

DE AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN.

EEN KANS OM DE SOCIALEBESCHERMINGS-SYSTEMEN VAN DE EU-LIDSTATEN VOOR TE BEREIDEN OP DE TOEKOMST

DOOR | PETER LELIE

Adviseur Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, Voorzitter van het Europees Sociaal Beschermingscomité

1. INLEIDING

Op 26 april 2017 publiceerde de Europese Commissie haar aanbeveling voor een Europese Pijler van Sociale Rechten.¹ Tegelijkertijd werden ook een aantal voorstellen gelanceerd voor Europese initiatieven die de Pijler in de praktijk moesten brengen. Eén van deze initiatieven was de *“eerste fase consultatie van de sociale partners over een mogelijke actie gericht op het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan toegang voor sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk”*. Verschillende principes van de Sociale Pijler zijn in dit verband relevant, maar het belangrijkste ankerpunt is principe 12 dat stelt: *“Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming”*. De Commissie gaf aan dat de vraag naar dit initiatief opgedoken was tijdens de publieke consultatie over de Europese Pijler van Sociale Rechten.² Het Europees Parlement had er zich ook achter geschaard. Ongeveer twee en een half jaar na de start van de consultatie, op 8 november 2019, zou het initiatief uitmonden in een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang van tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen. De aanbeveling raakt de kern van het mandaat van het Europees Sociaal Beschermingscomité.

Dit artikel wil het ontstaan van de aanbeveling en de eerste fase van de uitvoering ervan in kaart brengen en documenteren.

De tijdlijn hieronder geeft de belangrijkste mijlpalen weer in de aanloop naar en de uitvoering van de aanbeveling tot en met september 2021.

(1) De Europese Pijler van Sociale Rechten werd door de Europese Commissie gelanceerd onder de vorm van een aanbeveling van de Commissie, maar tegelijk werd een ontwerp van interinstitutionele verklaring gepubliceerd die in november 2017 plechtig werd afgekondigd naar aanleiding van een Sociale Top in Göteborg.

(2) Dit principe 12 was inderdaad niet opgenomen in de eerste ontwerptekst van de Europese Pijler van Sociale Rechten en is er pas in de finale versie aan toegevoegd.

KADER 1: TIJDLIJN VAN DE AANBEVELING MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN

Totstandkoming van de aanbeveling

- 26 april 2017 Aanbeveling van de Europese Commissie over de Europese Pijler van Sociale Rechten
Eerste fase van de consultatie van de sociale partners over een mogelijke actie gericht op het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan toegang voor sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk
- 20 november 2017 Tweede fase van de consultatie van de sociale partners over een mogelijke actie gericht op het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan toegang voor sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk
Publieke consultatie over een mogelijke Europese actie gericht op de uitdagingen inzake toegang tot sociale bescherming
- 13 maart 2018 Voorstel van de Europese Commissie voor een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen
- 23 april tot
5 november 2018 Bespreking van het voorstel van de Europese Commissie in de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden
- 6 december 2018 Politiek akkoord in de Raad van Ministers van Sociale Zaken (EPSCO)
- 8 november 2019 Formele goedkeuring van de aanbeveling als een 'A-punt' naar aanleiding van een vergadering van de Raadsformatie Onderwijs
- 15 november 2019 Publicatie van de aanbeveling in het Officiële Publicatieblad van de Europese Unie

Uitvoering van de aanbeveling

- 29 oktober 2019 tot
30 september 2020 Vier seminars georganiseerd door de Europese Commissie ter bevordering van het wederzijds leren in functie van de uitvoering van de aanbeveling
- 30 oktober 2020 Europees Monitoring Framework goedgekeurd door het Europees Sociaal Beschermingscomité
- 15 mei 2021 Indienen van nationale plannen met uitvoeringsmaatregelen bij de Europese Commissie
- 17 september 2021 Thematische discussie in het Europees Sociaal Beschermingscomité: eerste analyse van de ontvangen plannen

15 november 2021 Deadline voor de publicatie van betere nationale statistieken

15 november 2022 De Europese Commissie rapporteert aan de Raad van ministers van sociale zaken over de stand van de uitvoering van de aanbeveling

In wat volgt bespreken we de verschillende etappes in de voorbereiding en de uitvoering van de aanbeveling.

2. DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN DE CONSULTATIE VAN DE STAKEHOLDERS

Op 26 april 2017 lanceerde de Europese Commissie, zoals vermeld, de eerste fase van een consultatie van de Europese sociale partners. Die consultatie is een verplichting onder het Verdrag over de Werking van de Europese Unie (EU) (artikel 154 par. 2). De sociale partners moeten geconsulteerd worden over een aantal materies op het vlak van werk en sociale aangelegenheden, opgesomd in artikel 153 van het verdrag, waaronder sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers. Wanneer de sociale partners naar aanleiding van zo'n consultatie beslissen onderhandelingen aan te vatten, neemt de Commissie zelf geen initiatief. De consultatie verloopt typisch in twee fasen. De eerste fase is bedoeld om te peilen naar de standpunten van de partners wat betreft de behoefte aan een initiatief op EU-niveau en de mogelijke richting ervan. De tweede fase gebeurt op basis van een meer gedetailleerd dossier en is bedoeld om de mogelijke inhoud en de relevante instrumenten te bediscussiëren. De procedure van artikel 154 par. 2 is niet van toepassing op de voorgestelde acties die betrekking hebben op de sociale bescherming van zelfstandigen (gebaseerd op artikel 352) en de consultatie gebeurde hier dus op vrijwillige basis.

Tegelijk met de lancering van de eerste fase van de consultatie van de sociale partners publiceerde de Europese Commissie ook een zogenaamde initiële effectbeoordeling (*inception impact assessment*) over een initiatief inzake toegang tot sociale bescherming.³ Zo'n document is voorzien in het kader van de 'Betere Regelgeving'-agenda⁴. Het gaat om een beknopte fiche die de *stakeholders* een idee moet geven van de contouren van het initiatief dat de Commissie wil nemen. Achtereenvolgens komen daarbij aan bod: (1) context, probleemdefinitie en subsidiariteitscheck, (2) doelstellingen en beleidsopties, (3) eerste inschatting van de verwachte impact en (4) dataverzameling en 'Betere Regelgeving'-instrumenten. De fiche moet *stakeholders* in staat stellen feedback te geven over het geplande initiatief en effectief deel te nemen aan de geplande consultatie. *Stakeholders* kunnen ook al onmiddellijk reageren op de fiche.

Hieronder volgt een overzicht van de argumentatie die de Commissie doorheen de verschillende consultatiedocumenten ontwikkeld heeft ter ondersteuning van haar initiatief.⁵

(3) European Commission, *Inception Impact Assessment 'Access to Social Protection'*, Brussel, 26.4.2017: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com%3AAres%282017%292067870.

(4) De agenda voor Betere Regelgeving moet bijdragen tot een wetenschappelijk onderbouwd en transparant EU-wetgevingsproces, gebaseerd op de opvattingen van iedereen die daar belang bij heeft.

(5) Voor een overzicht van het voorbereidingsproces, zie de effectbeoordeling (*impact assessment*) die gepubliceerd werd samen met het voorstel van aanbeveling van de Raad: European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

2.1. DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Van de Europese Commissie wordt verwacht dat ze een duidelijke argumentatie geeft waarom een nieuw Europees initiatief nodig is en welke vorm het initiatief zou kunnen aannemen. Dit is een korte samenvatting van de argumentatie, zoals die in de loop van de tijd ontwikkeld werd.

2.1.1. Wat is het probleem?

Hoewel er in de EU een grote diversiteit aan socialebeschermingssystemen is, worden de lidstaten geconfronteerd met gelijkaardige uitdagingen. In het verleden kenmerkten arbeidsrelaties zich vaak door voltijdse contracten van onbepaalde duur tussen een werknemer en één werkgever. De laatste twintig jaar is de arbeidsmarkt echter grondig gewijzigd door globalisering, technologische evolutie en demografische ontwikkelingen. Tekenend is de hoge vlucht van tijdelijk, deeltijds en occasioneel werk. Daaraan zijn voordelen verbonden voor zowel werkgevers als werknemers. Loopbanen zijn ook minder rechtlijnig geworden, met frequentere transities tussen arbeidsmarktstatuten en combinaties van statuten. De digitalisering heeft deze veranderingen nog versterkt. Zeer flexibele vormen van werk, zoals bijvoorbeeld platformwerk, zijn in ontwikkeling. Ook het zelfstandig werk is de voorbije jaren sterk geëvolueerd. De term verwijst in toenemende mate ook naar vormen van werk in ondergeschikt verband.

Volgens de Commissie besloeg in 2016 de groep van zelfstandigen en atypische werknemers tezamen, gemeten op basis van de arbeidskrachtenenquête, ongeveer 39% van de arbeidskrachten (14% zelfstandigen, 8% tijdelijke voltijdse werknemers, 4% tijdelijke deeltijdse werknemers en 13% deeltijdse permanente werknemers). De helft daarvan zou het risico lopen onvoldoende toegang te hebben tot sociale bescherming en werkgelegenheidsdiensten. Een hoog percentage van de zelfstandigen (71%) zijn zelfstandigen zonder werknemers. Deze groep is zeer divers samengesteld. Bij de tijdelijke contractuele werknemers zijn jongeren oververtegenwoordigd. In de meest kwetsbare statuten zijn laag opgeleiden oververtegenwoordigd. De meeste zelfstandigen zonder werknemers zijn mannen; maar vrouwen zijn oververtegenwoordigd bij de deeltijdse en tijdelijke werknemers. De crisis heeft bijgedragen tot een toenemend gevoel van onzekerheid op de arbeidsmarkt. Onder zelfstandigen en atypische werknemers is het percentage werkende armen toegenomen. De crisis kan als langdurig effect hebben dat mensen in deze kwetsbare statuten opgesloten geraken.

De Commissie beklemtoont in deze omstandigheden het belang van socialebeschermingssystemen die ook een belangrijke ondersteunende rol hebben naar de arbeidsmarkt toe. De socialebeschermingssystemen van de lidstaten moeten aangepast worden aan de nieuwe situatie. Onze economieën kunnen weerbaarder worden door adequate en financieel houdbare socialebeschermingssystemen. Deze systemen moeten toelaten de voordelen te plukken van de grote veranderingen op de arbeidsmarkt die nieuwe mogelijkheden bieden, terwijl ze de negatieve effecten op werkomstandigheden en welzijn voorkomen en remediëren.

De problemen die vaak vastgesteld worden hebben te maken met dekking, overdraagbaarheid van rechten en transparantie. Een meerderheid van de lidstaten wordt ermee geconfronteerd. De Commissie identificeerde drie soorten problemen.

Ten eerste zijn er problemen wat formele dekking betreft. Werknemers met een atypische job hebben vaak formeel wel toegang tot socialebeschermingsregelingen, maar sommige categorieën zijn uitgesloten. Voor zelfstandigen verschilt de formele toegang sterk van land tot land en soms binnen hetzelfde land tussen deelgroepen van zelfstandigen. Zelfstandigen hebben vaak wel toegang tot universele systemen en tot de bijstand, maar soms niet tot socialeverzekeringsystemen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Ten tweede zijn er problemen van effectieve dekking. Zowel atypische werknemers als zelfstandigen hebben problemen op dit vlak om twee redenen. In de eerste plaats zijn de voorwaarden voor het toekennen van sociale uitkeringen vaak bepaald in functie van voltijds werk van onbepaalde duur. Ze zijn moeilijk toe te passen in andere werkrelaties. Deeltijdse en tijdelijke werknemers voldoen vaak niet aan de hoge minimumdrempels om sociale rechten te verkrijgen. Verder kunnen berekeningsregels en de inkomensbasis voor de berekening van rechten (zoals inkomen over een lange periode in het verleden, voorschieten van bijdragen, enz.) correcte bijdragebetaling ontmoedigen. Zelfstandigen krijgen daarom voor werkloosheid, ziekte en moederschap soms uitkeringen aan lager tarief en gedurende kortere perioden. Overdraagbaarheid van rechten tussen regelingen en statussen is ook vaak een groot probleem. Denk bijvoorbeeld aan 'tweede pijler'-rechten in enkele landen. Een werknemer die zelfstandige wordt kan na het einde van de zelfstandige activiteit vaak niet terugvallen op een werkloosheidsuitkering.

Ten derde zijn er problemen wat de transparantie van de regelingen betreft. Complexiteit van de regelgeving en ondoorzichtigheid van de regelingen staat de effectieve uitoefening van sociale rechten in de weg. Het is vaak niet evident om een gecombineerd overzicht te krijgen van de rechten die mensen opgebouwd hebben in verschillende statussen of jobs.

Door al deze problemen bestaat het risico dat er op termijn een grote ongelijkheid groeit tussen enerzijds standaardwerknemers en anderzijds zelfstandigen en atypische werknemers. Willen we verder de werkgelegenheid in atypische jobs en zelfstandige activiteit bevorderen en tegelijkertijd preciaire werk- en levensomstandigheden vermijden, dan moeten de gaten in de toegang tot sociale bescherming en de ondersteuning van tewerkstelling gedicht worden. Een Europees beleidskader kan de lidstaten helpen om de leemten in hun socialebeschermingssystemen aan te vullen en zo bij te dragen tot het versterken van de economische en sociale veerkracht.

Weliswaar passen de lidstaten hun systemen aan. Pensioensystemen zijn vaak hervormd in functie van de vergrijzing (zowel met het oog op adequaatheid, als op financiële houdbaarheid), nieuwe vormen van werk worden meer gereguleerd en toegang tot sociale bescherming is verbeterd voor sommige groepen. De vooruitgang op dit vlak is echter zeer ongelijk tussen de lidstaten.

2.1.2. Welke doelstellingen voor een Europees initiatief?

De Commissie onderscheidde drie mogelijke doelstellingen voor een Europees initiatief.

a. Alle werknemers en zelfstandigen formeel en effectief gedekt voor sociale bescherming

1. Formele dekking

Een Europees initiatief kan op verplichte of op vrijwillige dekking voor sociale bescherming gericht zijn. Die keuze kan een grote impact hebben op het aantal gedekte personen.

Verplichte dekking van alle groepen op de arbeidsmarkt (een zelfde dekking voor atypische werknemers als voor standaardwerknemers) is de efficiëntste methode. Doordat ze het onveiligheidsgevoel voor werknemers met een atypische job en voor zelfstandigen wegneemt, zal ze de dynamiek van de arbeidsmarkt bevorderen. Als het toekennen van bijkomende sociale rechten gepaard gaat met het betalen van bijdragen, kan dit ervoor zorgen dat de impact op de publieke financiën beperkt blijft. Bovendien kunnen de publieke uitgaven voor sociale bijstand op deze manier verlaagd worden. Schijnzelfstandigheid en te veel atypisch werk zouden ook vermeden kunnen worden omdat het verschil in arbeidskost met standaardwerk aanzienlijk verlaagd wordt. De toename van de arbeidskosten en de kost van aanwervingen kunnen wel een impact hebben op de vraag naar en het aanbod van werk. Zelfstandigen en werkgevers kunnen aanvoeren dat de bijkomende kost hun competitiviteit zal aantasten. De meerkost moet dan ook zorgvuldig berekend worden.

