



Raad van de  
Europese Unie

**Brussel, 15 oktober 2019  
(OR. en)**

**12753/19**

**SOC 650  
EMPL 494**

**WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN**

---

Betreft: AANBEVELING VAN DE RAAD met betrekking tot de toegang tot sociale  
bescherming voor werknemers en zelfstandigen

---

## AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

**met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,  
in samenhang met artikel 153, lid 352,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op grond van artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Unie onder meer tot doel het welzijn van haar volkeren te bevorderen en te werken aan een duurzame ontwikkeling van Europa, gebaseerd op een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen en gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.
- (2) In artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is bepaald dat de Unie bij de bepaling en uitvoering van haar beleid en optreden rekening moet houden met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid.
- (3) Artikel 153, lid 1, punt c), VWEU biedt de Unie de mogelijkheid het optreden van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen op het gebied van sociale zekerheid en sociale bescherming. De Unie kan ook actie ondernemen om de problemen wat betreft de toegang tot sociale bescherming voor zelfstandigen aan te pakken op basis van artikel 352 VWEU, dat een bepaling bevat die de Raad de mogelijkheid geeft om passende maatregelen te nemen om doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken wanneer de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien.

- (4) Op 17 november 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie plechtig de Europese pijler van sociale rechten afgekondigd. Beginsel 12 van de Europese pijler van sociale rechten bepaalt dat "ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht hebben op adequate sociale bescherming".
- (5) De sociale partners hebben toegezegd dat zij zullen blijven meewerken aan een Europa dat voordelen oplevert voor zijn werknemers en ondernemingen.
- (6) In zijn resolutie van 19 januari 2017 over een Europese pijler van sociale rechten heeft het Europees Parlement gewezen op de noodzaak van toereikende sociale bescherming en sociale investeringen gedurende het gehele leven, zodat iedereen volledig kan deelnemen aan de samenleving en de economie en fatsoenlijke levensstandaarden worden behouden.
- (7) In zijn advies over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's getiteld "Lancering van een raadpleging over een Europese pijler van sociale rechten", heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité gewezen op de noodzaak om ervoor te zorgen dat alle werkenden gedekt zijn door fundamentele arbeidsnormen en adequate sociale bescherming.

- (8) De socialebeschermingsstelsels, in hun verschillende vormen, vormen de hoeksteen van het Europees sociaal model en van een goed werkende sociale markteconomie. De belangrijkste functie van sociale bescherming is het beschermen van mensen tegen de financiële gevolgen van sociale risico's zoals ziekte, ouderdom, arbeidsongevallen en werkloosheid, het voorkomen en verminderen van armoede en het waarborgen van een fatsoenlijke levensstandaard. Goed ontworpen socialebeschermingsstelsels kunnen ook de arbeidsmarktparticipatie bevorderen door bij te dragen tot activering, de terugkeer naar het werk te faciliteren en de arbeidsmarkttransitie van mensen die van baan veranderen, de arbeidsmarkt betreden of verlaten, of een onderneming opstarten of stopzetten, te ondersteunen. Zij dragen bij aan het concurrentievermogen en aan duurzame groei, doordat zij investeringen in menselijk kapitaal ondersteunen en personele middelen kunnen helpen overhevelen naar opkomende en dynamische sectoren van de economie. Zij hebben ook een rol te vervullen als automatische stabilisatoren door consumptie te vergemakkelijken in de loop van de conjunctuurencyclus.

