepeling na de crisis.

Een drievoudige wijziging zou kunnen zorgen voor een adequatere bescherming voor zelfstandigen in geval van werkloosheid. Ten eerste is het zeer belangrijk dat de perioden waarin een zelfstandige beroep doet op het overbruggingsrecht, worden meegeteld bij het berekenen van de pensioenrechten. Dit is vooralsnog niet het geval. Ten tweede zouden zelfstandigen de mogelijkheid moeten hebben om gedurende de loopbaan méér dan 12 maanden te kunnen genieten van een vervangende uitkering.<sup>102</sup> Wanneer naar Denemarken en Oostenrijk gekeken wordt, blijkt ook dat zelfstandigen er meer dan 12 maanden aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering. Eventueel zou men in België de periode van 12 maanden gedurende de hele loopbaan kunnen verdubbelen. Dit is reeds mogelijk indien kan aangetoond worden dat de zelfstandige meer dan 15 jaar bijdragen betaalde. Toch lijkt het gepast het maximum te verdubbelen voor elke zelfstandige. Dit zou een aanzienlijke verruiming van de bescherming betekenen, die de afwezigheid van een werkloosheidsuitkering beter opvangt. Ten derde zouden de strikte toepassingsvoorwaarden versoepeld moeten worden. Zo zou o.a. een cumul tussen het overbruggingsrecht en een andere uitkering wel mogelijk moeten zijn, tot een bepaald maximumbedrag. Daarnaast zou de maximuminkomensgrens in geval van economische moeilijkheden verdubbeld moeten worden, zodat zij 27.694,76 EUR zou bedragen.<sup>103</sup>

#### 4.2.3. Ouderdom

Zelfstandigen in België hebben een goede toegang tot de ouderdomsregeling. Toch lagen de prestaties die zij genieten tot voor kort substantieel lager dan die van werknemers door de correctiecoëfficiënt. In dit kader is de recente afschaffing van de coëfficiënt toe te juichen; zelfstandigenpensioenen worden voor toekomstige loopbaanjaren op dezelfde manier berekend als werknemers. Dit betekent op termijn een substantiële verhoging van het bedrag waarop zij aanspraak kunnen maken. Er moet natuurlijk wel rekening mee gehouden worden dat dit enkel telt voor de toekomst en een volledige pensioenberekening zonder correctiecoëfficiënt dus nog even zal duren.

(101) Wet 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, *BS* 24 maart 2020.

(102) Art. 7 en 9 Overbruggingsrechtbesluit Zelfstandigen; Van Eeckhoutte, W., *Handboek Belgisch Sociaizekerheidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 133, 2017; Art. 6, §3, 1° Wet tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en het koninklijk besluit van 8 januari 2017 tot uitvoering van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen, *BS* 28 juni 2019.

(103) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/03 uitgebracht op vraag van minister van Zelfstandigen, *Overbruggingsrecht: uitbreiding van het toepassingsgebied*, Brussel, 4, 2019.

Daarnaast kan echter nog ingezet worden op een verruiming van het aantal gelijkgestelde periodes. Er zijn op dit moment namelijk nog steeds een aantal omstandigheden waarin bepaalde periodes niet meegeteld worden voor de opbouw van pensioenrechten, zoals o.a. het overbruggingsrecht.

#### **4.2.4. Ziekte**

Zowel de formele als effectieve toegang voor ziekte zijn in overeenstemming met de aanbeveling. Zelfstandigen zijn op extensieve wijze gedekt en hervormingen op dit vlak lijken overbodig. Het enige probleem dat zich voordoet, is op vlak van de adequaatheid van de uitkeringen. De prestaties die zelfstandigen genieten in geval van ziekte liggen een stuk lager dan die waarop werknemers aanspraak kunnen maken. Dit heeft echter eerder te maken met de wijze waarop de bijdragen berekend worden. Een wijziging van de ziekteverzekering *an sich* dringt zich met andere woorden niet op.

## **5. CONCLUSIE**

---

Als samenvattend resultaat van het onderzoek kan besloten worden, dat België concreet kan voorzien in een betere bescherming van zelfstandigen door op vlak van formele toegang in te zetten op het uitbouwen van een vrijwillige arbeidsongevallenverzekering voor zelfstandigen. Wat betreft de formele toegang voor werkloosheid, wordt aangeraden in te zetten op een verdere optimalisatie van het overbruggingsrecht.