Vrijwillige verzekering heeft het voordeel dat de beslissing zich al dan niet te verzekeren berust op de vrije keuze van het individu. ‘*Opt in*’ of ‘*opt out*’ zijn mogelijk en er kan gewerkt worden aan de opportuniteitsstructuur (stimuleren en ontraden). Dit systeem zou inspelen op de heterogeniteit van de groep zelfstandigen en atypische werknemers en zou ruimte laten voor hun eigen preferenties en behoeften. Vrijwillige verzekering leidt echter vaak tot onderverzekering. Mensen onderschatten zowel de waarschijnlijkheid dat risico’s ook werkelijk zullen optreden, als de kost die daaraan verbonden is.

2. Effectieve dekking

De analyse van de Commissie toont het belang aan van het aanpassen van bijdrage- en uitkeringsdrempels. Omwille van subsidiariteitsoverwegingen zouden de drempels en de toekenningsvoorwaarden niet op Europees niveau bepaald mogen worden, maar een Europees initiatief zou actie op dit vlak wel kunnen ondersteunen. De lidstaten zouden vrij blijven om de keuze te maken tussen nieuwe regelingen of het uitbreiden van bestaande regelingen, om de financieringswijze en de bijdragen van werknemers en werkgevers en zelfstandigen te bepalen, om stimuli te voorzien via de belastingen en obstakels weg te nemen, om de soorten en combinatie van soorten regelingen (publiek, beroepsgebonden, privaat) te bepalen en om over toekenningsvoorwaarden, drempels en berekeningsregels te beslissen.

b. Socialebeschermingsrechten worden bewaard wanneer mensen veranderen van job, van activiteitensector of status, of wanneer ze van of naar zelfstandig werk overstappen

Opbouw van rechten onmiddellijk laten beginnen en sociale rechten overdraagbaar maken wanneer iemand van job of arbeidsmarktstatuut verandert zou de dynamiek en de flexibiliteit van de arbeidsmarkten bevorderen. Er kunnen verschillende minimumvoorwaarden gesteld worden, afhankelijk van de tak van sociale bescherming.

c. Transparantie: gemakkelijke toegang tot gebruiksvriendelijke informatie over (individuele) rechten en plichten wat sociale bescherming betreft om het even in welke werkstatus een persoon zich bevindt

Een transparant socialebeschermingssysteem zorgt voor gemakkelijk toegankelijke informatie over rechten en plichten. Het verzekeren van transparantie kan op korte termijn kosten met zich meebrengen voor de overheden, maar op langere termijn kan het bijdragen tot meer efficiënte systemen. Ook werkgevers en bedrijven zullen baat hebben bij een efficiëntere administratieve afhandeling.

2.1.3. Welke Europese instrumenten gebruiken?

Er kunnen verschillende wetgevende en niet-wetgevende instrumenten gebruikt worden om de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen te verbeteren. Voorop staat wel dat het niet de bedoeling kan zijn de sociale bescherming te harmoniseren op Europees niveau en afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om hun nationale systemen te organiseren.

a. Niet-wetgevende instrumenten

Adequaatheid, kwaliteit en efficiëntie van socialebeschermingssysteem zijn kernthema's voor de Sociale Open Methode van Coördinatie. In de werkgelegenheidsrichtsnoeren en het Europees Semester zullen sociale overwegingen centraal blijven staan. De analyse in het kader van het Semester en de landspecifieke aanbevelingen zullen relevante instrumenten zijn om de mate waarin de lidstaten sociale bescherming voor allen garanderen te evalueren, op te volgen en te vergelijken.

b. Een aanbeveling van de Raad

De Commissie zou een aanbeveling van de Raad kunnen voorstellen waarin de lidstaten uitgenodigd worden een gemeenschappelijke set van bouwstenen in acht te nemen bij het ontwerpen of aanpassen van hun socialebeschermingssysteem. Zo'n bouwstenen zouden niet bindend zijn, maar ze kunnen een goede basis vormen voor een gelijk speelveld tussen de lidstaten voor wat betreft de manier waarop ze toegang tot sociale bescherming zullen aanpakken. Een aanbeveling zou unanimititeit vereisen in de Raad. De uitvoering van de aanbeveling zou opgevolgd kunnen worden in het kader van het Europees Semester, inclusief met behulp van *benchmarking* en ondersteund door de uitwisseling van goede praktijken.

c. Een richtlijn

Artikel 153 (2) van het Verdrag over de Werking van de EU geeft de mogelijkheid om een richtlijn uit te vaardigen op het vlak van 'sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers', met het oog op het voorstellen van minimumvereisten voor de geleidelijke uitvoering in de lidstaten, voor zover ze (i) zou vermijden administratieve, financiële en wettelijke beperkingen op te leggen op zo'n manier dat de oprichting en de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) zou worden beperkt, ii) niet het recht zou beperken van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidssystemen te bepalen en (iii) niet op een significante manier het financieel evenwicht van de systemen zou beïnvloeden. Artikel 352 van het Verdrag over de Werking van de EU kan de verdragsbasis bieden voor een initiatief inzake zelfstandige arbeid. De Commissie kan een wetgevend voorstel (of voorstellen) voor een richtlijn publiceren die de lidstaten vraagt, waar nodig, om hervormingen op

stapel te zetten ten einde de objectieven van een initiatief inzake toegang tot sociale bescherming te bereiken. Een richtlijn legt de focus op de te bereiken resultaten. Het wordt aan de lidstaten overgelaten te beslissen over alle parameters van het ontwerp van hun nationale socialebeschermingssystemen.

2.2. CONSULTATIE VAN DE STAKEHOLDERS

Op basis van voorgaande argumentatie startte de Commissie een uitgebreide consultatie over een mogelijk initiatief, gericht op een betere toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.⁶

De in het Verdrag over de Werking van de EU voorziene consultatie van de sociale partners (zie hoger) vond zoals gebruikelijk plaats in twee fasen, die respectievelijk liepen van 29 april tot 23 juni 2017 (eerste consultatie) en van 20 november 2017 tot 5 januari 2018 (tweede consultatie). Daarnaast werd er ook een algemene publieke consultatie opgezet die liep van 20 november 2017 tot 15 januari 2018. Een gerichte consultatie van welbepaalde organisaties zoals het Europees Sociaal Beschermingscomité, vertegenwoordigers van de zelfstandigenorganisaties, de civiele samenleving en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en private verzekeraars vond plaats in de loop van december 2017.

Tijdens de consultatie in verband met de Europese Pijler van Sociale Rechten was het al duidelijk geworden dat er bij veel *stakeholders* bezorgdheid leefde over de obstakels waarmee mensen met een atypische job of zelfstandigen geconfronteerd worden, wanneer ze toegang tot sociale bescherming (zoals werkloosheidsuitkeringen, ziekte-uitkeringen invaliditeitsuitkeringen, gezondheidszorg en pensioenen) zoeken. Andere EU-instellingen zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en het Europees Parlement hebben de aandacht gevestigd op deze problemen en het Europees Parlement heeft opgeroepen tot actie.⁷

Een gedetailleerde weergave van de resultaten van de consultatie valt buiten het bereik van dit artikel.⁸ We beperken ons tot een korte samenvatting door de Commissie van de resultaten van de consultatie van de sociale partners.

Zowel werknemers als werkgevers waren ervan overtuigd dat de uitdagingen, geschetst door de Commissie, reëel zijn, maar ze verschilden van mening over de opportuniteit van actie op het niveau van de Europese Unie. De vakbonden waren voorstander van wetgevende actie op EU-niveau om minimumstandaarden voorop te stellen, maar de werkgeversorganisaties vonden dat het aan de lidstaten was om de problemen aan te pakken, omdat zij de bevoegdheid hebben om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven.

(6) De verantwoordelijke eenheid in het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie ontwikkelde ter voorbereiding van het initiatief een *stakeholder*-consultatiestrategie.

(7) Resolutie van het Europees Parlement over de Europese Pijler van Sociale Rechten (2016/2095(INI)). Straatsburg, 19 januari 2017.

(8) Een overzicht van de resultaten van de consultatie is te vinden in European Commission, *Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report*, SWD(2018) 79 final, Straatsburg, 13 maart 2018, ook als bijlage 11 opgenomen in de effectbeoordeling (pp. 129-140).

Alle vakbonden toonden zich voorstander van verplichte formele dekking voor iedereen op het niveau van standaardwerk, al moeten nationale tradities wel in aanmerking genomen worden. De werkgevers verwezen van hun kant naar het principe van de subsidiariteit. Er waren verschillende standpunten: sommigen waren akkoord dat er verplichte dekking moet zijn voor werknemers, maar werknemers moeten zelf kunnen beslissen of de dekking publiek of privaat is; sommige werkgevers beklemtoonden voor de zelfstandigen het belang van de keuzevrijheid; andere werkgevers waren voorstander van vrijwillige dekking, zodat rekening kan gehouden worden met de diversiteit van de vormen van zelfstandig werk en met de heterogeniteit van de groep zelfstandigen.

Vakbonden spraken zich uit voor de volledige overdraagbaarheid van sociale rechten, terwijl de werkgevers alleen voorstander waren van de overdraagbaarheid van minimum sociale rechten. Ze vonden ook dat de overdraagbaarheid niet gepaard kon gaan met bijkomende kosten of administratieve lasten.

Alle partners waren het erover eens dat meer transparantie nodig is.

De Commissie concludeerde uit de consultatie uiteindelijk dat er geen consensus was tussen de sociale partners om rechtstreekse onderhandelingen op te starten over het initiatief dat ze aangekaart had.

3. VAN HET VOORSTEL VOOR EEN AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE COMMISSIE NAAR DE GOEDKEURING VAN DE AANBEVELING DOOR DE RAAD VAN MINISTERS

Nadat uit de consultatie van de sociale partners gebleken was dat er geen consensus kon gevonden worden om onderhandelingen op te starten met betrekking tot de door de Commissie geïdentificeerde pijnpunten, publiceerde de Europese Commissie op 13 maart 2018 haar eigen voorstel voor een aanbeveling van de Raad over de Toegang tot Sociale Bescherming. Het voorstel zou tussen april en november 2018 besproken worden in de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden.

3.1. DE EFFECTBEORDELING VAN DE COMMISSIE EN DE AFWEGING VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN

De effectbeoordeling is het basisdossier dat binnen de Commissie op het niveau van de administratie wordt voorbereid. Typisch wordt zo'n dossier opgesteld in samenwerking tussen verschillende directoraten-generaal binnen de Commissie die bij de materie betrokken zijn in het kader van een *interservice* overleggroep.⁹ De effectbeoordeling geeft een grondig overzicht van de resultaten van het studiewerk dat de Commissie zelf gedaan heeft of heeft laten uitvoeren en de consultaties die ze georganiseerd heeft met het oog op een doordachte besluitvorming. Ze geeft de probleemanalyse weer en beschrijft alternatieve beleidsscenario's en hun verwachte impact. Hoger gingen we reeds in op de probleemdefinitie en de consultatie. Hieronder beschrijven we kort de alternatieve scenario's die de Commissie heeft ontwikkeld en geanalyseerd.

(9) Voor meer informatie hierover: European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018. pp. 48-49.

KADER 2: STUDIES OP VRAAG VAN DE EUROPESE COMMISSIE TER ONDERSTEUNING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Ter ondersteuning van de effectbeoordeling heeft de Commissie diverse studies laten uitvoeren. De belangrijkste zijn:

- Een *mapping* van de formele en effectieve toegang tot de belangrijkste socialebeschermingstakken in de lidstaten door het European Social Policy Network. Er zijn studies voor elk van de lidstaten plus enkele andere Europese landen en een syntheseverslag (april 2017). Zie: Slavina Spasova, Denis Bouget, Dalila Ghailani en Bart Vanhercke, *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, april 2017, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7993&furtherPubs=yes>.
- Een studie om de impact te onderzoeken van diverse opties voor een mogelijk EU-initiatief in verband met de toegang tot sociale bescherming en tewerkstellingsdiensten voor mensen in alle vormen van werk door de Fondazione Giacomo Brodolini (februari 2018). Zie: Fondazione G. Brodolini, *Access to social protection for all forms of employment Assessing the options for a possible EU initiative*, maart 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8067>.
- Een gedragsstudie over de effecten van een uitbreiding van de sociale bescherming voor mensen in alle vormen van werk door Open Evidence. De studie is gebaseerd op een enquête uitgevoerd bij 8.000 mensen in 10 lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Zweden) (februari 2018). Zie: *Open Evidence Behavioural Study on the Effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment*, februari 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8069>.
- Zes case-studies over bijzondere vormen van werk (mini-jobs in Duitsland, burgerlijk rechtcontracten in Polen, zelfstandigen zonder personeel in Nederland, gelegenheidswerknemers in Roemenië, economisch afhankelijke zelfstandigen in Spanje, projectwerknemers in continue samenwerkingsprojecten in Italië) (maart 2018). Zie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8070>.

Zoals hiervoor al aangeduid was het doel van de aanbeveling volgens de Commissie het elimineren van obstakels die beletten dat iedereen een adequate sociale bescherming geniet, ongeacht de arbeidsstatus, terwijl de autonomie van de lidstaten om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven wordt gerespecteerd (subsidiariteit en proportionaliteit en artikel 153 (4) van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie). Het blijft dus aan de lidstaten te beslissen over het niveau van de bescherming, over de uitbreiding van bestaande systemen of het inrichten van nieuwe systemen, over de financieringswijze, inclusief de verdeling van de bijdragen over werknemers en werkgevers en over de combinaties van systemen: publiek, beroepsgebonden en privaat.

3.1.1. Te overwegen maatregelen

Welke maatregelen konden dan in overweging worden genomen? Sommige mogelijkheden werden in een vroege fase verworpen: meer en betere arbeidsinspectie, een universeel basisinkomen, individuele socialebeschermingsvoorzieningen buiten de publieke sociale zekerheid en uitkeringen in natura. In de effectbeoordeling argumenteert de Commissie waarom deze maatregelen niet werden weerhouden.¹⁰

Maatregelen op drie domeinen konden wel overwogen worden: het sluiten van gaten in de formele dekking, het aanpakken van problemen van effectieve dekking en van overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten en het creëren van grotere transparantie in verband met rechten en plichten. In de effectbeoordeling bespreekt de Commissie de verwachte impact van diverse maatregelen op het vlak van effectiviteit, directe kosten en andere economische gevolgen en van sociale impact.

a. Formele dekking

De sociale bescherming kan uitgebreid worden tot de nu niet gedekte groepen door verplichte of door vrijwillige dekking. Deze keuze kan belangrijke gevolgen hebben voor de aantallen extra gedekte personen (zie hoger). Combinaties van de twee modaliteiten zijn mogelijk. Zo kan een basisbescherming verplicht en een bijkomende bescherming vrijwillig zijn.

b. Effectieve dekking

Effectieve dekking betreft de regelgeving inzake het bepalen van drempels (inkomen en bijdragen, tijd) en de regelgeving inzake overdraagbaarheid van rechten (noodzakelijk omdat loopbanen steeds minder lineair zijn).

