

AMUSSOL: toegang tot sociale zekerheid voor de informele economie in de Dominicaanse Republiek



In 2005 richtte de vakbond CASC, partner van Wereldsolidariteit-Solidarité Mondiale (WSM) en de Christelijke Mutualiteit, de organisatie AMUSSOL¹ op in de Dominicaanse Republiek. Daar waar de Dominicaanse overheid de werknemers/sters in de informele economie geen toegang verschaft tot sociale bescherming, biedt AMUSSOL een innovatieve oplossing. In deze nota zetten we dit initiatief, dat er tot vandaag in slaagde om 60.000 mensen toegang tot sociale zekerheid te verschaffen, in de schijnwerpers.

Om de werking van AMUSSOL en haar diensten te begrijpen is het belangrijk de context te schetsen waarin deze mutualiteit is ontstaan. Dit vraagt in de eerste plaats een inzicht in de socio-economische situatie van de Dominicaanse Republiek. Een blik op het wettelijke kader inzake sociale zekerheid toont aan hoe AMUSSOL zich heeft kunnen ontwikkelen, en hoe zij een breed publiek aan begunstigden voor haar diensten kan aanspreken.

EEN STERKE INFORMELE ECONOMIE

Tot eind de jaren '80 berustte de Dominicaanse economie hoofdzakelijk op de grote landbouw- en suikerindustrieën. Door de daling van de suikerprijs op de internationale markt zakten de suikerindustrie, die toebehoorde aan de staat, in elkaar. Dit veroorzaakte een explosie van het werkloosheidscijfer.

Geconfronteerd met dit gebrek aan jobs, zagen de Dominicanen zich genoodzaakt om zelf in hun inkomsten te voorzien. Het weinige geld waarover ze beschikten, investeerden ze in de ontwikkeling van een economische activiteit die toeliet het gezin te onderhouden. Sommigen zetten hun voertuig in als openbaar vervoer, anderen begonnen voedsel te verkopen op straat.

Vaak namen familieleden of verwanten deel aan deze nieuwe economische activiteit. Men kan dit proces vergelijken met dat van een ondernemer die een klein familiebedrijf opricht. De informele economie als macrofenomeen ontstond dus vanuit een individuele oplossing, bedacht op microniveau.

De informele economie heeft uiteraard altijd bestaan in de Dominicaanse Republiek. De instorting van de grote suikerindustrieën en het tekort aan jobs in het ontwikkelende toerisme zorgden echter voor een aanzienlijke toename van het aantal informeel tewerkgestelde arbeidskrachten.

WET 87-01 AANGAANDE DE SOCIALE ZEKERHEID

In 2001 kondigde de Dominicaanse regering wet 87-01 (*aangaande het Dominicaanse sociale zekerheidssysteem*) af, als antwoord op de vraag naar een sociale zekerheidssysteem. Op dat ogenblik had slechts 20% van de bevolking toegang tot sociale zekerheid, grotendeels via commerciële privé-instanties.

¹ Asociación Mutualista de Servicios Solidarios of Mutualistische Vereniging van Solidaire Diensten.

SAMENSTELLING EN WERKING VAN HET DOMINICAANSE SOCIALE ZEKERHEIDSSYSTEEM

Het "Dominicaanse Sociale Zekerheidssysteem" (oftewel *Sistema Dominicano de Seguridad Social, SDSS*), dat werd opgericht bij wet 87-01, garandeert 3 diensten aan alle aangesloten leden:

- De *Seguro Familiar de Salud* (familiale ziekteverzekering), een dienst die tussenkomt in alle betalingen en terugbetalingen in verband met de gezondheid (geneesmiddelen, operaties, spoeddiensten, raadplegingen,...).
- De *Seguro de Riesgos Laborales* (arbeidsongevallenverzekering), een dienst die tussenkomt in de kosten gelinkt aan een arbeidsongeval.
- De *Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia* (verzekering in geval van ouderdom, weduwnaarschap of invaliditeit), een verzekering die de pensioenen uitkeert en een vervangingsinkomen voorziet bij invaliditeit of weduwnaarschap.

Elk van deze diensten staat onder de verantwoordelijkheid van een 'Administratie' (*Administración*). Deze *Administraciones* zijn de verstrekkers die tussenkomen bij de aangesloten persoon (of rechtstreeks bij de kliniek of het hospitaal ingeval deze een prestatie hebben verleend).