- (9) Sociale bescherming kan worden verstrekt in de vorm van voordelen in natura of financiële uitkeringen. Over het algemeen wordt sociale bescherming geboden via universele regelingen die alle personen beschermen en gefinancierd worden door algemene belastingen, en/of via stelsels die mensen op de arbeidsmarkt beschermen en die vaak gebaseerd zijn op bijdragen op basis van hun inkomen uit arbeid. Sociale bescherming omvat verschillende takken die zorgen voor de dekking van uiteenlopende sociale risico's, van ouderdom tot ziekte of werkloosheid. Deze aanbeveling is van toepassing op de takken van de sociale bescherming die vaak nauw samenhangen met de arbeidsmarktparticipatie en die vooral zorgen voor bescherming tegen het verlies van inkomsten uit arbeid wanneer bepaalde risico's zich voordoen. Deze aanbeveling is niet van toepassing op het verlenen van toegang tot socialebijstandsregelingen en minimuminkomensregelingen. De aanbeveling vormt een aanvulling op bestaande richtsnoeren op Unieniveau inzake sociale diensten en bijstand alsook inzake actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, zoals de Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.
- (10) De mondialisering, technologische ontwikkelingen, veranderingen in de individuele voorkeuren en vergrijzing van de bevolking hebben de laatste twee decennia geleid tot veranderingen op de arbeidsmarkten van de Unie en zullen ook in de toekomst nog tot veranderingen leiden. De werkgelegenheid zal steeds gevarieerder zijn, terwijl loopbanen steeds minder lineair zullen zijn.
- (11) Op de arbeidsmarkten in de Unie bestaan allerlei soorten arbeidsrelaties en vormen van zelfstandige arbeid naast voltijdse arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Een aantal daarvan bestaan al langer op de arbeidsmarkt, zoals vaste, tijdelijke en deeltijdse banen, huishoudelijk werk of stages, terwijl andere vormen zoals oproepwerk, werk op basis van vouchers, platformwerk, zich meer recentelijk hebben ontwikkeld en sinds de jaren 2000 aan belang hebben gewonnen.

- (12) Ook zelfstandigen vormen een heterogene groep. De meeste personen kiezen vrijwillig voor werk als zelfstandige, met of zonder werknemers, en nemen het risico om ondernemer te worden, terwijl een op vijf zelfstandigen daarvoor heeft gekozen omdat zij of hij geen baan vindt als werknemer.
- (13) Naarmate de arbeidsmarkten veranderen, moeten ook de socialebeschermingsstelsels in hun verschillende vormen veranderen, om ervoor te zorgen dat het Europees sociaal model toekomstbestendig is en de samenlevingen en economieën van de Unie optimaal profijt kunnen trekken van de toekomstige arbeidsmarkt. In de meeste lidstaten zijn de regels inzake bijdragen en rechten van de socialebeschermingsstelsels echter nog steeds grotendeels afgestemd op een situatie met voltijdse arbeidsovereenkomsten van onbepaalde tijd tussen werknemers en werkgevers, terwijl andere groepen werknemers en zelfstandigen slechts marginaal gedekt zijn. Uit gegevens blijkt dat sommige atypische werknemers en zelfstandigen onvoldoende toegang hebben tot takken van de sociale bescherming die nauwer samenhangen met de arbeidsmarktparticipatie. Slechts enkele lidstaten hebben hervormingen doorgevoerd om de socialebeschermingsstelsels aan te passen aan de veranderende aard van arbeid en de betrokken werknemers en zelfstandigen beter te beschermen. De verbeteringen zijn ongelijk verdeeld over de verschillende lidstaten en over de verschillende takken van de sociale bescherming.
- (14) Op lange termijn kunnen de lacunes bij de toegang tot sociale bescherming het welzijn en de gezondheid van personen in gevaar brengen en de economische onzekerheid, het risico op armoede en de ongelijkheid vergroten. Ze kunnen ook leiden tot suboptimale investeringen in menselijk kapitaal, minder vertrouwen in de instellingen en beperkte inclusieve economische groei. Dergelijke lacunes kunnen ook resulteren in lagere inkomsten voor de sociale bescherming indien een groeiend aantal mensen niet bijdraagt aan de regelingen.

- (15) Van werknemers en zelfstandigen kan worden gezegd dat zij formeel gedekt zijn in een specifieke tak van sociale bescherming als de bestaande wetgeving of collectieve overeenkomst bepaalt dat zij het recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel in die tak. Formele dekking kan via verplichte of vrijwillige stelsels worden verstrekt. In het laatste geval kunnen de personen de mogelijkheid hebben om zich aan te sluiten bij een stelsel (opt-in) of kunnen alle personen van de doelgroep automatisch gedekt zijn, maar hebben zij de mogelijkheid om, indien zij dat wensen, uit de regeling te stappen (opt-out). Uit ervaring blijkt dat vrijwillige regelingen met een opt-outclausule leiden tot een grotere deelname en dus zorgen voor een betere dekking dan vrijwillige regelingen met een opt-inclausule.
- (16) Van werknemers en zelfstandigen kan worden gezegd dat zij effectief gedekt zijn in een bepaalde tak van de sociale bescherming als zij de mogelijkheid hebben om adequate uitkeringen op te bouwen en, indien het desbetreffende risico zich inderdaad voordoet, toegang hebben tot een bepaald niveau van uitkeringen. Een persoon kan formeel toegang worden verleend zonder de facto rechten te kunnen opbouwen en uitkeringen te kunnen krijgen.
- (17) Sociale bescherming is adequaat indien het mensen in staat stelt om een fatsoenlijke levensstandaard te handhaven, hun inkomensverlies op een redelijke manier te vervangen, een waardig leven te leiden en indien het verhindert dat zij in armoede terechtkomen, terwijl het in voorkomend geval ook moet bijdragen tot activering en facilitering van de terugkeer naar het werk. Bij het beoordelen van de adequaatheid dient te worden gekeken naar het socialebeschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel, d.w.z. naar alle sociale voordelen van de lidstaat.