De minimumperiodes zouden zo kunnen worden aangepast dat ze juist voldoende zijn om misbruik te voorkomen, maar geen onnodige barrières opwerpen voor atypische werknemers en zelfstandigen. De volledige afschaffing van de drempels zou onrealistisch zijn omdat zo de deur voor misbruik zou worden opengezet.

Sociale rechten zouden beter bewaard, overdragen en opgebouwd kunnen worden. Bewaren zorgt ervoor dat rechten in stand gehouden worden wanneer een persoon overstapt naar een andere regeling en de rechten niet kunnen overgedragen worden. Wanneer overdracht mogelijk is, kan ze verplicht zijn. Er moet dan voor gezorgd worden dat er geen excessieve administratieve kosten of transferberekeningen nodig zijn. Het opbouwen of optellen van rechten over regelingen binnen één tak kan zorgen voor vlotte transities op de arbeidsmarkt. De opbouw van rechten zou beperkt kunnen worden tot een bepaalde cumuleergrens, afhankelijk van de beleidsobjectieven.

Een mogelijkheid om het probleem van de overdracht van sociale rechten aan te pakken zou eruit kunnen bestaan te werken met persoonlijke socialezekerheidsrekeningen. Dit houdt in dat socialezekerheidsrechten direct gekoppeld worden aan de persoon in plaats van aan de socialezekerheidsregelingen (ongeacht de statuten). Dit kan gebeuren

(10) Zie pp. 23-24 in de effectbeoordeling: European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

hetzij door de coördinatiemechanismen tussen de bestaande regelingen te versterken, hetzij door een grote hervorming, gericht op het drastisch reduceren van het aantal verschillende systemen.

c. Transparantie

Informatie over rechten en plichten zou gratis moeten verstrekt kunnen worden aan de sociaal verzekerde. Twee soorten informatie zijn te onderscheiden: generieke informatie (bijv. op webpagina's per regeling met aanduiding van de verschillen tussen statuten) en gepersonaliseerde informatie (ook in de vorm van simulatietools of gepersonaliseerde rekeningen).

3.1.2. Drie scenario's of beleidspakketten

De 'Betere Regelgeving'-reglementering vraagt dat de impacts van alternatieve beleidspakketten tegen elkaar worden afgewogen om zo het beste pakket te kunnen selecteren. Elk beleidspakket moet maatregelen omvatten in de drie hierboven geïdentificeerde domeinen (geïntegreerd), omdat die dimensies ook samenhangen: ze versterken elkaar. Er werden in dit geval drie scenario's naast elkaar gezet: een *baseline* scenario of A-scenario (ongewijzigd beleid), een B- en een C-scenario.

In het *baseline scenario* van ongewijzigd beleid verwacht de Commissie dat het aantal mensen dat het risico loopt onvoldoende gedekt te zijn voor sociale bescherming zal blijven toenemen. Een toename van het aandeel atypische werknemers van 25% in 2016 naar 29% in 2030 werd verwacht. Het aandeel zelfstandigen zou ongeveer stabiel blijven op 14%. Ongetwijfeld zouden de lidstaten maatregelen blijven nemen om de negatieve effecten van deze ontwikkeling op te vangen, maar te dispaaraat, te partieel en met grote verschillen over de Europese Unie. Ook zonder nieuwe initiatieven op EU-niveau zouden – in het kader van het Europees Semester en de Sociale Open Methode van Coördinatie – aanbevelingen en beleidsrichtlijnen gegeven worden aan de lidstaten; maar in afwezigheid van een nieuwe gerichte actie zal dat onvoldoende resultaten opleveren. Andere initiatieven in uitvoering van de Europese Sociale Pijler, zoals het voorstel van richtlijn over voorspelbare en transparante arbeidsvoorwaarden of het voorstel van richtlijn over het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en zorgverleners, zouden zeker een positieve impact hebben, maar ook onvoldoende blijken te zijn. Initiatieven op het terrein van de beroepsgebonden sociale zekerheid (tweede pijler), waarin de sociale partners een grote rol spelen, zouden ook een bijdrage kunnen leveren, maar er is geen aanleiding om te denken dat ze zonder een breed nieuw initiatief voldoende soelaas zouden brengen.

Naast het *baseline scenario* onderscheidde de Commissie een scenario B en een scenario C. De sleutelementen van beide scenario's of beleidspakketten worden hieronder in Tabel 1 weergegeven.

TABEL 1: MAPPING VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN B EN C¹¹

Doelstellingen/Maatregelen		Beleidspakket B	Beleidspakket C
Formele dekking	Verplichte dekking	Atypische werknemers	Atypische werknemers en zelfstandigen
	Vrijwillige dekking	Zelfstandigen	-
Effectieve dekking en overdraagbaarheid van sociale rechten	Aanpassing van tijdsdrempels	Ja	Ja
	Overdraagbaarheid	Overdraagbaarheid en opbouw	Persoonlijke (individuele) rekeningen
Transparantie	Generieke informatie	Ja	Ja
	Gepersonaliseerde informatie	Ja	Ja (geen bijkomende maatregelen nodig gezien de invoering van persoonlijke rekeningen)

Wat formele dekking betreft: beleidspakket C voorziet verplichte formele dekking voor allen, terwijl beleidspakket B een gedifferentieerde aanpak volgt, met name een verplichte dekking voor de atypische werknemers en een vrijwillige dekking voor de zelfstandigen. Vrijwillige dekking voor zelfstandigen zou een antwoord bieden aan *stakeholders* die het belangrijk vinden een onderscheid te maken tussen verschillende subgroepen binnen de groep zelfstandigen. Verplichte dekking voor zelfstandigen werd niet onrealistisch geacht omdat 16 landen, tenminste voor enkele takken, verplichte verzekeringen voor zelfstandigen hebben en er voor elke tak wel enkele landen te vinden zijn waar verplichte verzekering bestaat.

Wat effectieve dekking betreft: pakket C (de maximale optie) voorziet naast algemene verplichte formele dekking ook in individuele rekeningen om de overdraagbaarheid van sociale rechten te bevorderen. Deze optie is maar zinvol wanneer er ook formele dekking is. In pakket B zouden individuele rekeningen buiten proportie zijn gezien de vrijwillige formele dekking; daarom beperkt de dimensie overdraagbaarheid zich hier tot betere coördinatie tussen systemen en verplichte overdraagbaarheid van rechten en opbouw van rechten (optelling) bij verandering van regeling.

Wat het herzien van tijdsdrempels die excessieve obstakels vormen voor dekking in de praktijk betreft, is er geen verschil tussen pakket B en C. Er kan geen waarde vooropgesteld worden op EU-niveau. Zo'n drempels zijn afhankelijk van het precieze design van de systemen en hun interactie met andere regelgeving en bovendien speelt hier de overweging van de subsidiariteit.

(11) Aangepaste versie van Table 1, p. 38 in de effectbeoordeling: *European Commission, Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

Wat transparantie betreft, zijn er hogere vereisten in beleidspakket B omdat daarin een grotere differentiatie van rechten blijft, maar in pakket C zou er als bijproduct van de systeemhervorming sowieso een grotere transparantie zijn. In pakket B is er een grotere voorziening van zowel persoonlijke als generieke informatie nodig; in pakket C beperkt dit zich tot generieke informatie, want de persoonlijke informatie zit al in de persoonlijke rekeningen.

3.1.3. Verwachte impact van de ontwikkelde beleidspakketten in vergelijking met ongewijzigd beleid en selectie van het voorkeurspakket

Pakket B zou een betere sociale bescherming opleveren en dus een duidelijke positieve sociale impact hebben, maar er zijn natuurlijk kosten aan verbonden voor de publieke begroting en voor de werkgevers. De gedifferentieerde aanpak respecteert de keuzevrijheid van de zelfstandigen, houdt rekening met de aard van de zelfstandige arbeid en reflecteert de aanzienlijke heterogeniteit binnen de groep zelfstandigen. Het voorzien in meer generieke en persoonlijke informatie (meer transparantie) zou tot hogere vrijwillige dekking kunnen leiden, met relatief beperkte kost voor de publieke begroting. Het pakket zou een merkbare bijdrage kunnen leveren tot vlottere arbeidsmarkttransities en -dynamiek omdat het bijdraagt tot de opbouw van rechten, verbonden aan verschillende socialezekerheidsregelingen doorheen de loopbaan. Dekking zou al kort na de overstap naar een ander arbeidsmarktstatuut gegarandeerd worden.

Pakket C zou bijzonder effectief zijn omwille van de verplichte formele dekking van allen. De invoering van persoonlijke rekeningen vult dit op een nuttige wijze aan omdat dat ook voorziet in dekking bij transities, opnieuw met zeer hoge verwachte effectiviteit. Door op deze manier de verschillen tussen groepen te reduceren, beperkt het beleidspakket de behoefte aan informatievoorziening, al zal de invoering van persoonlijke rekeningen ook de voorziening van persoonlijke informatie met zich meebrengen als bijproduct. Wat de aanpassing van tijdsdrempels betreft (effectieve dekking) is pakket C identiek aan pakket B.

Om de beleidspakketten te vergelijken, gebruikte de Commissie 10 criteria (zie hieronder Tabel 2). Op elk van de criteria werd een kwalitatieve score bepaald op een zeven-punten-schaal van '---' tot '+++'.¹²

(12) De scores kunnen als volgt geïnterpreteerd worden: (+++) sterk positieve impact/zeer goede evaluatie; (++) significant positieve impact/goede evaluatie; (+) kleine positieve impact/evaluatie voldoende; (0) geen impact; (-) kleine kost, (--) significante kost, (---) hoge kost.

TABEL 2: EVALUATIE VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN IN VERGELIJKING MET ONGEWIJZIGD BELEID¹³

Criteria voor het vergelijken van beleidspakketten	A (baseline ongewijzigd beleid)	B	C
Effectiviteit			
Formele dekking	0	++	+++
Effectieve dekking en overdraagbaarheid	0	+++	+++
Transparantie	0	++	+++
Sociale impacts	0	++	+++
Kosten	0	--	---
Subsidiariteit	0	++	+
Proportionaliteit	0	++	+
Standpunt van stakeholders	0	++	+
Coherentie			
Doelstellingen Sociale Pijler	0	+++	+++
Met andere EU-doelstellingen	0	++	+++

Van de twee beleidspakketten verkiest de Commissie in de effectbeoordeling uiteindelijk pakket B. Dit pakket geeft volgens haar het beste evenwicht tussen de nagestreefde objectieven en de kosten, respecteert het best subsidiariteit en proportionaliteit en is het meest in lijn met de resultaten van de consultatie. Deze optie houdt ook het meest rekening met de heterogeniteit van de groep zelfstandigen. Bij de vrijwillige dekking kan gekozen worden voor ‘opt in’- of ‘opt out’-regelingen. ‘Opt out’-regelingen geven betere resultaten wat het aantal gedekte personen betreft. Eventueel zou voor een gemengde benadering kunnen gekozen worden, die rekening houdt met de aard van het zelfstandig werk. Voor risico’s die moeilijker te evalueren zijn, omwille van de asymmetrische informatie en de afwezigheid van een tegenpartij die de informatie verifieert zoals de werkgevers van afhankelijke werkers, kan ‘opt in’ het meest aangewezen zijn. Dit kan van toepassing zijn op werkloosheid en op arbeidsongevallen en beroepsziekten. Anderzijds kan een regeling, die de zelfstandigen meer in de richting van dekking stuurt, overwogen worden voor de regelingen waar de asymmetrie van de informatie minder problematisch is. ‘Opt out’-clausules kunnen overwogen worden voor pensioenen, invaliditeit, ziekte en moederschap.

(13) Zie p. 39 in de effectbeoordeling: European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

3.2. HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Het voorstel van de Commissie dat uiteindelijk op 13 maart 2018 werd gelanceerd was een voorstel voor een aanbeveling van de Raad.¹⁴ Na de inleidende consideransen ziet de structuur van het voorstel van aanbeveling er uit als volgt:

- paragrafen 1 tot 6: voorwerp en objectieven van de aanbeveling. Bepaling van het personeel bereik (wie is betrokken) en het materieel bereik (welke sociale-beschermingsproducten);
- paragraaf 7: definities toe te passen in het kader van de aanbeveling;
- paragrafen 8 en 9: aanbeveling voor de lidstaten om de formele dekking uit te breiden tot alle werknemers (ongeacht type en duur van de arbeidsverhouding) en zelfstandigen;
- paragraaf 10: aanbeveling voor de lidstaten om effectieve dekking te garanderen, ongeacht het type arbeidsverhouding en de arbeidsmarktstatus door het herzien van de bepalingen inzake bijdragen en rechten;
- paragraaf 11: introductie van het principe van de overdraagbaarheid van rechten, wat moet bijdragen tot effectieve dekking;
- paragrafen 12 tot 15: aanbeveling voor de lidstaten om de adequaatheid van de sociale bescherming te verzekeren en de regelingen beter af te stemmen op de situatie van de rechthebbenden;
- paragrafen 16 en 17: introductie van het principe van de transparantie door het aanmoedigen van de lidstaten om de toegang tot informatie over socialebeschermingsrechten en -verplichtingen te verbeteren en administratieve verplichtingen te vereenvoudigen;
- paragrafen 18 tot 23: uitvoering van de aanbeveling en bepaling van de concrete *deliverables* die gevraagd worden onder de aanbeveling. Vraag aan de lidstaten om binnen de achttien maanden betrouwbare statistieken te produceren over toegang tot sociale bescherming en binnen de twaalf maanden een actieplan met uitvoeringsmaatregelen op te stellen. Vraag aan de Commissie en aan het Europees Sociaal Beschermingscomité om een Europees *benchmarking framework* voor te stellen binnen het jaar na de publicatie van de aanbeveling en vraag aan de Commissie om binnen de drie jaar de uitvoering van de aanbeveling te evalueren en om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering met financiering en wederzijds leren.

Opmerkelijk is dat het uiteindelijk voorstel van de Commissie niet in overeenstemming was met de resultaten van en de afwegingen gemaakt in de effectbeoordeling. Dat lijkt aan te geven dat er nog belangrijke wijzigingen werden aangebracht in de eindfase van de politieke besluitvorming over het dossier in het college van commissarissen.