In het geval van de *Seguro Familiar de Salud*, bestaan er verschillende *Administraciones*, die de initialen ARS dragen (*Administración de Riesgos de Salud*). SENASA is een openbare ARS, terwijl andere ARS'-en privé-instanties zijn. Alle ARS'-en, ongeacht hun private of openbare oorsprong, zijn wettelijk verplicht identiek dezelfde kwaliteit aan dienstverlening aan te bieden, en dienen dezelfde terugbetalingstarieven te hanteren.

Voor de *Seguro de Riesgos Laborales*, bestaat er slechts één openbare Administratie, namelijk de ARL (*Administración de Riesgos Laborales*).



De *Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales* (SISALRIL) is een staatsinstelling die tot doel heeft de goede werking van de ARS en de ARL te controleren door erop toe te zien dat leden degelijke diensten ontvangen met betrekking tot de *Seguro Familiar de Salud* en de *Seguro de Riesgos Laborales*.

De *Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia* valt onder de AFP (*Administración de Fondo de Pensiones*), administraties die toebehoren aan banken. Populair is de bank van de Dominicaanse staat, de andere zijn particuliere banken.

De *Superintendencia de Pensiones* (SIPEN) is de staatsinstelling die deze AFP's controleert.

Ten slotte is de *Tesorería de Seguridad Social* (TSS) het staatsorgaan dat belast is met het innen en uitdelen van het geld van het SDSS, onder de voogdij van de Nationale Raad voor Sociale Zekerheid.

De tabel onderaan bevat alle bovenstaande informatie in een schema.

De wet bepaalt dat elke persoon die zich aansluit bij het Dominicaanse Sociale Zekerheidssysteem (SDSS) het recht heeft om zijn verstrekker te kiezen.

WERKING VAN HET DOMINICAANSE SOCIALE ZEKERHEIDSSYSTEEM

Voor de werking van het Dominicaanse Sociale Zekerheidssysteem (SDSS), voorziet wet 87-01 drie specifieke regimes, die zich elk richten tot een specifieke doelgroep in de samenleving:

- **Een regime gebaseerd op bijdrages** (*régimen contributivo*), waarbij in principe alle werknemers met een werkgever - uit de openbare of privésector - aansluiten. De bijdrage aan de staatskas wordt berekend op basis van het loon. Ze bedraagt 21,4% van het loon. Deze 21,4% wordt niet uitsluitend door de werknemer betaald. De werknemer betaalt 30% van deze 21,4%, de werkgever betaalt de overige 70%. Deze bijdrage is verplicht en geeft recht op alle prestaties van het SDSS (terugbetaling gezondheidszorgen, arbeidsongevallenverzekering en pensioen).
- **Een gesubsidieerd regime** (*régimen subsidiado*) waarbij in principe alle werklozen, mensen met een handicap en alle "zelfstandigen" die minder verdienen dan het nationale minimumloon kunnen aansluiten. Zij genieten via dit regime van een minimale ziekteverzekering¹ die aanzienlijk lager ligt dan de *Seguro Familiar de Salud*, bestemd voor de werknemers/sters uit de publieke of privésector. Zij zijn niet gedekt in geval van een arbeidsongeval noch hebben ze recht op een pensioen.
- **Een regime gebaseerd op bijdrages én subsidies**, (*regimen contributivo-subsidiado*), waarbij alle andere "zelfstandigen" met inkomsten gelijk aan of hoger dan het nationale minimumloon kunnen aansluiten. Het gaat hierbij om de werknemers en werknemers uit de informele economie. In theorie en volgens de wet, kunnen deze personen genieten van alle diensten van het SDSS. Hun bijdrage wordt in principe gedeeltelijk door de staat voor haar rekening genomen, terwijl zij zelf de rest betalen. Die verhouding tussen de bijdrage van de staat en de bijdrage van de werknemer werd echter nog steeds niet bepaald. Resultaat: Het regime is nog niet operationeel.