- (18) In sommige lidstaten zijn bepaalde categorieën werknemers, zoals werknemers in korte deeltijd, seizoenarbeiders, oproepwerkers, platformwerkers, personen met uitzendovereenkomsten of stagiairs, uitgesloten van de socialebeschermingsstelsels. Bovendien kan het voor werknemers zonder voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moeilijk zijn om effectief gedekt te zijn door de sociale bescherming, omdat zij niet voldoen aan de criteria om aanspraak te maken op uitkeringen van op bijdragen gebaseerde socialebeschermingsstelsels. In sommige lidstaten zijn zelfstandigen volledig uitgesloten van formele toegang tot de essentiële socialebeschermingsstelsels; in andere lidstaten kunnen zij op vrijwillige basis deelnemen. Vrijwillige dekking kan een geschikte oplossing zijn in het geval van werkloosheidsverzekering, aangezien dit nauw samenhangt met het ondernemingsrisico; het is minder gerechtvaardigd voor andere risico's zoals ziekte, die over het algemeen niets te maken hebben met de rechtspositie op de arbeidsmarkt.

- (19) De regels inzake rechten kunnen nadelig zijn voor atypische werknemers en zelfstandigen. Met name inkomsten- en tijdsdrempels (drempelperiodes, wachttijden, minimale lengte van werkperiodes, looptijd van de uitkeringen) kunnen het voor bepaalde groepen atypische werknemers en zelfstandigen te moeilijk maken om toegang te krijgen tot sociale bescherming. Over het algemeen worden twee soorten problemen vastgesteld: ten eerste is het mogelijk dat als er verschillende regels gelden voor werknemers met standaardarbeidsovereenkomsten en voor mensen in atypische arbeidsvormen en zelfstandigen, één groep onnodig wordt benadeeld; ten tweede is het mogelijk dat als dezelfde regels gelden voor alle groepen, dit voor mensen met atypische arbeidsvormen nadeliger uitvalt en niet aan de situatie van zelfstandigen is aangepast. In beide gevallen is het wellicht mogelijk om de regels beter af te stemmen op de specifieke situatie van de verschillende groepen, maar toch het universaliteitsbeginsel te behouden, zodat niemand op de arbeidsmarkt zonder dekking zou zijn wanneer zich een sociaal risico voordoet. Specifieke maatregelen kunnen nodig zijn om te voorkomen dat mensen deelnemen aan verschillende elkaar overlappende regelingen, bijvoorbeeld bij het verrichten van nevenactiviteiten terwijl ze al volledig gedekt zijn uit hoofde van hun eerste werkkring.
- (20) Rechten inzake sociale bescherming worden niet altijd behouden, opgebouwd en/of overgedragen wanneer personen de ene rechtspositie op de arbeidsmarkt inruilen voor een andere, bijvoorbeeld wanneer zij van arbeid in loondienst overstappen naar arbeid als zelfstandige of werkloos worden, arbeid in loondienst en als zelfstandige combineren en een onderneming opstarten of stopzetten. Het behoud, de opbouw en/of de overdraagbaarheid van rechten tussen verschillende stelsels zijn evenwel cruciaal om ervoor te zorgen dat mensen die verschillende banen combineren, de ene baan inruilen voor de andere, of van arbeid in loondienst overstappen naar arbeid als zelfstandige of omgekeerd, effectief toegang hebben tot uitkeringen van op bijdragebetaling gebaseerde socialebeschermingsstelsels en kunnen rekenen op een adequate dekking, alsmede om hen aan te moedigen deel te nemen in geval van vrijwillige socialebeschermingsstelsels.