Enkele belangrijke verschilpunten tussen enerzijds de voorbereidende werkzaamheden en de effectbeoordeling en anderzijds het voorstel van aanbeveling:

- in de effectbeoordeling wordt de term ‘sociale zekerheid’ gebruikt. Die is in het voorstel van aanbeveling vervangen door de term ‘sociale bescherming’;
- aanvankelijk (tijdens de consultatie) leek het de bedoeling dat het initiatief niet alleen zou slaan op toegang tot sociale bescherming maar ook op toegang tot

(14) Europese Commissie, *Voorstel voor een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, COM(2018) 132 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

ondersteuning bij het vinden van werk. Het laatste luik is niet weerhouden in de effectbeoordeling noch in het voorstel;

- in de effectbeoordeling is het materieel voorwerp beperkt tot de takken van sociale zekerheid waarvoor de opbouw van rechten afhankelijk is van het arbeidsmarktstatuut. Omdat de verzekering voor gezondheidszorgen meestal gefinancierd wordt uit algemene middelen, wordt die in de effectbeoordeling niet beschouwd als binnen het bereik van de aanbeveling. In het uiteindelijk voorstel van de Commissie worden de gezondheidszorgen wel beschouwd als binnen het bereik. Dat voegt de dimensie diensten toe aan de uitkeringen;
- wat formele dekking van zelfstandigen betreft, werden in de effectbeoordeling twee opties vergeleken: verplichte dekking (pakket C) en vrijwillige dekking (pakket B, dat de voorkeur genoot). In het voorstel van de Commissie wordt echter voor een derde weg gekozen: verplichte dekking van de zelfstandigen voor alle betrokken takken, behalve voor de werkloosheidsuitkeringen waarvoor vrijwillige dekking gekozen wordt;
- wat overdraagbaarheid van sociale rechten betreft, wordt de optie van de persoonlijke rekeningen (in pakket C) in het voorstel van aanbeveling alleen bij wijze van voorbeeld aangehaald;
- in het voorstel van de Commissie wordt een bijkomende (vierde) dimensie van toegankelijkheid geïdentificeerd: naast (1) formele en (2) effectieve dekking, overdraagbaarheid van sociale rechten en (3) transparantie wordt ook een afzonderlijke dimensie adequaatheid (4) toegevoegd die niet in de consultatie noch in de effectbeoordeling aan bod kwam. Adequaatheid betreft zowel de uitkerings- als de bijdragenzijde.

In wat volgt bespreken we kort de wijzigingen aan het voorstel van de Commissie die werden aangebracht als gevolg van de onderhandelingen met de lidstaten in de Raad.

3.3. DE ONDERHANDELINGEN IN DE RAADSWERK GROEP VOOR DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN EN DE AANBEVELING VAN DE RAAD

Tussen april en november 2018 werden in totaal zes vergaderingen van de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden gewijd aan de bespreking van het voorstel van de Commissie. De besprekingen startten onder het Bulgaarse voorzitterschap en werden afgerond onder het Oostenrijks voorzitterschap van de Raad.

Over het algemeen was er bij de lidstaten veel steun voor de doelstellingen die vooropgesteld worden in het voorstel van aanbeveling, maar het was uiteindelijk niet eenvoudig om tot een consensus te komen over de inhoud. Unanimiteit van de EU-lidstaten was in dit geval vereist.

Zonder volledigheid te willen nastreven volgen hieronder enkele van de belangrijkste punten van discussie die leidden tot aanpassingen aan het voorstel van de Commissie.

3.3.1. De bevoegdheid van de lidstaten om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven

Artikel 153 par. 4 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie bepaalt dat de lidstaten bevoegd zijn voor de organisatie van hun socialebeschermingssysteem.

De bepalingen van dit artikel “*laten het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen onverlet en mogen geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel; beletten niet dat een lidstaat maatregelen met een hogere graad van bescherming handhaaft of invoert, welke met de Verdragen verenigbaar zijn*”.

EU-actie op het terrein van sociale zekerheid of sociale bescherming ligt altijd gevoelig en dat kwam duidelijk tot uiting tijdens de discussie over dit voorstel van aanbeveling.

De Europese Commissie legde er in dit verband de nadruk op dat met de verdeling van bevoegdheden rekening gehouden was bij de keuze van het instrument: een aanbeveling van de Raad. De Commissie geeft in de effectbeoordeling (zie hoger) aan dat ze ook voor een richtlijn had kunnen kiezen. Tijdens de besprekingen in de Raadswerkgroep voor de Sociale Aangelegenheden bevestigde de juridische dienst van de Raad dat aanbevelingen van de Raad geen bindende juridische gevolgen hebben, alhoewel nationale rechtbanken er zich in bepaalde gevallen wel kunnen door laten inspireren.

In lijn met het voorgaande werd er door de lidstaten op aangedrongen dat de in de aanbeveling gebruikte terminologie coherent zou zijn met de aard van het juridisch instrument. Dus eerder ‘... de lidstaten wordt aanbevolen ...’ dan ‘... de lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat ...’. Als de tekst van de Commissie met de uiteindelijke aanbeveling, zoals aangenomen door de Raad, wordt vergeleken, wordt duidelijk dat er doorheen de tekst veel aanpassingen in deze richting zijn gebeurd.

Er zijn nog andere wijzigingen in dit verband. Hoewel in het voorstel van de Commissie de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialebeschermingssysteem vorm te geven al uitdrukkelijk werd erkend (zie paragraaf 2 van het Commissievoorstel: “*De lidstaten zijn bevoegd om de hoogte van de bijdragen vast te stellen en te bepalen welke combinatie van regelingen geschikt is, overeenkomstig artikel 153, lid 4, VWEU*”), werd dit nog versterkt in de finale tekst. In paragraaf 1.1 werd toegevoegd: “*met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten om hun sociale beschermingsstelsels in te richten*”. In paragraaf 6 werd toegevoegd: “*Deze aanbeveling weerhoudt de lidstaten er niet van om gunstigere bepalingen inzake sociale bescherming te handhaven of vast te stellen dan die welke in deze aanbeveling vervat zijn. Deze aanbeveling perkt de autonomie van de sociale partners met betrekking tot hun bevoegdheden bij het opzetten en beheren van de sociale beschermingsstelsels niet in ...*”.

Op verschillende plaatsen doorheen de tekst (formele dekking, overdraagbaarheid van rechten, adequaatheid) werd ook toegevoegd “*met inachtneming van nationale omstandigheden*”.

3.3.2. Het materieel voorwerp van de aanbeveling

In de effectbeoordeling heeft de Commissie het over ‘sociale zekerheid’, maar in haar voorstel voor de aanbeveling is gekozen voor de term ‘sociale bescherming’¹⁵. Dat riep

(15) Deze term is ook gebruikt in het kader van de consultatie van de sociale partners.

vragen op omdat sociale bescherming vaak als een bredere term wordt gezien, die naast sociale zekerheid ook de sociale bijstand omvat. De Commissie gaf aan uiteindelijk voor ‘sociale bescherming’ geopteerd te hebben omdat die term beter te begrijpen is voor niet-deskundigen en de term ‘sociale zekerheid’ niet in alle lidstaten gemakkelijk toe te passen is.

In de definitieve tekst van de aanbeveling wordt nu wel in paragraaf 4 verduidelijkt *”Deze aanbeveling is niet van toepassing op het verlenen van toegang tot sociale bijstandsregelingen en minimuminkomensregelingen”*. Deze paragraaf moet samen gelezen worden met paragraaf 11 die zegt *”Bij het beoordelen van de adequaatheid dient het sociale beschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel in acht te worden genomen”* (zie ook verder).

In de definitieve tekst van de aanbeveling werd verder ook gespecificeerd dat zuiver private regelingen niet binnen het bereik vallen: *“Particuliere-verzekeringproducten vallen buiten de reikwijdte van deze aanbeveling”* (paragraaf 1.2).

Het voorstel van aanbeveling bevat een lijst van socialezekerheidsstakken die binnen het bereik vallen, maar tijdens de besprekingen werd opgeworpen dat de term ‘uitkeringen bij ouderdom’ niet éénduidig is. Verwees dit naar ouderdoms- én overlevingspensioenen? De overlevingspensioenen werden toegevoegd in de tekst (paragraaf 3.2 e) ‘ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen’.

3.3.3. Het personeel voorwerp van de aanbeveling

De aanbeveling is van toepassing op werknemers en zelfstandigen (paragraaf 3.1)¹⁶, maar welke definitie moet daarbij gehanteerd worden? In de ontwerp tekst was aanvankelijk een lange lijst van definities opgenomen. Er was geen definitie van ‘zelfstandige’ maar wel een definitie van ‘werknemer’ gebaseerd op de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Paragraaf 7 a) *“werknemer: een natuurlijke persoon die gedurende een bepaalde periode tegen beloning prestaties verricht voor en onder gezag van een ander”*.

De Commissie verwees naar het belang van definities om de aanbeveling inhoud te kunnen geven.

Er werden veel vragen gesteld over de oorsprong van de definities en of de definities wel geharmoniseerd waren met de definities in andere regelgeving onder discussie (zoals de richtlijn over transparante en voorspelbare arbeidsverhoudingen).

Het hanteren van een Europese definitie van werknemer stuitte op verzet. Verschillende lidstaten wensten dat ze hun nationale definities konden toepassen. Uiteindelijk werden een aantal definities waaronder die van werknemer uit de tekst gehaald.¹⁷

(16) Voluit: werknemers en zelfstandigen, met inbegrip van mensen die van de ene naar de andere rechtspositie overstappen of beide rechtsposities combineren, alsmede personen van wie het werk wordt onderbroken ten gevolge van één van de risico's waarvoor sociale bescherming wordt geboden.

(17) Naast de definitie van werknemer verdwenen nog volgende definities uit het voorstel van de Commissie: arbeidsrelatie, duur van de uitkeringen, drempelperiode, minimale werkperiode, economische sectoren.

3.3.4. Formele dekking van zelfstandigen verplicht of vrijwillig?

Eén van de belangrijkste punten van discussie in verband met de aanbeveling betrof het verplicht of vrijwillig karakter van de sociale bescherming voor zelfstandigen. Uit het voorgaande (de alternatieve beleidspakketten in de effectbeoordeling) blijkt dat dit ook al een punt was waar de Commissie mee geworsteld had in de aanloop naar de aanbeveling.

Een aantal lidstaten argumenteerde dat zelfstandige arbeid en atypisch werk vaak zorgen voor een toename van de economische activiteit. Er bestaat een risico dat het opleggen van allerlei verplichtingen de economische activiteit zou terugdringen en bijkomende financiële verplichtingen de activiteit uit de markt zouden prijzen. Bovendien werd geargumenteed dat het risico op arbeidsongevallen sterk verschilt naargelang van de sector waarin zelfstandigen actief zijn. Vrijwillige verzekering biedt de mogelijkheid om daarmee rekening te houden. Een ander argument was dat arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering specifiek ontwikkeld zijn in functie van het dekken van bepaalde risico's door de werkgever voor de werknemer. Het is niet evident om dat toe te passen in het geval van zelfstandigen. Verschillende lidstaten verzetten zich ook op principiële basis (keuze laten aan de zelfstandigen) tegen verplichte verzekeringen voor zelfstandigen.

De Commissie verwees naar het bestaan van zelfstandigen die geen ondernemers zijn maar verborgen werknemers. Daarom is de dekking voor de meeste takken volgens haar best wel verplicht. Uitzondering is de tak werkloosheid waar evaluatie en controle moeilijk is en meer rechtstreeks gerelateerd is aan het ondernemersrisico. Dit reflecteert ook de heterogeniteit van de groep zelfstandigen en respecteert hun keuzevrijheid. Voor de andere takken stelde de Commissie voor om verplichte dekking aan te bevelen. De risico's zouden hier gemakkelijker te evalueren zijn en een verschillende behandeling in functie van de arbeidsmarktstatus moeilijker te rechtvaardigen. Bij werknemers is verzekering verplicht gesteld om ook de financiële houdbaarheid van de regelingen te garanderen. Dat argument gaat volgens de Commissie ook op bij de zelfstandigen.

De finale versie van de aanbeveling beveelt – in het licht van nationale omstandigheden – verplichte dekking aan voor alle werknemers en tenminste vrijwillige dekking en waar passend verplichte dekking voor zelfstandigen (paragraaf 8): *“De lidstaten wordt aanbevolen alle werknemers en zelfstandigen toegang te verschaffen tot adequate sociale bescherming, voor alle in punt 3.2. van deze aanbeveling bedoelde takken. In het licht van de nationale omstandigheden wordt aanbevolen deze doelstelling te bereiken door de formele dekking te verbeteren en uit te breiden tot: a) alle werknemers, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie, op verplichte basis; b) de zelfstandigen, ten minste op vrijwillige basis en waar passend op verplichte basis”.*

Het is opmerkelijk dat de definitieve versie van de aanbeveling daarmee op het vlak van formele dekking in grote mate terugkeert naar het beleidspakket 'B' dat de voorkeur genoot in de effectbeoordeling van de Commissie (zie hoger).

3.3.5. Overdraagbaarheid van rechten

In het voorstel van de Commissie wordt aanbevolen dat sociale rechten opgebouwd en bewaard zouden kunnen blijven en overdragen zouden kunnen worden tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren.

Tijdens de discussie rees de vraag naar de exacte definitie van bewaren, opbouwen en overdragen van rechten. Volgende definities werden toegevoegd in de aanbeveling (paragraaf 7):

- *“g) ‘behoud van rechten’: rechten die zijn verworven in eerdere werkervaringen gaan niet verloren, zelfs indien zij werden verworven onder stelsels met verschillende regels of onder verschillende arbeidsrelaties;*
- *h) ‘opbouw van rechten’: de mogelijkheid om alle rechten bijeen te voegen, waaronder begrepen het laten meetellen van drempelperiodes van een eerdere rechtspositie op de arbeidsmarkt (of in verschillende gelijktijdige rechtsposities op de arbeidsmarkt) voor de drempelperiodes in de nieuwe rechtspositie;*
- *i) ‘overdraagbaarheid’: de mogelijkheid om opgebouwde rechten over te dragen naar een ander stelsel”.*

Omdat overdraagbaarheid van sociale rechten zeker in complexe sociale-beschermingsystemen veel vragen oproept (zoals bijv.: onder welke voorwaarden?) werd een belangrijke kwalificatie toegevoegd: *“De lidstaten wordt aanbevolen om [...] te verzekeren dat de rechten [...] worden behouden, opgebouwd en/of tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren overdraagbaar zijn [...] binnen een bepaalde tak van de sociale bescherming”.*

Deze formulering (en/of) laat ruimte aan de lidstaten om wel bewaring en opbouw van rechten te garanderen, maar niet in alle gevallen volledige overdraagbaarheid.

3.3.6. Adequaatheid

Met betrekking tot adequaatheid werden volgende aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de discussie in de Raad:

- de toevoeging (paragraaf 11) dat bij het beoordelen van de adequaatheid het socialebeschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel in acht dient te worden genomen. Hoewel toegang tot de sociale bijstand strikt genomen niet binnen het bereik van de aanbeveling valt (zie hoger), moet er wel rekening mee gehouden worden bij het evalueren van de adequaatheid;
- het voorstel van de Commissie hield in dat alle vrijstellingen of verlagingen van sociale bijdragen voor groepen met een laag inkomen zouden moeten worden toegepast, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie of de rechtspositie op de arbeidsmarkt. In de definitieve tekst (paragraaf 13) wordt dit gekwalificeerd: *“In het licht van de nationale omstandigheden en waar passend”*, en worden alle vrijstellingen of verlagingen meegenomen (waaronder deze voor lage-inkomensgroepen).