Ook op vlak van effectieve toegang valt er verbetering te boeken. De afschaffing van de correctiecoëfficiënt bij de pensioenberekening is een enorme stap voorwaarts, maar toch kan er nog verder gegaan worden door de gelijkgestelde periodes te verhogen. Wat betreft de effectieve toegang voor ziekte, genieten zelfstandigen in België een vrij ruime dekking die in principe voldoende toegankelijk is. Toch zou er nagedacht kunnen worden over een verruiming van de prestaties. Die liggen nog steeds significant laag.

Tot slot zal naar de toekomst toe nagedacht moeten worden over de manier waarop de bijdragen voor zelfstandigen berekend worden. De degressieve schaal zorgt ervoor dat de forfaitaire uitkeringen die zij genieten beduidend lager liggen dan de uitkeringen voor werknemers. Daarenboven kan ook de financiële houdbaarheid van het systeem door deze degressieve schaal in de problemen raken. Zoals beargumenteerd in het artikel, is een uitbreiding van de toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen essentieel. Een uitbreiding moet evenwel financieel gedragen kunnen worden door het systeem.

Het blijven nadenken, analyseren en implementeren van maatregelen omtrent een verruiming van de toegang tot sociale zekerheid voor zelfstandigen is cruciaal. Conformiteit met de Europese aanbeveling is natuurlijk mooi. Wat echter nog veel meer telt, is dat zelfstandigen op die manier een verbeterde bescherming zouden genieten wanneer zij geconfronteerd worden met een sociaal risico, wat vervolgens het gevaar in armoede terecht te komen drastisch naar beneden haalt.

**BIBLIOGRAFIE****RECHTSLEER**

Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *ELLJ*, vol. 9 (4), 329-345, 2018.

Becker, U., Pieters, D., Ross, F. en Schoukens, P., *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, Groningen, Europa Law Publishing, 649, 2010.

Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, ILO Future of work Research Paper Series, Genève, 36, 2018.

Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., Ensuring universal social protection for the future of work, *European Review of Labour and Research*, vol. 25 (2), 205-219, 2019.

Boudt, K. en Van Limberghen, G., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, nr. 2, 279-312, 2018.

Buffel, V. en Nicaise, I., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 22, 2019.

Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 217, 2018.

De Beer, P.T. en Verhulp, E., Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?, *TRA*, vol. 10(83), 9, 2017.

De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitano, M. en Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Europese Commissie, Brussel, 247, 2018.

De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 22, 2017.

Dekker, F., Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism, *Politics & Policy*, nr. 38 (4), 765-788, 2014.

Hendrickx, F., Editorial: The European pillar of social rights: interesting times ahead, *ELLJ*, vol. 8(3), 191-192, 2017.

Horemans, J., *Atypical Employment and In-Work Poverty*, IPSWICH Working Paper 1, KU Leuven, 29, 2017.

Jansen, G., Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants, *EID*, 1-28, 2017.

Jansen, J.J.M., Zzp'ers zegen of bedreiging?, *WFR 2009/991*, Aflevering 6823, 991-1010, 2009.

Klosse, S. en Montebovi, S., Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen, *TRA*, 2020/3, 1-10, 2020.

Klosse, S. en Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10e druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 672, 2010.

Koukiadaki, A. en Katsaroumpas, I., *Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law*, study for the Peti Committee, 137, 2017.

Kvist, J., *Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market*, ESPN Flash Report 2017/45, Europese Commissie, 2, 2017.

Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 20, 2017.

Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 20, 2019.

Marx, I., *2nd Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Europese Commissie, Brussel, 24, 2019.

Marx, I., Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA, Institute of Labor Economics, 58, 2017.

Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T. en Zvakou, A., *Non-standard employment and access to social security benefits, research note 8/2015*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 42, 2016.

Mcknight, A., Stewart, K., Himmelweit, S. M. en Palilo, M., *Low pay and In-Work Poverty: preventive measures and preventative approaches*, European Social Policy Network (ESPN), Brussel, 139, 2016.

Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 26, 2017.

Nicaise, I., HIVA en Departement Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven, *Building the Tools to Fight In-Work Poverty: Synthesis Report*, Parijs, 29, 2011.



Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 6, 2019.

Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 171, 2019.

Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20(3) 219-241, 2018.

Schoukens, P. en Barrio, A., The changing concept of work: when does typical work become atypical?, *ELLJ*, vol. 8(4), 306-332, 2017.

Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Leuven, Acco, 612, 2000.

Schoukens, P., *Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach*, Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: extending formal coverage, Thematic Discussion Paper, DG Employment, social affairs and inclusion, Europese Unie, 32, 2019.

Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed, 3rd Workshop: Adequate coverage – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Europese Unie, 25, 2020.

Semenza, R. en Pichault, F. (eds), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 233, 2019.

Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 267, 2009.

Van Boetzelaer-Gulyas, I. A. M., *Basisboek Socialezekerheidsrecht 2016*, Deventer, Wolters Kluwer, 383, 2016.

Van Eeckhoutte, W., *Handboek Belgisch Socialezekerheidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 564, 2017.

Van Langendonck, J., Stevens, Y., Louckx, F. en Jorens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht (tiende editie)*, Antwerpen, Intersentia, 744, 2020.

Vanhercke, B., Ghailani, D. en Sabato, S. (eds.) e.a., *Social Policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 196, 2018.

Werbrouck, J., Understanding Bismarck's legacy: The role of work history in Belgian social security law, *EJSS*, vol. 21(4), 326-350, 2019.

Werbrouck, J. en Stevens, Y., De vierde industriële revolutie: impact op sociale bescherming, *TSR*, nr. 1, 129-150, 2019.

#### **VARIA**

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), *Aandachtspunten voor de komende legislatuur*, 25, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/03, *Overbruggingsrecht: uitbreiding van het toepassingsgebied*, Brussel, 8, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/07, *De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen*, Brussel, 31, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 9, 2019.

Eurofound, *Overview of new forms of employment – 2018 update*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 26, 2018.

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>, 2016, geconsulteerd op 27/04/2019.

Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc\\_esms.html](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc_esms.html), 2017, geconsulteerd op 28/04/2019.

Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), geconsulteerd op 21/03/2020.

Europese Commissie, C(2017) 2610 Final consultation document of 26.4.2017, *First phase consultation of social partners under art 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, Brussel, 21, 2017.

<https://star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/the-unemployment-benefit-reform-2016/>, geconsulteerd op 4/11/2019.

<https://www.liantis.be/nl/nieuws/afschaffing-carentijd-zelfstandigen>, geconsulteerd op 21/11/2019.

<https://www.rsvz.be/nl/faq/wat-betekent-de-pensioenhervorming-voor-jouw-pensioen>, geconsulteerd op 21/11/2019.

ILO, *Non-standard employment around the world; understanding challenges, shaping prospects*, Genève, 375, 2016.

Kamerbrief Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel van 5 juni 2019, ref nr. 2019-9898, par. 3.4, 17, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

MISSOC, *Comparative tables – Austria*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – Belgium*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – Denmark*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – The Netherlands*, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – Austria*, 3, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – Denmark*, 3, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – The Netherlands*, 3, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Austria*, 27, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Belgium*, 26, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Denmark*, 22, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – The Netherlands*, 22, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Austria*, 55, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Belgium*, 47, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Denmark*, 59, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 40, 2019.

OECD, *Policy brief on the future of work: The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, 228, 2018.

#### **WETGEVING**

Aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

Bundesgesetz vom 11 Oktober 1978 über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen (GSVG), [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

KB van 30 januari 1997, *BS* 6 maart 1997.

Sociaal Statuut der Zelfstandigen, KB nr. 38 van 27 juli 1967, *BS* 29 juli 1967.

Wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, *BS* 24 maart 2020.

# INHOUDSTAFEL

## WERKEN IN ARMOEDE: HOE EEN ADEQUATE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID GARANDEREN VOOR ZELFSTANDIGEN?

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	653
<b>2.</b>	<b>BELEMMERDE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR ZELFSTANDIGEN</b>	654
2.1.	ZELFSTANDIGEN ALS KWETSBARE GROEP: VERHOOGD RISICO OM IN ARMOEDE TERECHT TE KOMEN	654
2.2.	WERKEN IN ARMOEDE	656
2.3.	TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING	657
2.4.	VISIE VAN DE EUROPESE UNIE	659
<b>3.</b>	<b>TOEGANG TOT SOCIALE ZEKERHEID DOORHEEN EUROPESE LIDSTATEN</b>	661
3.1.	BELGIE	661
3.2.	DENEMARKEN	664
3.3.	NEDERLAND	666
3.4.	OOSTENRIJK	669
<b>4.</b>	<b>MOGELIJKHEDEN VOOR HET BELEID IN BELGIE</b>	670
4.1.	RECAP VAN DE PROBLEMATISCHE BELEMMERINGEN	670
4.2.	MOGELIJKE BELEIDSOPTIES	670
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIE</b>	674
	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	675