- (21) In bepaalde gevallen kunnen uitkeringen inadequaaf zijn, d.w.z. ontoereikend zijn of niet op het juiste moment komen. Ze stellen mensen wellicht niet in staat om een behoorlijke levensstandaard te handhaven of in waardigheid te leven en voorkomen wellicht niet dat mensen afglijden naar armoede. In dergelijke gevallen is het wellicht mogelijk om de uitkeringen adequater te maken, en ook om aandacht te schenken aan de noodzaak om te zorgen voor ondersteunende maatregelen die de terugkeer naar het werk vergemakkelijken. De regels inzake bijdragen kunnen het gelijke speelveld verstoren en nadelig zijn voor bepaalde categorieën van werknemers en zelfstandigen. Socialezekerheidsbijdragen voor zelfstandigen kunnen bijvoorbeeld bijdragen omvatten die niet aan het inkomen zijn gekoppeld of worden vastgesteld op basis van inkomsten in het verleden of aannames over toekomstige inkomsten. Dit kan problemen veroorzaken met cashflows als iemands inkomen onder het verwachte niveau zakt. Indien een lidstaat besluit een inkomensgrens vast te leggen waaronder de betrokken werknemer of zelfstandige geen verzekeringsbijdragen hoeft te betalen, dienen deze verlagingen en andere maatregelen inzake progressiviteit in voorkomend geval in gelijke mate te gelden voor werknemers en zelfstandigen, maar zij mogen niet leiden tot te lage inkomensaangiften. In het algemeen mogen verlagingen en andere maatregelen inzake progressiviteit ook worden gebruikt om de transitie naar minder precaire arbeidsvormen te stimuleren en segmentering aan te pakken.

- (22) Doordat de regels inzake sociale bescherming momenteel in vele lidstaten complex en weinig transparant zijn, zou het kunnen dat mensen onvoldoende inzicht hebben in wat hun rechten en plichten zijn en hoe ze van hun rechten gebruik kunnen maken of zich van hun verplichtingen kunnen kwijten. Dit kan ook bijdragen tot een lage benuttingsgraad of beperkte deelname aan socialebeschermingsstelsels, met name in het geval van een vrijwillige regeling. Transparantie kan op verschillende manieren worden bereikt, bijvoorbeeld door toezending van updates over individuele rechten, door het opzetten van online simulatie-instrumenten met betrekking tot uitkeringen en door het opzetten van één-loket-informatiecentra of persoonlijke accounts, zowel online als offline. Met name digitalisering kan de transparantie voor individuele personen helpen verbeteren.
- (23) Bij gebrek aan statistieken over het aantal mensen dat gedekt is door sociale bescherming, uitgesplitst naar aard van de arbeidsrelatie, leeftijd, geslacht en staatsburgerschap, zijn er misschien minder mogelijkheden om socialebeschermingsstelsels beter in staat te stellen om zich aan te passen aan en in te spelen op de veranderende wereld.
- (24) De lacunes in toegang tot sociale bescherming kunnen schadelijke economische en budgettaire effecten hebben die overal in de Unie kunnen worden gevoeld. Zij zijn een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang voor de lidstaten, omdat zij obstakels kunnen vormen voor de verwezenlijking van de voornaamste doelstellingen van de EU.

- (25) Het Unierecht waarborgt reeds het beginsel van gelijke behandeling tussen verschillende soorten arbeidsrelaties, verbiedt elke rechtstreekse of onrechtstreekse vorm van discriminatie op grond van geslacht op het gebied van werkgelegenheid, arbeid, sociale bescherming en toegang tot goederen en diensten, waarborgt de overdraagbaarheid en het behoud van rechten in geval van mobiliteit tussen de lidstaten, en garandeert minimumeisen voor de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten over de grenzen heen, alsook minimumeisen op het gebied van transparantie voor pensioenregelingen. Deze aanbeveling doet geen afbreuk aan de bepalingen van de bestaande wetgeving van de Unie inzake socialebeschermingrechten, met name, Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad<sup>1</sup>, de Richtlijnen 2006/54/EG<sup>2</sup>, 2008/94/EG<sup>3</sup>, 2008/104/EG<sup>4</sup>, 2010/41/EG<sup>5</sup>, (EU) 2016/2341<sup>6</sup>, (EU) 2019/1152<sup>7</sup> en (EU) 2019/1158<sup>8</sup> van het Europees Parlement en de Raad, en de Richtlijnen 79/7/EEG<sup>9</sup>, 93/103/EG<sup>10</sup>, 97/81/EG<sup>11</sup>, 1999/70/EG<sup>12</sup>, 2004/113/EG<sup>13</sup> en 2010/18/EU<sup>14</sup> van de Raad.