3.3.7. Transparantie

De sectie over transparantie werd in belangrijke mate herschreven.

In het voorstel van de Commissie waren een aantal concrete voorbeelden van informatievoorziening opgenomen:

- het toezenden van regelmatige updates over individuele rechten;
- het opzetten van online simulatie-instrumenten met betrekking tot uitkeringen;
- het opzetten van één-loket-informatiecentra of persoonlijke rekeningen, zowel online als offline.

In de definitieve tekst (paragraaf 15) komen de voorbeelden (inclusief persoonlijke rekeningen) niet meer voor. Er is een algemene aanbeveling dat regels en voorwaarden transparant moeten zijn en dat burgers gemakkelijke en kosteloze toegang moeten hebben tot informatie over individuele rechten en plichten (dus niet noodzakelijk automatisch toegezonden krijgen).

3.3.8. Uitvoeringsbepalingen

Ook wat de uitvoeringsbepalingen betreft werden een aantal wijzigingen aangebracht.

De termijn (*deadline*) voor het opleveren van sommige *deliverables* onder de aanbeveling werd verlengd, zodat de lidstaten wat meer tijd kregen om zich te organiseren. Het nationaal actieplan, dat omgedoopt werd tot een plan dat informeert over de op nationaal niveau uit te voeren maatregelen, wordt verwacht 18 maanden na publicatie van de aanbeveling, in plaats van na 12 maanden (paragraaf 19). Het opleveren van betere nationale statistieken over toegang tot sociale bescherming wordt verwacht na 24, in plaats van na 18 maanden (paragraaf 17).

De oproep om betere nationale statistieken te publiceren wordt wat verzacht door de toevoeging van: ‘waar mogelijk’. Het in het voorstel van de Commissie aangegeven detail van de statistieken – uitsplitsing naar rechtspositie op de arbeidsmarkt (zelfstandige/werknemer), de aard van de arbeidsrelatie (tijdelijk of permanent, deeltijds of voltijds, nieuwe of standaardvormen van werk), geslacht, en leeftijd – wordt weergegeven bij wijze van voorbeeld.

Opmerkelijk is ook dat, waar in het voorstel van de Commissie aangestuurd wordt op de ontwikkeling van een *benchmarking*kader, in de definitieve aanbeveling de zachtere term ‘monitoringkader’ gebruikt wordt (paragraaf 18).

3.4. KORTE SAMENVATTING VAN DE DEFINITIEVE TEKST VAN DE AANBEVELING

Hieronder volgt een samenvatting van de essentie van de tekst waarover op 6 december 2018 een politiek akkoord werd bereikt en die op 8 november 2019 uiteindelijk formeel werd aangenomen door de Raad.¹⁸ De aanbeveling werd op 15 november 2019 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.

3.4.1. Toepassingsgebied

De aanbeveling vraagt de lidstaten toegang tot adequate sociale bescherming te voorzien voor alle werknemers en zelfstandigen.

(18) Na het bereiken van het politiek akkoord was nog bijna een jaar nodig voor de formele goedkeuring van de aanbeveling door de Raad, omdat de tekst in Duitsland en Tsjechië door de parlementen moest worden goedgekeurd vóór goedkeuring door de Raad.

Volgende takken van sociale bescherming vallen binnen het bereik van de aanbeveling:

- uitkeringen bij werkloosheid;
- zorgverstrekkings en uitkeringen bij ziekte;
- moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen;
- uitkeringen bij invaliditeit;
- ouderdomsuitkeringen en nabestaandenuitkeringen;
- uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Op de toegang tot de sociale bijstand en het minimuminkomen heeft deze aanbeveling geen betrekking, evenmin als op zuiver private verzekeringsproducten.

De aanbeveling is van toepassing op werknemers en zelfstandigen, op mensen die zich bewegen tussen de twee statuten of beide combineren en op diegenen die het werk onderbroken hebben omwille van het optreden van een sociaal risico. Verschillende regelingen kunnen van toepassing zijn op werknemers en zelfstandigen.

3.4.2. Formele dekking

De aanbeveling vraagt dat er voor alle hogergenoemde takken formele dekking zou zijn op verplichte basis voor alle werknemers, ongeacht het type arbeidsrelatie. Voor zelfstandigen wordt er ook formele dekking gevraagd voor alle hogergenoemde takken, maar hier tenminste op vrijwillige basis en, waar gepast, op verplichte basis.

3.4.3. Effectieve dekking

De aanbeveling vraagt dat de lidstaten effectieve dekking verzekeren van werknemers en zelfstandigen door ervoor te zorgen dat:

- de regelgeving, wat bijdragen en rechten betreft, de opbouw van rechten en het opnemen van uitkeringen niet belet omwille van het type arbeidsrelatie en het arbeidsmarktstatuut;
- verschillen in regelgeving naargelang type arbeidsrelatie en arbeidsmarktstatuut proportioneel zijn en de specifieke situatie van de rechthebbenden weerspiegelen;
- rechten, verworven in verplichte of vrijwillige regelingen, bewaard, opgebouwd en/of overgedragen kunnen worden over arbeidsstatuten (werknemer, zelfstandige) heen en over economische sectoren heen, gedurende de loopbaan van een persoon of gedurende een zekere referentieperiode en tussen regelingen binnen eenzelfde socialebeschermingstak.

3.4.4. Adequaatheid

Wanneer een sociaal risico optreedt wordt de lidstaten aangeraden ervoor te zorgen dat de regelingen tijdig een adequaat niveau van bescherming bieden aan de aangesloten leden, een waardige levensstandaard in stand houden, passende inkomensvervangende garanderen en er tegelijk altijd voor zorgen dat de aangesloten leden niet in de armoede terechtkomen.

Wanneer adequaatheid wordt geëvalueerd moet altijd het volledige sociale-beschermingssysteem in aanmerking worden genomen.

De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat bijdragen tot de sociale bescherming altijd in verhouding staan tot de draagkracht van werknemers en zelfstandigen.

Waar passend wordt de lidstaten aangeraden ervoor te zorgen dat vrijstellingen of verminderingen van bijdragen voorzien door nationale wetgeving, inclusief deze voor lage-inkomensgroepen, van toepassing zijn op alle types van arbeidsrelatie en arbeidsmarktstatuut.

De lidstaten wordt gevraagd er voor te zorgen dat de berekening van de socialebeschermingsbijdragen en -rechten van zelfstandigen gebaseerd is op een objectieve en transparante vaststelling van hun inkomen, rekening houdend met inkomensschommelingen, en dat ze hun werkelijke inkomen weerspiegelt.

3.4.5. Transparantie

De lidstaten wordt aangeraden ervoor te zorgen dat de voorwaarden en de regelgeving van alle socialebeschermingsregelingen transparant zijn en dat burgers toegang hebben tot actuele, volledige, toegankelijke, gebruiksvriendelijke, duidelijk verstaanbare en gratis aangeboden informatie over hun individuele rechten en verplichtingen.

De lidstaten wordt gevraagd, waar nodig, de administratieve verplichtingen van socialebeschermingsregelingen te vereenvoudigen voor werknemers, zelfstandigen en werkgevers, in het bijzonder voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.

3.4.6. Uitvoering, rapportering en evaluatie

De Commissie en de lidstaten zouden moeten samenwerken aan een betere verzameling van gegevens over de arbeidsmarkt en toegang tot sociale bescherming op het niveau van de Unie, in het bijzonder om de beleidsvoorbereiding over de sociale bescherming van nieuwe vormen van werk te ondersteunen. In dit kader wordt de lidstaten aangeraden binnen de 24 maanden na de publicatie van de aanbeveling, waar mogelijk, betrouwbare nationale statistieken over toegang tot diverse vormen van sociale bescherming te verzamelen en te publiceren, bijvoorbeeld gedetailleerd naar arbeidsmarktstatuut (zelfstandige/werknemer), het type arbeidsverhouding (tijdelijk, permanent, deeltijds, nieuwe vormen van werk, standaardwerk), geslacht en leeftijd.

De Commissie zou samen met het Sociaal Beschermingscomité binnen de 12 maanden na de publicatie van deze aanbeveling een monitoringkader moeten realiseren en gemeenschappelijk overeengekomen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren ontwikkelen om de uitvoering van deze aanbeveling op te volgen zodat ze kan geëvalueerd worden. De lidstaten wordt gevraagd de principes die in deze aanbeveling worden vooropgesteld zo snel mogelijk in de praktijk te brengen en binnen de 18 maanden na publicatie een plan voor te leggen dat aangeeft welke maatregelen er terzake op nationaal niveau zullen genomen worden. De vooruitgang in de tenuitvoerlegging van de plannen zou moeten besproken worden in het kader van de instrumenten voor multilaterale evaluatie, die gebruikt worden in het Europees Semester en de Open Methode van Coördinatie voor Sociale Insluiting en Sociale Bescherming.

De Commissie zou de uitvoering van de aanbeveling moeten ondersteunen met financiering door relevante programma's van de Unie en zou wederzijds leren en de uitwisseling van goede praktijken moeten bevorderen tussen de lidstaten en met de belanghebbende partijen. De Commissie zou vooruitgang in de uitvoering van deze

aanbeveling moeten opvolgen, ook rekening houdend met de impact op de kmo's. In samenwerking met de lidstaten en na consultatie van de betrokken belanghebbende partijen zou de Commissie binnen de drie jaar na de publicatie van deze aanbeveling moeten rapporteren aan de Raad. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de Commissie dan overwegen om bijkomende voorstellen te formuleren.

4. DE UITVOERING VAN DE AANBEVELING

Sinds de goedkeuring van de aanbeveling door de Raad zijn er al een aantal belangrijke stappen gezet in de uitvoering. Hieronder volgt een kort overzicht, dat rekening houdt met de ontwikkelingen tot en met september 2021. Achtereenvolgens komen aan bod: het wederzijds leren programma van de Europese Commissie ter ondersteuning van de uitvoering, de ontwikkeling van het Europees monitoringkader, de nationale uitvoeringsplannen, de toegang tot sociale bescherming als een aandachtspunt in de landspecifieke aanbevelingen van 2020 (Europees Semester) en de ontwikkeling van betere statistieken over toegang tot sociale bescherming.

4.1. HET WEDERZIJDIG LEREN PROGRAMMA VAN DE EUROPESE COMMISSIE OVER TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING

De aanbeveling vraagt dat de Europese Commissie de uitvoering zou ondersteunen door het bevorderen van wederzijds leren op het niveau van de Europese Unie.¹⁹

In de loop van 2018 nog (dus vooraleer de aanbeveling definitief goedgekeurd was door de Raad) publiceerde de Europese Commissie al een brochure met goede praktijken, getiteld: *Access to social protection for workers and the self-employed. Best practice examples from EU Member States*²⁰. De goede praktijken waren gesuggereerd door de lidstaten en de sociale partners, en de Commissie had een selectie gemaakt. In totaal zijn 17 goede praktijken in 13 landen opgenomen, gegroepeerd in drie secties: *closing coverage gaps* (4 praktijken), *ensuring adequate coverage* (9 praktijken) en *increasing transparency* (4 praktijken).

Later, tussen oktober 2019 en september 2020, organiseerde de Europese Commissie een reeks van vier seminars ter ondersteuning van de uitvoering van de aanbeveling en meer in het bijzonder ter ondersteuning van de voorbereiding van de nationale implementatieplannen die tegen 15 mei 2021 naar de Commissie moesten worden gezonden. In totaal namen 22 lidstaten deel aan één of meer seminars. Ook vertegenwoordigers van instellingen van de Europese Unie en nationale sociale partners en de civiele samenleving waren betrokken. Professor Paul Schoukens (KU Leuven) zorgde voor de academische ondersteuning.

Tijdens de seminars kwam het vaak tot een interessante gedachtewisseling over de uitdagingen verbonden aan de uitvoering van de aanbeveling in de praktijk. De resultaten van de seminars, werden telkens samengevat voor rekening van de

(19) Paragraaf 22: *De Commissie zou wederzijds leren en de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten en met de belanghebbende partijen moeten bevorderen.*

(20) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8157&furtherPubs=yes>.

Commissie en er werd ook een document geproduceerd dat de belangrijkste resultaten samenbrengt van alle seminars.²¹ Hieronder volgt een kort overzicht van de resultaten, zoals gepubliceerd door de Commissie.

Een eerste workshop ging door op 29 en 30 oktober 2019. Het thema was *'Uitbreiding van formele dekking voor sociale bescherming. Verplichte versus vrijwillige benadering'*. Uit de studies besteld door de Europese Commissie in de aanloop naar de aanbeveling blijkt dat er belangrijke gaten zijn in de sociale bescherming van atypische werknemers en zelfstandigen. Ze zijn vaak het gevolg van veranderingen op de arbeidsmarkt en in het bijzonder van het ontstaan van nieuwe vormen van werk. De socialebeschermingssystemen zijn veelal onvoldoende aangepast aan die veranderingen. Ze blijven te exclusief afgestemd op standaardwerknemers. Oplossingen voor dit probleem moeten afgestemd zijn op de nationale context. Verschillende voorbeelden van hervormingen in de lidstaten kunnen tot inspiratie dienen. Een bijzondere uitdaging is de uitbreiding van de sociale bescherming naar mensen met een laag inkomen. Er worden vaak inkomensdrempels ingesteld waar beneden een activiteit niet als werk beschouwd wordt en er dus ook geen formele dekking voor sociale bescherming is voorzien. Lage inkomens en bijdragen leiden ook tot lage uitkeringen. Een belangrijk aandachtspunt is het afwegen van de voor- en nadelen van verplichte versus vrijwillige dekking. Bij vrijwillige formele dekking kiezen de lage en de hoge inkomens er vaak voor niet deel te nemen of kiest men ervoor lage bijdragen te betalen. Dat kan de houdbaarheid van de regelingen in gevaar brengen. Verplichte dekking heeft veel voordelen. Vrijwillige regelingen kunnen een tussenstap zijn naar verplichte dekking. De specifieke uitdagingen verbonden aan het uitbreiden van de formele dekking tot atypische werknemers en zelfstandigen werden ook per tak van de sociale bescherming besproken (werkloosheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten, ziekte en gezondheidszorg, pensioenen). Omdat mensen de neiging hebben om zich eerder voor sommige risico's te verzekeren en niet voor andere, kan het een goede optie zijn om verplichte pakketten aan te bieden voor verschillende risico's. Het is belangrijk bij het evalueren van het inkomen van atypische werknemers en zelfstandigen alle inkomen mee te nemen uit de verschillende inkomensbronnen (zoals ook vermogen) omwille van het instabiel inkomen van veel zelfstandigen en atypische werknemers. Tijdens deze workshop werd eveneens aandacht besteed aan de criteria voor een goed besluitvormingsproces met het oog op hervormingen gericht op een betere toegang tot sociale bescherming en aan manieren waarop werknemers en zelfstandigen daarbij betrokken kunnen worden.

Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&furtherEvents=yes&eventsId=1536&langId=en>.