Naam van de dienst	Seguro Familiar de Salud	Seguro de Riesgos Laborales	Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia
Omschrijving	Familiale ziekteverzekering	Arbidsongevallenverzekering	Verzekering bij ouderdom, weduwnaarschap of invaliditeit
Welke instantie verstrekt de verzekering?	ARS <i>Administración de Riesgos de Salud</i>	ARL <i>Administración de Riesgos Laborales</i>	AFP <i>Administración de Fondo de Pensiones</i>
Publieke en/of private verstrekker?	Meerdere: één publieke instantie, de andere zijn privé.	Één publieke instantie	Meerdere : één publieke instantie, de andere zijn privé
Welk orgaan voert controle uit?	<i>Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales</i> (SISALRIL)		<i>Superintendencia de Pensiones</i> (SIPEN)
Het centrale orgaan belast met de inning en uitbetaling van sociale zekerheids-uitkeringen	<i>Tesorería de Seguridad Social</i> (TSS)		

¹ De leden van AMUSSOL konden hierover geen nauwkeurige cijfers geven, maar deze dekking blijkt zeer beperkt.

MECHANISME OM DE GROEP CONTRIBUTIVO-SUBSIDIADO AAN TE SLUITEN ONTBREEKT

Het is belangrijk om op te merken dat dit 3^{de} regime, gebaseerd op bijdrages en op subsidies, slechts in theorie bestaat. Wet 87-01 voorzorg in het progressief invoeren van het sociale zekerheidssysteem, maar in werkelijkheid bestaat er nog steeds geen mechanisme om deze doelgroep op te nemen in het sociale zekerheidssysteem, hoewel de wet reeds 15 jaar bestaat. Hierdoor blijven de eigenlijke begunstigen van deze regeling, de werknemers/sters uit de informele economie, ongeveer 50% van de beroepsbevolking, uitgesloten van de sociale zekerheid. Zij genieten niet van de diensten van de gezondheidsverzekering, noch van de arbeidsongevallenverzekering, noch krijgen ze toegang tot het pensioensysteem.

Het is om deze personen toch te integreren in het Dominicaanse Sociale Zekerheidssysteem dat de vakbond CASC, partner van WSM, in 2005 AMUSSOL heeft opgericht, de Mutualistische Vereniging voor Solidaire Diensten.

OOK DE INFORMELE ECONOMIE KRIJGT TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID

De belangrijkste dienst die AMUSSOL levert aan haar begunstigen is de effectieve toegang tot het Dominicaanse Sociale Zekerheidssysteem. Zoals eerder vermeld, hebben de werknemers en werknemsters uit de informele economie (die in principe binnen het 3de regime vallen) geen toegang tot de sociale zekerheid. Het is op dit punt dat AMUSSOL tussenkomt. De mutualiteit speelt de rol van "virtuele werkgever" zodat de werknemer toegang kan krij-



gen tot de sociale zekerheid. De leden betalen hun maandelijkse bijdrage aan AMUSSOL, die deze doorstort aan de SDSS. Zo worden ze lid van de SDSS en genieten ze alle diensten die de SDSS aanbiedt: de familiale ziekteverzekering, de arbeidsongevallenverzekering evenals de verzekering ingeval van ouderdom, weduwnaarschap en invaliditeit.

De bijdrage voor deze werknemers bedraagt 22,4% van hun inkomsten. Dit percentage is gebaseerd op de 21,4% die ook betaald wordt door de werknemers/sters uit de formele economie, waarbij nog 1% komt voor de werkingskosten van AMUSSOL (lonen van de bedienden, burelen, vaste kosten,...). De tabel hieronder geeft een overzicht van de te betalen bedragen per inkomensschijf voor alle diensten van het SDSS.

TE BETALEN BIJDRAGES, PER INKOMENSCATEGORIE, VOOR IEDERE DIENST VAN DE DOMINICAANSE SOCIALE ZEKERHEID

Inkomen (in Dominicaanse pesos)	Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia (AFP) 9.97%	Seguro de Riesgos Laborales (ARL) 1.30%	Seguro Familiar de Salud (ARS) 10.13%	AMUSSOL 1%	Totaal: 22.40%
9,500.00	947.15	123.50	962.35	95.00	2,128.00
10,000.00	997.00	130.00	1,013.00	100.00	2,240.00
11,000.00	1,096.70	143.00	1,114.30	110.00	2,464.00
12,000.00	1,196.40	156.00	1,215.60	120.00	2,688.00
13,000.00	1,296.10	169.00	1,316.90	130.00	2,912.00
14,000.00	1,395.80	182.00	1,418.20	140.00	3,136.00
15,000.00	1,495.50	195.00	1,519.50	150.00	3,360.00
16,000.00	1,595.20	208.00	1,620.80	160.00	3,584.00
17,000.00	1,694.90	221.00	1,722.10	170.00	3,808.00
18,000.00	1,794.60	234.00	1,823.40	180.00	4,032.00
19,000.00	1,894.30	247.00	1,924.70	190.00	4,256.00
20,000.00	1,994.00	260.00	2,026.00	200.00	4,480.00



AMUSSOL en de vrouwen

Haast 40% van de 60.000 bij AMUSSOL aangesloten werknemers zijn vrouwen. Voor AMUSSOL is het van uiterst belang de gendergelijkheid te bevorderen tussen werknemers en werkneemsters.