- 
- <sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1).
- <sup>2</sup> Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23).
- <sup>3</sup> Richtlijn 2008/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB L 283 van 28.10.2008, blz. 36).
- <sup>4</sup> Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (PB L 327 van 5.12.2008, blz. 9).
- <sup>5</sup> Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad (PB L 180 van 15.7.2010, blz. 1).
- <sup>6</sup> Richtlijn (EU) 2016/2341 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PB L 354 van 23.12.2016, blz. 37).
- <sup>7</sup> Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 105).
- <sup>8</sup> Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad (PB L 188 van 12.7.2019, blz. 79).
- <sup>9</sup> Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid (PB L 6 van 10.1.1979, blz. 24).
- <sup>10</sup> Richtlijn 93/103/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het werk aan boord van vissersvaartuigen (dertiende bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG) (PB L 307 van 13.12.1993, blz. 1).
- <sup>11</sup> Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid (PB L 14 van 20.1.1998, blz. 9).
- <sup>12</sup> Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur (PB L 175 van 10.7.1999, blz. 43).
- <sup>13</sup> Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37).
- <sup>14</sup> Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG (PB L 68 van 18.3.2010, blz. 13).

- (26) In Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad<sup>1</sup> zijn gemeenschappelijke doelstellingen op het gebied van sociale bescherming vastgesteld en worden de lidstaten verzocht de mogelijkheid te onderzoeken om een passende sociale bescherming voor zelfstandigen tot stand te brengen en/of te ontwikkelen. Deze gezamenlijk vastgestelde doelstellingen hebben ruimte gecreëerd om de open coördinatiemethode te gebruiken voor sociale bescherming en sociale inclusie, wat een essentieel instrument is om de vaststelling, uitvoering en evaluatie van nationale kaders voor sociale bescherming te ondersteunen en de onderlinge samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied te bevorderen.
- (27) In het kader van het Europees Semester herinnert de jaarlijkse groeianalyse 2018 eraan dat een verbetering van de adequaatheid en de dekking van de sociale bescherming van cruciaal belang is om sociale uitsluiting te voorkomen, terwijl de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid als bepaald in Besluit (EU) 2018/1215<sup>2</sup> de lidstaten oproepen tot het moderniseren van hun socialebeschermingsstelsels.
- (28) In haar aanbeveling inzake nationale socialebeschermingsniveaus van 2012 (nr. 202) roept de Internationale Arbeidsorganisatie haar leden op om, in overeenstemming met de nationale omstandigheden, zo snel mogelijk te zorgen voor de vaststelling en instandhouding van socialebeschermingsniveaus die elementaire waarborgen inzake sociale zekerheid omvatten.

---

<sup>1</sup> Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming (PB L 245 van 26.8.1992, blz. 49).

<sup>2</sup> Besluit (EU) 2018/1215 van de Raad van 16 juli 2018 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2018 (PB L 224 van 5.9.2018, blz. 4).

- (29) De Commissie heeft de sociale partners in twee fasen geraadpleegd op grond van artikel 154 VWEU over een mogelijk optreden om problemen bij de toegang tot sociale bescherming voor mensen in alle soorten arbeidsrelaties, aan te pakken. De in artikel 154, lid 2, VWEU, vastgestelde procedure is als zodanig niet van toepassing wanneer de Unie wil optreden om uitdagingen inzake zelfstandigen aan te pakken op basis van artikel 352, VWEU. De Commissie heeft de sociale partners verzocht om op vrijwillige basis hun standpunten over zelfstandigen kenbaar te maken.
- (30) De Commissie heeft ook een openbare raadpleging gehouden om te polsen naar de standpunten van diverse belanghebbenden en burgers en zij heeft gegevens verzameld om de sociaaleconomische effecten van deze aanbeveling te evalueren.
- (31) De uitvoering van deze aanbeveling mag niet gebeuren op een wijze die rechten uit hoofde van het bestaande Unierecht op dit gebied beknort en kan geen reden zijn om een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers op het door deze aanbeveling bestreken gebied te rechtvaardigen.
- (32) In deze aanbeveling moet worden vermeden zodanige administratieve, financiële of juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting of ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) daardoor zou kunnen worden belemmerd. De lidstaten wordt dan ook verzocht het effect van hun omzettingwetgeving op kmo's te beoordelen, om ervoor te zorgen dat kmo's niet onevenredig worden getroffen, met bijzondere aandacht voor micro-ondernemingen en voor administratieve lasten, en de resultaten van die beoordeling bekend te maken.
- (33) Deze aanbeveling mag met name de liquiditeit van ondernemingen – met name kmo's – niet verder in gevaar brengen wanneer hun financiële situatie al lijdt onder betalingsachterstanden van overheidsinstanties.