Een tweede workshop ging door op 14 en 15 januari 2020. Het thema was: *'effectieve dekking: inkomens- en tijdsdrempels'*.²² Vaak staan toekenningsvoorwaarden en drempels in de weg van een effectieve sociale bescherming van zelfstandigen en atypische

(21) European Commission, *Mutual Learning Workshops on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed. Final Report written by ICF*, november 2020, zie: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23595&langId=en>.

(22) Formele dekking betreft het recht om deel te nemen aan een socialebeschermingsregeling. Effectieve dekking betreft de mogelijkheid om ook daadwerkelijk (voldoende) rechten op te bouwen.

werknemers. Ze beletten de opbouw van sociale rechten. Ofwel worden identieke criteria toegepast als voor standaardwerknemers, maar zelfstandigen en atypische werknemers kunnen er niet aan voldoen (bijvoorbeeld omwille van volatiel inkomen of onregelmatige bijdragen), ofwel bestaan er verschillende criteria en drempels voor zelfstandigen en atypische werknemers die het opbouwen van voldoende rechten beletten. In beide gevallen zouden de lidstaten het ongewenste effect bij zelfstandigen en atypische werknemers moeten onderzoeken. Een mogelijkheid om hieraan te remediëren is universele socialebeschermingsregelingen opzetten die beter overweg kunnen met de diversiteit van de arbeidsmarktstatuten. In meer gefragmenteerde systemen is het belangrijk om bewaring, opbouw en overdracht van sociale rechten te verzekeren via technische regels en op elkaar afgestemde uitvoeringsorganisaties. Om een betere afstemming te verzekeren kan worden gebruik gemaakt van individuele rekeningen die rechten verbinden aan de persoon, eerder dan aan de werkstatus. Aanpassingen zouden erin kunnen bestaan het inkomen vast te stellen over een langere periode, kwalificerende of wachtperiodes in kleinere eenheden (zoals dagen) uit te drukken, rekening te houden met verschillende soorten jobs, minimumsteun te voorzien voor mensen die de vereiste periodes of bijdragendrempels niet halen, enz. Voordelen in natura kunnen toegekend worden om zelfstandigen te ondersteunen bij het optreden van sommige sociale risico's, bijvoorbeeld *vouchers* voor persoonlijke of huishouddiensten of voor beroepstraining voor zelfstandigen geconfronteerd met afnemende activiteit van hun onderneming. De lidstaten zouden lage *take-up* van uitkeringen moeten onderzoeken, bijvoorbeeld wanneer zelfstandigen in geval van ziekte hun beroepsactiviteit niet kunnen stopzetten, zelfs al hebben ze recht op een uitkering. Een nieuwe evaluatie van het volledige socialebeschermingssysteem kan ook in het voordeel zijn van standaardwerknemers. Het publiek vertrouwen in het systeem kan er namelijk door bevorderd worden en daardoor ook zijn politieke en financiële houdbaarheid.

Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

De derde workshop vond plaats op 25 en 26 juni 2020 en ging over *'adequate dekking: zorgen voor proportionele bijdragen, evalueren van het inkomen en vermijden van mazen in het net'*. De aanbeveling vraagt een waardig inkomen voor mensen, getroffen door het optreden van een sociaal risico, maar zelfstandigen en atypische werknemers moeten ook voldoende bijdragen tot de financiering van het systeem. In veel lidstaten zijn de bijdragepercentages gelijkaardig voor zelfstandigen en werknemers. Belangrijk voor het uitkeringsniveau en de financieringsbasis van de regelingen is het inkomen, op basis waarvan uitkeringen en bijdragen berekend worden. De lidstaten worstelen met de evaluatie van de inkomensbasis van de zelfstandigen: zelfstandigen geven soms zelf hun inkomen aan wat tot 'onderrapportering' kan leiden. Het inkomen fluctueert bovendien vaak en kan moeilijk af te lijnen zijn voor de socialebeschermingsadministratie (wat is inkomen uit arbeid en wat is ander inkomen?). In het kader van sommige hervormingen is dit probleem aangepakt door naar de bron van de geldstroom te gaan of door een bijdrage te ontwerpen die eenvoudig is. Het blijft een moeilijke opgave om het evenwicht te vinden tussen herverdeling, houdbaarheid, proportionaliteit en equivalentie tussen bijdragen en uitkeringen. Een recente trend is om een minimumniveau van het pensioen toe te kennen aan wie dertig jaar heeft bijgedragen, maar op basis daarvan en conform de regelgeving niet aan een degelijk pensioen geraakt.

Hogere inkomens moeten ook aangespoord worden om in het systeem te blijven met het oog op de solidariteit en de houdbaarheid van het systeem. De COVID-19-crisis heeft het belang van universele toegang tot sociale bescherming aangetoond. Zelfs vóór de crisis hebben lidstaten al vrijstelling van sociale bescherming omwille van laag inkomen teruggeschroefd door ook kortetermijncontracten in aanmerking te nemen, door platformwerkers op te nemen in het socialebeschermingssysteem of door mensen die lang hebben bijgedragen daarvoor te belonen. Uitbreiding van dekking tot zelfstandigen en atypische werknemers creëert ook een gelijk speelveld. Werk in deze statuten wordt minder precair en verandering van statuut wordt vergemakkelijkt. Sommige COVID-19-maatregelen kunnen mogelijk blijven bestaan, zij het misschien in aangepaste vorm. De crisis kan als een katalysator gewerkt hebben voor een bredere dekking voor werkloosheidsuitkeringen, ouderschapsverlof en ziekteverzekering. Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&furtherEvents=yes&eventsId=1716&langId=en>.

De vierde en laatste workshop vond plaats op 29 en 30 september 2020. Het thema was *'transparantie en overdraagbaarheid: het verzekeren van toegang tot volledige informatie en het bewaren van rechten'*. Vaak zijn atypische werknemers en zelfstandigen onvoldoende op de hoogte van het socialebeschermingssysteem en van de complexe administratieve problemen die kunnen opduiken wanneer men van regeling verandert. Bovendien zijn er nog vaak anticumulregels of regels die een maximumbedrag aan ontvangen uitkeringen opleggen. Hoewel cumulregels bedoeld zijn om adequate bijdragebetaling en de financiële houdbaarheid van de regelingen te garanderen, zijn er problemen bij het onderscheiden van hoofd- en aanvullende activiteiten en bij het vrijstellen van aanvullende activiteiten van bijdragebetaling. Om problemen van bewaring, opbouw en overdraagbaarheid te vermijden, kunnen universele systemen (vooral gezondheidszorg) ingezet worden. Als de werkloosheidsverzekering niet universeel is, kan men beginnen met alle inkomens in aanmerking te nemen, ongeacht de bron (onafhankelijk van de arbeidsstatus). Als er verschillende afzonderlijke systemen bestaan, is het belangrijk coördinatie te verzekeren om individuele rechten op te volgen, bijvoorbeeld via een unieke toegang. Persoonlijke rekeningen of een uniek socialezekerheidsnummer maken het mogelijk rechten te verbinden aan individuen eerder dan aan arbeidsstatuten of gebeurtenissen in de levensloop. Transparantie in sociale bescherming heeft meerdere dimensies. Eerst en vooral is er een duidelijke en relevante wetgeving nodig die sociale bescherming garandeert aan alle inkomensgroepen. De wetgeving moet vervolgens toegepast worden en een adequaat rechtssysteem moet het afdwingen van sociale rechten mogelijk maken. Daarnaast zijn bewustmakingscampagnes nodig om zelfstandigen en atypische werknemers te overtuigen van het belang van dekking voor sociale bescherming en hen toe te laten een kosten-batenanalyse te maken van zo'n dekking. Meer doelgerichte informatiecampagnes zijn nodig, ook naar zelfstandigen en atypische werknemers. Het proactief benaderen van bepaalde groepen (jongeren, zelfstandigen, groepen die het risico lopen niet beschermd te zijn, ouderen vóór hun pensioen, enz.) is noodzakelijk. Recent hebben veel lidstaten hun diensten en informatievoorziening uitgebreid. Eenvoudige, toegankelijke en coherente taal en een veelvoud van communicatiekanalen kunnen nuttig zijn met het oog op een betere *outreach*. Coördinatie van IT-systemen en gebruik van artificiële intelligentie om persoonlijke informatie te kunnen aanbieden kan voor grotere transparantie zorgen. Langetermijn-, bredere communicatie (onder andere integratie van leerelementen in

verband met sociale bescherming in het schoolcurriculum) kunnen bijdragen tot het verankeren van de principes van sociale bescherming in de samenleving en tot het bevorderen van het vertrouwen in het systeem.

Het verslag van deze workshop is hier te vinden: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1721&furtherEvents=yes>.

De Europese Commissie plant een nieuwe reeks wederzijds lerenseminaries in het kader van de aanbeveling in de loop van 2022.

4.2. HET EUROPEES MONITORINGKADER

De aanbeveling (paragraaf 18) vraagt dat de Commissie, samen met het Europees Comité voor Sociale Bescherming, uiterlijk tegen 15 november 2020 een akkoord zou bereiken over een Europees monitoringkader en dat ze gemeenschappelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren zou ontwikkelen om de uitvoering van de aanbeveling op te volgen en de evaluatie mogelijk te maken.

Tussen december 2019 en oktober 2020 stond het monitoringkader in totaal vijf keer op de agenda van de Indicatoren Subgroep van het Europees Sociaal Beschermingscomité. Op 30 oktober 2020 werd het kader formeel goedgekeurd door het comité.

De ontwikkeling van een monitoringkader voor de aanbeveling was geen gemakkelijke opdracht. De architectuur van de socialebeschermingssystemen verschilt sterk tussen de lidstaten en het is moeilijk éénduidig te interpreteren en internationaal vergelijkbare indicatoren en databestanden te ontwikkelen. De *deadline*, vastgesteld in de aanbeveling (15 november 2020), liet daarom alleen toe een eerste ontwerpversie (of nulversie) van het monitoringkader af te werken die de basis moest vormen voor verdere ontwikkeling en in het bijzonder ook voor consultatie van *stakeholders*, waaronder de sociale partners. Deze versie is beschikbaar op het internet.²³

Na een kort overzicht van de inhoudelijke sleutelresultaten van de nulmonitoring en een inleiding start het lijvige document (215 pagina's) met de beschrijving van het toegepast conceptueel kader (sectie 2) en geeft het vervolgens een overzicht van de eerste resultaten van het werk in verband met formele dekking (sectie 3), effectieve dekking en adequaatheid (sectie 4), de arbeidsmarktcontext (sectie 5), de regelgeving (sectie 6) en recente hervormingen (sectie 7). Het document eindigt met suggesties voor verder werk (sectie 8). Doorheen de tekst werden de zwakheden van de nulversie van het kader en de nood aan verdere ontwikkeling gedocumenteerd.

Wat formele dekking (sectie 3) betreft, wordt gerekend op 'zelfrapportering' door de lidstaten. Volgende indicatoren staan centraal in deze rapportering:

- het aantal personen met een atypisch arbeidscontract (of het aantal contracten) die niet formeel gedekt zijn per tak van de sociale bescherming;

(23) Social Protection Committee *Access to social protection for workers and the self-employed Version 0 of the monitoring framework*, oktober 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8358&furtherPubs=yes>.

- het aantal personen met een atypisch arbeidscontract (of het aantal contracten) die deelnemen aan een vrijwillige socialebeschermingsregeling per tak van de sociale bescherming;
- het aantal zelfstandige personen (statussen) die niet formeel gedekt zijn per tak van de sociale bescherming;
- het aantal zelfstandige personen (statussen) die deelnemen aan een vrijwillige socialebeschermingsregeling per tak van de sociale bescherming.

Het document bevat een lijst van definities van socialebeschermingstakken en atypische werknemerscategorieën. De resultaten van een pilootdataverzameling bij de lidstaten in het kader van de Indicatoren Subgroep (meestal met betrekking tot 2019) worden weergegeven.

Wat effectieve dekking (sectie 4) betreft werden voorlopig twee indicatoren weergehouden:

- het percentage uitkeringstrekkers in de bevolking met armoederisico vóór sociale overdrachten (16+) naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar, gebaseerd op de EU-SILC-enquête²⁴;
- het percentage kortetermijnwerklozen met een werkloosheidsuitkering, of meer precies het aandeel van de 16- tot 64-jarigen in van 1 tot 11 maanden geregistreerde werkloosheid die een uitkering ontvangen, gebaseerd op de Arbeidskrachtenenquête.

De resultaten van deze twee indicatoren worden weergegeven in het document (meest recente SILC-data 2018, meest recente Arbeidskrachtenenquête-data 2019).

Wat adequaatheid (ook sectie 4) betreft werden vier indicatoren geselecteerd die allemaal gebaseerd zijn op de EU-SILC-enquête:

- de graad van materiële en sociale deprivatie naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+;
- de graad van armoederisico na sociale overdrachten naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+;
- de impact van sociale overdrachten (uitgezonderd rust- en overlevingspensioenen) naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+;
- de relatieve mediane armoederisicokloof naar meest frequente activiteitstatus in het inkomensreferentiejaar voor de bevolking 16+.

Als achtergrondinformatie bij de armoederisico-indicatoren is de waarde (in euro of nationale valuta) van de armoederisicodrempel en het mediane equivalente inkomen naar meest frequente activiteitstatus voor de bevolking 16+ in het inkomensreferentiejaar opgenomen.

Ook voor deze indicatoren worden resultaten getoond (recentst beschikbare jaar is 2018).

(24) EU-SILC: European Union Statistics On Income And Living Conditions.

In sectie 5 worden een aantal contextindicatoren met betrekking tot de arbeidsmarkt weergegeven. Zij hebben op zich geen normatieve waarde maar laten toe de omvang in te schatten van de uitdagingen om sociale bescherming voor iedereen te garanderen. Het gaat om indicatoren die informatie geven over het voorkomen van: diverse arbeidsmarktstatussen, kortlopende contracten voor werknemers, korte-arbeidstijdcontracten voor werknemers, afhankelijke zelfstandigen (*), mensen met twee jobs. Een andere indicator geeft aan hoelang werknemers gemiddeld bij éénzelfde werkgever blijven. Er is verder een indicator over het voorkomen van lage lonen naar type arbeidscontract (*) en er zijn indicatoren betreffende het risico op werkloosheid naar arbeidsmarktstatus. Ten slotte wordt met enkele indicatoren gepeild naar de risico's op arbeidsongevallen en ziekten die kunnen gerelateerd worden aan de werksituatie (*).

Deze indicatoren zijn gebaseerd op de Arbeidskrachtenenquête, sommige (*) op speciale modules van de enquête. De meest recente cijfers betreffen 2019.

Sectie 6 geeft achtergrondinformatie over de regelgeving die relevant is voor de aanbeveling. Voor alle takken die binnen het bereik van de aanbeveling vallen, met uitzondering van de overlevingspensioenen, is informatie opgenomen over variabelen zoals wacht- of kwalificatieperioden, duur van de uitkering, hoogte van de uitkering, vervangingsratio's, enz. De informatie over werknemers en zelfstandigen is opgenomen in vergelijkende tabellen en grafieken. De basis hiervoor is het *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC (2019)), het systeem voor wederzijdse informatie over sociale bescherming van de Europese Unie.