Daarom voert ze sinds 2010 een nationale campagne om de overheid te sensibiliseren rond vrouwenrechten op de werkvloer. Met prachtige resultaten! Conventie 189 van IAO rond waardig werk voor het huispersoneel en Conventie 183 inzake de bescherming van het moederschap werden door de overheid geratificeerd. Die heeft tevens 50.000 plaatsen vrijgemaakt binnen het gesubsidieerde regime van de sociale zekerheid, voor huispersoneel waarvan het inkomen te laag is om deel te nemen aan het op bijdragen gebaseerde regime.

Bovendien richtte CASC, de stichtende vakbond van AMUSSOL, een nationale vakbond voor huispersoneel op (SINTRADOMES). Die telt 4.000 aangesloten leden, waarvan 95% vrouwen. Dankzij hun aansluiting kunnen zij hun belangen beter verdedigen ten aanzien van hun werkgever en hun rechten laten gelden, inclusief het recht op sociale bescherming.

Ook de echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen van de titularissen krijgen toegang tot de familiale ziekteverzekering. Zij maken geen aanspraak op een pensioen, noch op een uitkering of andere prestatie in geval van een arbeidsongeval. De meerderjarige kinderen, ouders of grootouders kunnen eveneens aansluiten bij de familiale ziekteverzekering mits een bijkomende bijdrage van 945 pesos per maand per persoon.

EEN BREDE DEKKING

De dekking behelst 3 risico's: 'ziekte, arbeidsongevallen en ouderdom/weduwnaarschap/invaliditeit'.

De **ziektedekking** is dezelfde, ongeacht de bijdrage. In alle gevallen geniet de werknemer dezelfde diensten vanwege het ARS. Dankzij deze ziektedekking geniet de werknemer in concreto van:

- Een gratis toegang tot de spoeddiensten;
- Een dekking van 85% voor de hospitalisatiekosten en de bijkomende kosten (verblijf en voedsel in het ziekenhuis,...);
- Een dekking van 80% voor de kosten van raadplegingen;
- Een dekking van 80% voor geneesmiddelen.

De **arbeidsongevallenverzekering** die beheerd wordt door de ARL, dekt de kosten van raadplegingen, geneesmiddelen, ziekenhuisopname, revalidatie, prothesen en apparaten.

Deze kosten worden rechtstreeks gedekt door het SDSS. Hierdoor hoeven de begunstigen het geld van de sociale zekerheid niet voor te schieten in het hospitaal, in de apotheek of bij de dokter. Zij betalen slechts 15 of 20% van de factuur rechtstreeks.

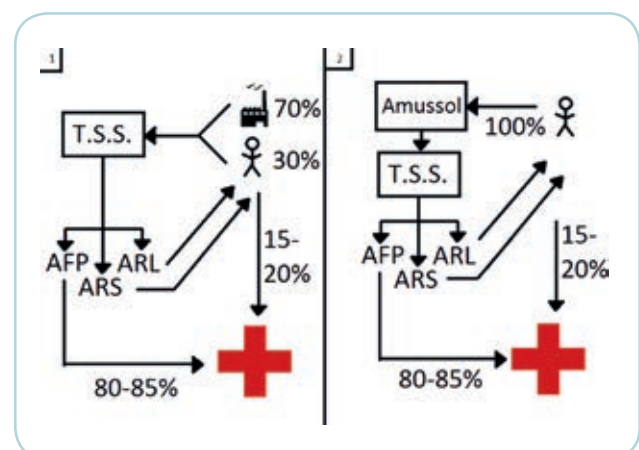
Ten slotte keert AMUSSOL aan de werknemers/sters in de informele economie een ziekte- en moederschapsuitkering uit. Dit is

een vergoeding die aan de aangesloten werknemers wordt uitbetaald door de SISALRIL, via AMUSSOL, aangezien deze vergoeding normaal gezien via de werkgever wordt uitbetaald.