- (34) De lidstaten kunnen de belanghebbenden, met inbegrip van de sociale partners, bij de voorbereiding van de hervormingen betrekken.
- (35) Deze aanbeveling doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten om hun socialebeschermingsstelsels in te richten. De exclusieve bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de inrichting van hun socialebeschermingsstelsels omvat onder meer besluiten over het opzetten, financieren en beheren van dergelijke stelsels en de bijhorende instanties, alsmede over de hoogte, de inhoud en de verstrekking van prestaties, de hoogte van de premies en de voorwaarden om in aanmerking te komen. Gelet op de verschillen tussen de nationale stelsels, weerhoudt deze aanbeveling de lidstaten er niet van om gunstigere bepalingen inzake sociale bescherming te handhaven of vast te stellen dan die welke hier worden aanbevolen.
- (36) Deze aanbeveling eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Met name beoogt deze aanbeveling de bevordering van de toepassing van artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- (37) De financiële duurzaamheid van de stelsels voor sociale bescherming is van essentieel belang voor de veerkracht, doeltreffendheid en efficiëntie van dergelijke regelingen. De uitvoering van deze aanbeveling mag geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van de socialebeschermingsstelsels van de lidstaten,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:



## Doelstelling en reikwijdte

1. De lidstaten wordt aanbevolen:
  - 1.1. alle werknemers en zelfstandigen op hun grondgebied toegang te verschaffen tot adequate sociale bescherming, in overeenstemming met deze aanbeveling en met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten om hun socialebeschermingsstelsels in te richten.
  - 1.2. minimumnormen vast te stellen op het gebied van de sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen, in overeenstemming met deze aanbeveling. Sociale bescherming kan worden geboden met een combinatie van stelsels, hetzij door de overheid georganiseerd of waarbij de organisatie naar sociale partners of andere entiteiten is overgeheveld, in overeenstemming met de fundamentele beginselen van de nationale socialebeschermingsstelsels. Particuliere-verzekeringsproducten vallen buiten de reikwijdte van deze aanbeveling. Overeenkomstig artikel 153, lid 4, VWEU, zijn de lidstaten bevoegd om de hoogte van de bijdragen vast te stellen en te bepalen welke combinatie van regelingen geschikt is.
2. Deze aanbeveling omvat het recht om deel te nemen aan een regeling, alsook om rechten op te bouwen en er gebruik van te maken. De lidstaten wordt aanbevolen om met name het volgende te waarborgen voor alle werknemers en zelfstandigen:
  - a) formele dekking;
  - b) effectieve dekking;

- c) adequaatheid;
- d) transparantie.

3. Deze aanbeveling is van toepassing op:

3.1. 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;

3.2. de volgende takken van sociale bescherming, voor zover deze in de lidstaten worden verstrekt:

- a) uitkeringen bij werkloosheid;
- b) zorgverstrekingen en uitkeringen bij ziekte;
- c) moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen;
- d) uitkeringen bij invaliditeit;
- e) ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen;
- f) uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.

4. Deze aanbeveling is niet van toepassing op het verlenen van toegang tot socialebijstandsregelingen en minimuminkomensregelingen.

5. De beginselen van formele dekking, effectieve dekking, adequaatheid en transparantie in de zin van deze aanbeveling gelden voor alle werknemers en zelfstandigen, maar er wordt erkend voor werknemers en voor zelfstandigen verschillende regels van toepassing kunnen zijn.
6. 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 socialebeschermingsstelsels niet in.