Sectie 7 geeft een overzicht van recente hervormingen in de lidstaten die gericht zijn op betere sociale bescherming. Enerzijds is er een overzicht van relevante hervormingen in de periode van 2017 tot 2020 en anderzijds is er een overzicht van maatregelen, specifiek gericht op het opvangen van de uitdagingen verbonden met de COVID-19-pandemie.

Sectie 8 geeft tenslotte een overzicht van de tekortkomingen, de zwaktes van de 'nulversie' van het monitoringkader waaraan prioritair moet gewerkt worden in de toekomst. Volgende prioriteiten worden onderscheiden: een beter begrip van de economische en sociale situatie van de zelfstandigen, zoeken naar betere data over dekking en adequaatheid, onderzoek van dekking en adequaatheid wat gezondheidszorgen betreft, de adequaatheid van de pensioenen, adequate bijdragen, hoe de dimensie transparantie in kaart kan gebracht worden, onderzoek van het gebruik van enquêtes over sociale rechten en betere monitoring van de diversiteit van de statuten op de arbeidsmarkt.

Op basis van deze nulversie heeft de Commissie *stakeholders*, zoals de sociale partners, geconsulteerd. Er wordt momenteel gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het monitoringkader in de Indicatoren Subgroep van het Sociaal Beschermingscomité. Deze versie van het monitoringkader werd al gebruikt voor het identificeren

van zogenaamde socialesleuteluitdagingen in het Jaarverslag van het Sociaal Beschermingscomité.²⁵

4.3. DE NATIONALE PLANNEN MET UITVOERINGSMAATREGELEN

In de uitvoeringsbepalingen van de aanbeveling is voorzien dat de lidstaten tegen 15 mei 2021 nationale plannen met uitvoeringsmaatregelen naar de Europese Commissie zenden (paragraaf 19). Het Europees Sociaal Beschermingscomité werkte op voorstel van de Europese Commissie in november 2020 richtlijnen uit voor de opstelling van deze plannen. Begin september 2021 had de Commissie de plannen van 23 lidstaten ontvangen. De lidstaten die op dat moment nog geen plannen hadden ingediend, kondigden aan dat ze in de pijplijn zaten. Er was dus goede hoop dat uiteindelijk alle lidstaten een plan zouden indienen. De plannen werden later gepubliceerd op het internet zodat ze kunnen gebruikt worden voor wederzijds leren.²⁶

De Europese Commissie heeft een eerste analyse gemaakt van 22 plannen en op basis daarvan heeft op 17 september 2021 een eerste thematische bespreking plaatsgevonden in het Europees Sociaal Beschermingscomité.

De analyse van de Europese Commissie is te vinden in het jaarverslag van het *Social Protection Committee* (SPC) van 2021.²⁷

Bijna alle lidstaten hebben in hun plan gaten in de sociale bescherming geïdentificeerd, vooral wat formele dekking van atypische werknemers en zelfstandigen betreft. Bij de eerste categorie gaat het dan vooral om leerlingen, seizoenarbeiders, gelegenheidsarbeid, kortetermijn-contractarbeid. Meestal ontbreekt de verzekering voor werkloosheid en ziekte-uitkeringen. Soms bestaat enkel een vrijwillige verzekering ('*opt in*') voor pensioenen, invaliditeit en moederschap. Wat (sommige groepen van) zelfstandigen betreft is er vooral een gebrek aan formele dekking voor werkloosheidsuitkeringen en uitkeringen voor arbeidsongevallen en beroepsziekten. Vaak bestaan hier enkel vrijwillige verzekeringen voor pensioenen, ziekte-uitkeringen en invaliditeit. Sommige lidstaten kondigen aan dat ze de vastgestelde problemen willen aanpakken, anderen leggen uit waarom dat niet mogelijk is. Enkele lidstaten geven aan dat er bij hen weinig of geen problemen van formele dekking zijn.

In ongeveer de helft van de plannen wordt ook verwezen naar problemen van effectieve dekking omwille van de toekenningvoorwaarden. Die kunnen bestaan in hoofde van atypische werknemers en zelfstandigen. Vaak gaat het om werkloosheid, ziekte- en moederschapsuitkeringen.

(25) De socialesleuteluitdagingen (*key social challenges*) zijn te vinden in de landenfiches die opgenomen zijn in het Jaarverslag: Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, 2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24947&langId=en>.

(26) De plannen zijn hier beschikbaar: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>.

(27) Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, 2021, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8432&furtherPubs=yes>.

In een tiental plannen wordt gefocust op de adequaatheid van uitkeringen in specifieke takken, zoals pensioenen voor zelfstandigen of werknemers met onderbroken loopbanen of minimuminkomenregelingen (eigenlijk niet binnen het bereik van de aanbeveling maar ze moeten, zoals hiervoor aangehaald, wel in aanmerking genomen worden bij de beoordeling van adequaatheid van de sociale bescherming). Slechts weinig lidstaten gebruiken de indicatoren van adequaatheid in het monitoringkader of vergelijken de adequaatheid van sociale bescherming van standaard- en atypische werknemers.

In negen plannen komt ook de dimensie transparantie aan bod, met aandacht voor initiatieven om de toegankelijkheid van informatie te verbeteren (vaak met een focus op pensioenen). Anderen verwijzen naar inspanningen gericht op administratieve vereenvoudiging en het aanpakken van de digitale kloof.

Er zijn grote verschillen tussen de plannen wat het aantal reeds uitgevoerde of nog uit te voeren maatregelen betreft. Negen plannen vermelden één maatregel, zeven plannen drie tot zes maatregelen en één lidstaat meer dan dertig maatregelen. De meeste maatregelen gaan over formele dekking (twaalf lidstaten) of over het verbeteren van de adequaatheid (elf lidstaten). Minder lidstaten verwijzen naar maatregelen met betrekking tot de andere dimensies van de aanbeveling: het herbekijken van de regels die gelden voor de toekenning van uitkeringen en de bijdragen, het bewaren, opbouwen en/of overdragen van rechten, het verbeteren van de transparantie van de systemen of vereenvoudiging of het aanpakken van het ontbreken van data over toegang tot sociale bescherming. De meeste maatregelen betreffen pensioenen, werkloosheid en ziekte-uitkeringen. Er zijn minder maatregelen in verband met moeder- en vaderschapsuitkeringen, arbeidsongevallen- en beroepsziektenverzekering en invaliditeitsuitkeringen. Twaalf lidstaten verwijzen naar maatregelen genomen sinds de publicatie van de aanbeveling (waaronder vijf alleen naar maatregelen gelinkt aan de COVID-19-pandemie). Zestien verwijzen naar nog uit te voeren maatregelen. Sommige hebben het ook over eerder genomen maatregelen.

In termen van doelgroepen: sommige maatregelen zijn gericht op iedereen op de arbeidsmarkt, maar vele zijn gericht op welbepaalde groepen. Zo zijn de zelfstandigen het voorwerp van maatregelen in elf lidstaten, werknemers met een atypische job in acht lidstaten en in drie lidstaten zijn er maatregelen specifiek gefocust op platformwerkers.

Bijna alle lidstaten verwijzen ergens in hun plan naar maatregelen genomen in functie van de COVID-19-pandemie. Het gaat dan meestal over het versoepelen van de toekenningsvoorwaarden, uitbreiding van de duur en het optrekken van de uitkeringsbedragen, steun voor welbepaalde groepen (precaire contracten, zelfstandigen) of sectoren (cultuursector, gezondheidszorg, huishoudhulp). Enkele lidstaten rapporteren dat sommige anticrisismaatregelen permanent zullen worden, maar in de meeste gevallen gaat het om tijdelijke maatregelen. Structurele hervormingen zijn soms uitgesteld omwille van de pandemie.

In de helft van de plannen wordt gewezen op de betrokkenheid van sociale partners bij het voorbereiden van maatregelen. Andere *stakeholders* en de civiele samenleving worden minder vaak vermeld.

Bij de belangrijkste uitdagingen verbonden aan de uitvoering van de aanbeveling wordt vaak verwezen naar de complexiteit van de uitbreiding van de formele dekking voor zelfstandigen (vooral werkloosheidsuitkeringen, vaderschapsverlof en invaliditeitsuitkeringen) en voor atypische werknemers (platformwerkers, landbouwers, huishoudhulpen). Enkele lidstaten verwijzen naar bredere problemen, zoals het beperken van het gebruik van atypische contracten, het voorkomen van schijnzelfstandigheid, het reguleren van platformwerk, aanpassingen van het belastingsysteem en fundamentele systeemverandering, het aanpakken van *non-take-up* van sommige sociale uitkeringen en het verzekeren van een meer universele toegang tot het socialebeschermingssysteem.

Het is duidelijk dat deze plannen niet alle problemen van toegang tot sociale bescherming zullen oplossen, maar het was waarschijnlijk ook niet realistisch dat te verwachten. Soms vrij fundamentele aanpassingen aan historisch gegroeide socialebeschermingssystemen vragen nu eenmaal tijd. Enerzijds omdat een consensus moet worden gevonden met de betrokken *stakeholders*, waaronder de sociale partners. Anderzijds is het ook zo dat de aanbeveling intentioneel vrij algemeen blijft en er belangrijke interpretatievragen blijven wanneer ze moet worden toegepast in de praktijk in de verschillende nationale omstandigheden. De COVID-19-pandemie heeft ongetwijfeld kortetermijn- en tijdelijke hervormingen in de hand gewerkt, maar anderzijds heeft ze ook geleid tot het uitstel van langeretermijnhervormingen.

4.4. TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN VAN HET EUROPEES SEMESTER 2020

Paragraaf 19 van de aanbeveling stelt: *”De voortgang bij de uitvoering van [de nationale plannen] zou moeten worden besproken in het kader van de multilaterale toezichtinstrumenten in overeenstemming met het Europees Semester en de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie”*.

Sinds het begin van het Europees Semester heeft de Europese Commissie zich in toenemende mate gefocust op de sociale bescherming in de Semester-landenrapporten en in haar voorstellen van landspecifieke aanbevelingen. Men heeft het in dit verband over de ‘socialisering’ van het Europees Semester. Sinds het 2018-Semester wordt in de documenten van het Semester ook uitdrukkelijk verwezen naar toegang tot sociale bescherming en gaten in de sociale bescherming voor atypische werknemers en zelfstandigen.

In het Jaarverslag van het SPC voor 2021 geeft de Commissie aan dat ze zelf een duidelijke focus op toegang tot sociale bescherming voor atypische werknemers en zelfstandigen ziet in de aanbevelingen in het kader van het 2020-Semester voor negen lidstaten: Cyprus, Estland, Italië, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië en Spanje.²⁸ Hieronder volgt een overzicht.

(28) Er kan over gediscussieerd worden welke aanbevelingen precies in verband staan met de aanbeveling (meer lidstaten hebben een aanbeveling gericht op een betere sociale bescherming). In 2021 waren er alleen fiscale landspecifieke aanbevelingen.

TABEL 3: TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN VAN HET 2020 EUROPEES SEMESTER²⁹

Betrokken lidstaat	Aanbeveling (uittreksel) en toelichting in considerans (uittreksel)
Cyprus	<p><u>Aanbeveling 2:</u> in afdoende vervangend inkomen en toegang tot sociale bescherming voor iedereen voorzien.</p> <p><i>Considerans 19:</i> de externe vraag naar diensten zal sterk teruglopen, aangezien de toerismesector bijzonder hard door de crisis zal worden getroffen. Voor alle getroffen werknemers en zelfstandigen moet voor een toereikend vervangend inkomen worden gezorgd, ook voor mensen bij wie er lacunes zijn in termen van toegang tot sociale bescherming. Regelingen voor sociale bescherming moeten mensen in loondienst, zelfstandigen en werklozen beschermen. Er is nog ruimte om het algemene stelsel voor sociale bescherming te versterken en zo een toename van armoede en ongelijkheid te voorkomen, met name door het opzoeken van mensen in de meest kwetsbare situaties, zoals kinderen, inactieven, zwartwerkers en mensen met een migratieachtergrond.</p>
Estland	<p><u>Aanbeveling 2:</u> de toereikendheid van het sociale vangnet versterken, onder meer door de dekking van werkloosheidsuitkeringen uit te breiden.</p> <p><i>Considerans 18:</i> het verbeteren van de toereikendheid van het sociale vangnet is een uitdaging waarmee Estland al lang te kampen heeft. Uit een beoordeling is gebleken dat de sociale uitkeringen in Estland al vóór de meest recente crisis minder effectief waren dan het EU-gemiddelde wat betreft het terugdringen van het aantal gevallen van armoede. Bovendien zijn er lacunes in het stelsel van werkloosheidsuitkeringen wat betreft personen met een atypische arbeidsvorm of met korte werkperiodes. Het negatieve effect van de COVID-19-pandemie op de werkgelegenheid en inkomens, in combinatie met het ontbreken van adequate dekking, zou de armoede kunnen doen toenemen, met name voor huishoudens waarin niemand een baan heeft.</p>
Spanje	<p><u>Aanbeveling 2:</u> de bescherming tegen werkloosheid versterken, met name voor atypische werknemers.</p> <p><i>Considerans 21:</i> tijdelijke werknemers met zeer kortlopende contracten, die het overgrote deel van de nieuwe werklozen uitmaken en die in vele gevallen jong zijn, komen vaak echter niet aanmerking voor de gewone bescherming tegen werkloosheid. Voor de ondersteuning van een duurzaam herstel en voor de sociale cohesie is het noodzakelijk dat alle werknemers, ook tijdelijke werknemers en zelfstandigen, toegang krijgen tot passende sociale bescherming en tot een actief arbeidsmarktbeleid, bovenop de noodmaatregelen die de regering al genomen heeft.</p>

(29) De landspecifieke aanbevelingen 2020 zijn beschikbaar op de website van de Raad: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/>.