De **arbeidsongevallendekking** en het **pensioen** variëren naargelang de bijdrage. Dit geld wordt rechtstreeks gestort vanuit de ARL en de AFP aan de werknemer (of aan de gepensioneerde), zonder via AMUSSOL te passeren. Maar het is nog steeds dankzij AMUSSOL dat de werknemer in kwestie toegang tot deze diensten heeft.

WERKING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR HET 'REGIMEN CONTRIBUTIVO' (1) EN DE WERKING VAN AMUSSOL (2)

Onderstaande schema's illustreren de werking van de sociale zekerheid voor het regime gebaseerd op bijdrages (*régimen contributivo*) in nr. 1 en de werking van AMUSSOL in nr. 2.



WIE ZIJN DE LEDEN VAN AMUSSOL

De meeste leden van AMUSSOL zijn werknemers uit de informele economie. Zij komen voornamelijk uit de volgende sectoren:

- De werknemers uit de transportsector (bus, *guagua*¹, *carros públicos*²), zowel de chauffeurs als de begeleiders;
- De handelaars of verkopers (vaste of ambulante);
- De kap- en schoonheidssalons;
- Alle soorten microbedrijven met maximum 3 personen;
- De zelfstandige landbouwers.

Een aantal zelfstandigen dat de activiteiten aangeeft, belastingen betaalt en ingeschreven is in het RNC (*Registro Nacional Contribuyente*) kiest ervoor om toch aan te sluiten bij AMUSSOL, omdat zij geen werkgever hebben.

Ten slotte kan ook huispersoneel zich aansluiten bij AMUSSOL. Hoewel hun activiteit beschouwd wordt als informeel, hebben deze werknemers een werkgever die de wettelijke verplichting heeft om 70% van het bedrag van hun bijdrage te betalen, terwijl de werknemers de overige 30% betalen.

In de praktijk regelt de grote meerderheid van het aangesloten huispersoneel de aansluiting via hun vakbond. Het is voor hen immers zeer moeilijk om met de werkgever in discussie te treden en hem te overtuigen om 70% van het bedrag van de sociale bijdrage te betalen. Bovendien zijn het meestal de vertegenwoordigers



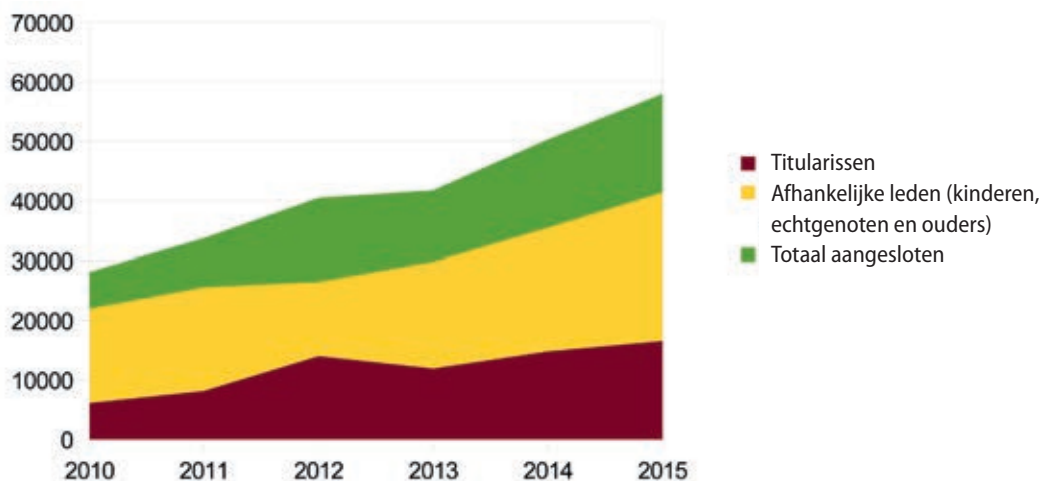
Informele arbeiders krijgen toegang tot een degelijke sociale bescherming, dankzij AMUSSOL

van de vakbond die zich verplaatsen om rechtstreeks te discussiëren met de werkgever, om te vermijden dat het huispersoneel in een delicate situatie terechtkomt ten opzichte van de werkgever.

De mensen die zich aansluiten bij AMUSSOL doen dat ofwel individueel, in één van de kantoren van de mutualiteit, ofwel collectief via hun vakbond, vereniging of coöperatieve. Zo zijn momenteel 129 organisaties aangesloten bij AMUSSOL. De bijdragen van de leden worden dan door de organisatie geïnd, die ze vervolgens op maandelijkse basis doorstort aan AMUSSOL.