Betrokken lidstaat	Aanbeveling (uittreksel) en toelichting in considerans (uittreksel)
Italië	<u>Aanbeveling 2:</u> voorzien in passende vervangingsinkomens en toegang tot sociale bescherming, met name voor atypische werknemers.
	<i>Considerans 17: gelet op de gevolgen van de COVID-19-uitbraak en de nasleep daarvan moeten de sociale vangnetten worden versterkt om te zorgen voor passende vervangingsinkomens, ongeacht arbeidsstatus, onder meer voor hen die de kloof inzake toegang tot sociale bescherming ondervinden. Met name voor atypische werknemers en mensen in kwetsbare situaties is versterking van inkomensvervanging en -ondersteuning van belang.</i>
Nederland	<u>Aanbeveling 2:</u> de effecten op de werkgelegenheid en de sociale effecten van de crisis beperken en adequate sociale bescherming van zelfstandigen stimuleren.
	<i>Considerans 19: hoewel er een reeks maatregelen werd getroffen om de werkgelegenheid te behouden, zijn mensen die zich in een minder gunstige arbeidsmarktpositie en/of een kwetsbare sociale situatie bevinden, zwaarder getroffen. De werkloosheid is toegenomen, met name voor mensen die werken met flexibele contracten, zoals jongeren, uitzendkrachten en mensen met een migratieachtergrond. De COVID-19-crisis vestigde ook de aandacht op grote problemen wat betreft de toegang tot adequate sociale bescherming voor zelfstandigen, die vaker onderverzekerd (of helemaal niet verzekerd) zijn tegen ziekte, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom.</i>
Polen	<u>Aanbeveling 2:</u> de sociale uitkeringen doelgericht maken en zorgen dat degenen die ze nodig hebben, er ook toegang toe hebben.
	<i>Considerans 20: tegelijkertijd is de dekking van sociale uitkeringen voor mensen met de laagste inkomens laag. De grootste toename van extreme armoede die in 2019 uit de gezinsbudgetenquête naar voren kwam, werd waargenomen voor mensen of gezinnen die van een uitkering (andere dan pensioenen en invaliditeitspensioenen) leven, wat wijst op zwakke punten in het sociaalzekerheidsstelsel. Bovendien bieden niet alle soorten arbeidsovereenkomsten toegang tot sociale bescherming zoals adequate werkloosheidsuitkeringen, moederschapsuitkeringen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Hierdoor worden sommige werknemers die door de noodmaatregelen worden getroffen, kwetsbaarder en dreigen zij in armoede te vervallen. Bovendien ligt het niveau van de minimuminkomens onder het gemiddelde van de Unie.</i>

Betrokken lidstaat	Aanbeveling (uittreksel) en toelichting in considerans (uittreksel)
Portugal	<u>Aanbeveling 2</u> : toereikende en doeltreffende sociale bescherming en inkomenssteun waarborgen.
	<i>Considerans 19</i> : de COVID-19-pandemie vergt maatregelen om de sociale gevolgen te verzachten en personen in kwetsbare situaties te beschermen, zodat de bestaande ongelijkheid niet verergert. Daarbij gaat het onder meer om werkloosheidsuitkeringen en inkomenssteun voor de zwaarst getroffen werknemers, met inbegrip van zelfstandigen en niet-standaardwerknemers, toegang tot diensten en maatregelen ter bevordering van de re-integratie op de arbeidsmarkt. [...]. De beleidsveranderingen die de afgelopen jaren een omkeer in de afnemende efficiëntie van de sociale overdrachten moesten brengen, namelijk de verhoging van het minimumloon, de solidariteitstoeslag voor bejaarden en de gezinsuitkeringen, hebben een gunstig effect gehad op de inkomensverdeling. Toch hebben de sociale overdrachten (uitgezonderd pensioenen) in 2018 het aandeel van de bevolking waarvoor armoede dreigde met slechts 23,8% verminderd – beduidend minder dan het Uniegemiddelde van 34%. Bovendien behoort de minimuminkomensregeling tot de minst toereikende in de Unie, met inkomens die slechts 40% van de nationale armoedegrens bedragen.
Slovenië	<u>Aanbeveling 2</u> : voor toereikende inkomensvervangende en sociale bescherming zorgen. De impact van de crisis op de werkgelegenheid verzachten [...]. Garanderen dat deze maatregelen ook aan werknemers met een atypische arbeidsovereenkomst toereikende bescherming bieden.
	<i>Considerans 20</i> : de belangrijkste beleidsmaatregelen, die in overleg met de sociale partners worden ontworpen [...] zouden helpen om het verlies aan inkomen te verminderen voor alle werknemers, dus ook voor werknemers met een atypische arbeidsovereenkomst, en voor de zelfstandigen. Flexibele werkregelingen, onder meer qua werkplek (bijv. bepalingen inzake telewerk), qua werktijd (bijv. flexitimeregelingen) of qua werkorganisatie (bijv. bedrijfsinterne diensten), kunnen de werkgelegenheid aanzienlijk ondersteunen tijdens lockdowns en bij de hervatting van de economische activiteit. Het stimuleren van de ondernemingsgeest is van cruciaal belang om de economie weer op gang te brengen en de nodige aanpassingen door te voeren na de COVID-19-crisis. Daarom is het van bijzonder belang zelfstandigen te ondersteunen door de administratieve lasten en hun financiële nadelen ten opzichte van werknemers te verminderen.

De opvolging van deze aanbevelingen maakte het voorwerp uit van multilaterale evaluatie in het Sociaal Beschermingscomité in het voorjaar van 2021. De uitvoering van sommige aanbevelingen werd besproken in gezamenlijke vergadering met het Werkgelegenheidscomité.³⁰

(30) Het was in september 2021 nog onduidelijk in welke mate toegang tot sociale bescherming aan bod komt in de nationale plannen voor herstel en veerkracht.

4.5. NAAR BETERE STATISTIEKEN OVER DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING

In paragraaf 17 van de aanbeveling worden de lidstaten aanbevolen *”om, waar mogelijk, betrouwbare nationale statistieken te verzamelen en te publiceren betreffende de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming, bijvoorbeeld uitgesplitst naar rechtspositie op de arbeidsmarkt (zelfstandigewerknemer), de aard van de arbeidsrelatie (tijdelijk of permanent, deeltijds of voltijds, nieuwe of standaardvormen van werk), geslacht, en leeftijd, uiterlijk op 15 november 2021”*.

Eind juni verspreidde de Europese Commissie een korte vragenlijst naar de leden van de Indicatoren Subgroep van het Sociaal Beschermingscomité om in de aanloop naar deze *deliverable* te peilen naar de nationale praktijken voor het verzamelen en publiceren van statistieken over toegang tot sociale bescherming. Er werd gevraagd naar de stand van zaken (beschikbare data) en naar plannen voor het verbeteren van het statistisch apparaat. Innovatieve praktijken kunnen de basis vormen voor wederzijds leren op Europees niveau. Op basis van een eerste analyse van de antwoorden op de vragenlijst van achttien lidstaten en bijkomende informatie formuleerde de Europese Commissie een aantal eerste vaststellingen.

Er is een grote rijkdom aan (administratieve) data voorhanden, maar niet alle data worden gepubliceerd of gebruikt voor beleidsvoorbereiding. Bovendien ontbreekt in de beschikbare statistieken vaak het detail dat nodig is in het kader van de aanbeveling (vaak is er alleen het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen). Doorgaans zijn alleen de gegevens beschikbaar die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de regelingen. Meestal wordt geen gebruik gemaakt van enquêtes om de informatie te verzamelen. Het statistische apparaat verschilt sterk van land tot land. Slechts weinig lidstaten berekenen de dekkingsgraad van hun bevolking voor de diverse takken van sociale bescherming. In de meeste lidstaten geven de beschikbare data maar een partieel beeld van de toegang tot sociale bescherming. In antwoord op een vraag naar de belangrijkste uitdagingen op het vlak van dataverzameling voor beleidsondersteuning, wordt verwezen naar diverse moeilijkheden bij het meten van toegang tot sociale bescherming, de behoefte aan harmonisering van data die verzameld zijn door verschillende instellingen, het gebrek aan detail naar type arbeidsrelatie, de behoefte aan het ontwikkelen van nieuwe methodologieën. Sommige praktijken kunnen een bron van inspiratie zijn voor andere lidstaten. Conclusie is wel dat er in de meeste lidstaten nog een weg is af te leggen om de betrouwbare en gedetailleerde statistieken te ontwikkelen, die beoogd worden in paragraaf 17 van de aanbeveling van de Raad.

5. BESLUIT

In dit artikel hebben we een overzicht gegeven van de totstandkoming van de aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen en van de uitvoering ervan tot en met september 2021.

In de aanbeveling zijn nog twee uitvoeringsbepalingen gepland na die datum:

- tegen 15 november 2021: verzameling en publicatie van betrouwbare nationale statistieken over de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming;
- tegen 15 november 2022: rapportering door de Europese Commissie aan de Raad over de geboekte vooruitgang.

Twee vanuit het oogpunt van de aanbeveling belangrijke initiatieven van de Commissie zijn nog gepland in het laatste kwartaal van 2021:

- Een initiatief in verband met het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en de sociale bescherming van mensen die werken via digitale platformen.
De Commissie stelt vast dat werk via digitale platformen toeneemt in de Europese Unie. Daar zijn positieve gevolgen aan verbonden: flexibiliteit, extra jobs en een mogelijkheid om bijkomend inkomen te verwerven, ook voor mensen die doorgaans moeilijk toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Anderzijds zijn er echter ook negatieve gevolgen van bepaalde vormen van platformwerk te noteren, met name: preciaire arbeidsomstandigheden en een gebrek aan sociale bescherming. De COVID-19-pandemie heeft een aantal aspecten nog duidelijker in het daglicht gesteld. De recente ontwikkelingen en de grensoverschrijdende dimensie van platformen heeft de Commissie ertoe aangezet een initiatief te nemen.³¹ Op 24 februari 2021 startte de Commissie een eerste fase van de consultatie van de sociale partners, onder artikel 154 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie over een mogelijke actie in verband met het aanpakken van de uitdagingen verbonden aan de arbeidsvoorwaarden inzake platformwerk.³² De consultatie liep van 24 februari tot 7 april. Een tweede fase van de consultatie van de sociale partners liep van 15 juni tot 15 september 2021.³³
- Een initiatief dat collectieve onderhandelingen voor solo-zelfstandigen moet mogelijk maken.
De Europese Commissie wil ervoor zorgen dat het Europees concurrentierecht geen obstakel vormt voor collectieve akkoorden die tot doel hebben de arbeidsomstandigheden te verbeteren van solo-zelfstandigen (d.w.z. zelfstandigen zonder werknemers), terwijl tegelijk gegarandeerd wordt dat consumenten en kmo's blijven genieten van concurrentiële prijzen en innovatieve businessmodellen, inclusief de digitale economie. Het initiatief zal dit objectief proberen te realiseren door te verduidelijken hoe het Europees concurrentierecht kan toegepast worden op collectieve onderhandelingen van solo-zelfstandigen. Er heeft hierover een publieke consultatie plaatsgevonden tussen 5 maart en 31 mei 2021.³⁴

Een aanbeveling van de Raad is een niet-juridisch bindend instrument dat, zoals aangegeven in de effectbeoordeling van de Commissie, wel gebruikt kan worden om een belangrijke kwestie op de agenda te plaatsen, er momentum rond te creëren en *stakeholders* te betrekken. Er is een start gemaakt met de uitvoering van de aanbeveling, maar de uitdagingen zijn groot en het aanpassen van de sociale bescherming aan de grote evoluties op de arbeidsmarkt en in de samenleving is een werk van lange adem. De beslissingen daarover moeten uiteindelijk in de lidstaten worden genomen na

(31) In haar politieke richtlijnen kondigde Commissievoorzitter von der Leyen al aan dat de arbeidsvoorwaarden van mensen die werken via digitale platformen verbeterd moeten worden.

(32) European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 1127 final, Brussel, 24.2.2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23655&langId=en>.

(33) European Commission, *Consultation Document. Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 4230 final, Brussel, 15.6.2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24094&langId=pl>.

(34) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargaining-agreements-for-self-employed-scope-of-application-EU-competition-rules/public-consultation_en.

passend overleg, ook met *stakeholders* zoals de sociale partners. De Europese Unie kan van haar kant stimuleren. Het is van groot belang dat het momentum rond de aanbeveling in de komende jaren gaande wordt gehouden.

BIBLIOGRAFIE

European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of Social Partners under Article 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*, C(2017) 2610 final, Brussel, 26 april 2017.

European Commission, *Inception Impact Assessment 'Access to Social Protection'*, Brussel, 26 april 2017.

European Commission, *Consultation Document. Second Phase Consultation of Social Partners under Article 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*, C(2017) 7773 final, Brussel, 20 november 2017.

European Commission, *Commission Staff Working Document. Analytical Document accompanying the document Consultation Document. Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 VWEU 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*, SWD(2017) 381 final, Brussel, 20 november 2017.

European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

European Commission, *Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report*, SWD(2018) 79 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

European Commission, *Access to social protection for workers and the self-employed: best practice examples from EU Member States*, 2018.

European Commission, *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Extending formal coverage. Mandatory versus voluntary approach'*, Outcome Report, written by ICF, november 2019.

European Commission, *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Effective coverage – Income and time thresholds'*, Outcome Report, written by ICF, januari 2020.

European Commission, *3rd Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed: Adequate coverage*, Outcome Report, written by ICF, juli 2020.

European Commission, *4th Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed: Transparency and transferability*, Outcome Report, written by ICF, oktober 2020.

European Commission, *Mutual Learning Workshops on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed*, Final Report, written by ICF, november 2020.

European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 1127 final, Brussel, 24 februari 2021.

European Commission, *Consultation Document. Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 4230 final, Brussel, 15 juni 2021.

Europese Commissie, *Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, COM(2018) 132 final, Straatsburg, 13 maart 2018.

Raad van de Europese Unie, *Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 2019/C 387/01, OJ C 387, pp. 1-8, 15 november 2019.

Social Protection Committee, *Access to social protection for workers and the self-employed. Version 0 of the monitoring framework*, oktober 2020.

Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, november 2021.

INHOUDSTAFEL

DE AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE MET BETREKKING TOT DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN. EEN KANS OM DE SOCIALEBESCHERMINGSSYSTEMEN VAN DE EU-LIDSTATEN VOOR TE BEREIDEN OP DE TOEKOMST

1.	INLEIDING	5
2.	DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN DE CONSULTATIE VAN DE STAKEHOLDERS	7
2.1.	DE CASE VAN DE EUROPESE COMMISSIE	8
2.2.	CONSULTATIE VAN DE STAKEHOLDERS	12
3.	VAN HET VOORSTEL VOOR EEN AANBEVELING VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE COMMISSIE NAAR DE GOEDKEURING VAN DE AANBEVELING DOOR DE RAAD VAN MINISTERS	13
3.1.	DE EFFECTBEOORDELING VAN DE COMMISSIE EN DE AFWEGING VAN ALTERNATIEVE BELEIDSPAKKETTEN	13
3.2.	HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE	20
3.3.	DE ONDERHANDELIJNGEN IN DE RAADSWERKGROEP VOOR DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN EN DE AANBEVELING VAN DE RAAD	21
3.4.	KORTE SAMENVATTING VAN DE DEFINITIEVE TEKST VAN DE AANBEVELING	26
4.	DE UITVOERING VAN DE AANBEVELING	29
4.1.	HET WEDERZIJDIG LEREN PROGRAMMA VAN DE EUROPESE COMMISSIE OVER TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING	29
4.2.	HET EUROPEES MONITORINGKADER	33
4.3.	DE NATIONALE PLANNEN MET UITVOERINGSMAATREGELEN	36
4.4.	TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING IN DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN VAN HET EUROPEES SEMESTER 2020	38
4.5.	NAAR BETERE STATISTIEKEN OVER DE TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING	42
5.	BESLUIT	42
	BIBLIOGRAFIE	45