In totaal zijn vandaag 57.970 personen aangesloten bij AMUSSOL om te genieten van het Dominicaanse Sociale Zekerheidssysteem. Dit cijfer omvat zowel *titularissen* als *afhankelijke leden* (de kinderen, echtgenoten en ouders van de titularissen, die eveneens aangesloten en gedekt zijn door de sociale zekerheid).

Aantal personen aangesloten bij het Dominicaanse Sociale Zekerheidssysteem (SDSS) via AMUSSOL



Waarden eind 2015

1 De *guaguas* zijn minibusjes zo groot als een bestelwagen, die in en tussen de steden circuleren als openbaar vervoer. In een *guagua* werkt een chauffeur en een begeleider.

2 Kleiner dan de *guaguas*, zijn de *carros públicos* auto's die binnen de steden circuleren en de grote assen aandoen. Zij verzorgen eveneens openbaar vervoer en vervoeren tot 6 passagiers.

AANMOEDIGEN TOT FORMALISERING

Sommige van de bij AMUSSOL aangesloten informele microbedrijven ontwikkelen zich en krijgen ten slotte een structuur, een omzet en een organisatie die niet meer tot de informele economie behoort. AMUSSOL stimuleert hen om zich formeel te registreren. Deze formalisering gaat via de aansluiting van de onderneming bij het Nationaal Register van de Belastingbetaler.

Overeenkomstig de wet vraagt AMUSSOL aan ondernemingen met meer dan 3 werknemers/sters om zich te formaliseren (de mutualiteit is hiervan op de hoogte bij de aansluiting van de leden). Hiertoe legt AMUSSOL de voordelen uit (o.a. btw-vrijstelling) en stelt voor om de verantwoordelijke van het microbedrijf bij te staan in de verschillende stappen naar formalisering.

Eens de onderneming is aangegeven, kunnen haar werknemers/sters aansluiten bij het regime gebaseerd op bijdrages (*regimen contributivo*). AMUSSOL stelt haar diensten blijvend ter beschikking en kan dus de toegang tot het SDSS blijven beheeren voor de onderneming in kwestie (en dus voor de werkgever en de werknemers/sters), mits betaling van een administratiekost van 1% voor AMUSSOL.

WELKE TOEKOMST VOOR AMUSSOL?

AMUSSOL is ontstaan om een leemte in de toepassing van het Dominicaanse sociale zekerheidssysteem in te vullen. Momenteel hebben werknemers/sters uit de informele economie - we spreken over 50% van de bevolking - geen enkele mogelijkheid om toegang te krijgen tot sociale zekerheid. AMUSSOL biedt dus de meest relevante oplossing om de noden van informele werknemers/sters te lenigen wat betreft de toegang tot het SDSS.

De werking van AMUSSOL is een uitstekend voorbeeld van de transformatieve kracht van een sociale beweging, die haar expertise inzet om het bestaande systeem te veranderen. Door werknemers/sters uit de informele economie toegang te geven tot het sociale zekerheidssysteem maakt AMUSSOL de Dominicaanse samenleving sociaal rechtvaardiger.

In een ideaal scenario zou de Dominicaanse overheid een officiële regeling treffen zodat iedereen toegang kan krijgen tot sociale zekerheid. In dat scenario geeft ze best ook een expliciete rol aan AMUSSOL om blijvend de link te leggen tussen de (organisaties van) werknemers/sters uit de informele economie en het officiële sociale zekerheidssysteem. Dat is de beste garantie voor zeggenschap, eigenaarschap door alle rechtverkrigenden en dus draagvlak voor het systeem.

Ondernemingen die zich officieel formaliseren kunnen toch blijven gebruik maken van de diensten van AMUSSOL, mits een bijdrage van 1% van het budget.



Auteur: Hervé Ghesquière

In samenwerking met: Santiago Fischer, Katrien Liebaut, Bart Verstraeten.

Foto's: WSM

Uitgegeven door:
Wereldsolidariteit – Solidarité Mondiale
Haachtsesteenweg 579
1030 Schaarbeek

Een elektronische versie van deze publicatie is beschikbaar op
www.wereldsolidariteit.be en www.solmond.be

Lay-out : Gevaert Graphics

December 2016

Met de steun van
DE BELGISCHE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING **.be**