#### Definities

7. In deze aanbeveling wordt verstaan onder:
  - a) "aard van de arbeidsrelatie": één van de verschillende soorten relaties tussen een werknemer en een werkgever, die kunnen verschillen wat de duur van de werkgelegenheid, het aantal arbeidsuren of andere voorwaarden van de arbeidsrelatie betreft;
  - b) "rechtspositie op de arbeidsmarkt": de rechtspositie van iemand die werkzaam is in het kader van een arbeidsrelatie (werknemer) of voor eigen rekening (zelfstandige);

- c) "socialebeschermingsstelsel": een bepaald regelgevingskader dat voordelen biedt aan de gerechtigde begunstigen en dat de personele werkingssfeer van het programma, de voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen, het soort, de omvang, de duur en andere kenmerken van de uitkeringen, alsook de financiering (bijdragen, algemene belastingen, andere bronnen), het bestuur en het beheer van het programma, bepaalt;
- d) "uitkering": een overdracht in geld of natura door een publieke of private entiteit aan iemand die hierop in het kader van een socialebeschermingsstelsel recht heeft;
- e) "formele dekking" van een groep: een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming (bv. ouderdom, werkloosheid, moeder- of vaderschap) waarbij de bestaande wetgeving of de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalt dat de leden van een groep het recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel voor een specifieke tak;
- f) "effectieve dekking" van een groep: een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming waarbij de leden van een groep in de gelegenheid worden gesteld om rechten op te bouwen en, indien het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang te hebben tot een uitkering van een bepaalde omvang;
- 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;
- j) "transparantie": het aanbieden van beschikbare, toegankelijke, volledige en gemakkelijk te begrijpen informatie aan het publiek en aan mogelijke en feitelijke deelnemers en begunstigen van een stelsel over de regels en/of individuele rechten en plichten van dat stelsel.

#### Formele dekking

- 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.

## Effectieve dekking

9. De lidstaten wordt aanbevolen te zorgen voor effectieve dekking voor alle werknemers, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie, en voor zelfstandigen, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in punt 8, terwijl ook de duurzaamheid van het stelsel wordt gegarandeerd en in waarborgen wordt voorzien om misbruik te voorkomen. Daartoe is het volgende nodig:
- a) regels inzake bijdragen (bv. wachttijden, berekening minimale werkperiodes) en rechten (bv. wachttijden, regels voor de berekening en de duur van de rechten) mogen er niet toe leiden dat het personen belet wordt om rechten op te bouwen of aanspraak te maken op uitkeringen wegens hun arbeidsrelatie of rechtspositie op de arbeidsmarkt;
  - b) verschillen in regelgeving voor de verschillende rechtsposities op de arbeidsmarkt of verschillende soorten arbeidsrelaties moeten proportioneel zijn en rekening houden met de specifieke situatie van de begunstigden.
10. De lidstaten wordt aanbevolen om, met inachtneming van de nationale omstandigheden, te verzekeren dat de rechten - ongeacht of zij in het kader van een verplicht of vrijwillig stelsel zijn verworven - worden behouden, opgebouwd en/of tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren overdraagbaar zijn, gedurende de hele loopbaan van de persoon of gedurende een bepaalde referentieperiode, en tussen verschillende stelsels binnen een bepaalde tak van de sociale bescherming.

## Adequaatheid

11. Wanneer zich een risico voordoet dat door de socialebeschermingsstelsels voor werknemers en voor zelfstandigen wordt verzekerd, wordt de lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat deze stelsels hun leden tijdig en overeenkomstig nationale omstandigheden een adequaat niveau van bescherming bieden teneinde een behoorlijke levensstandaard te handhaven, en te zorgen voor een passend vervangingsinkomen en te allen tijde wordt voorkomen dat de leden in armoede terechtkomen. Bij het beoordelen van de adequaatheid dient het socialebeschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel in acht te worden genomen.
12. De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de bijdragen voor sociale bescherming in verhouding staan tot de draagkracht van werknemers en zelfstandigen.
13. In het licht van de nationale omstandigheden en waar passend wordt de lidstaten aanbevolen te verzekeren dat vrijstellingen of verlagingen van sociale bijdragen uit hoofde van de nationale wetgeving, ook voor groepen met een laag inkomen, van toepassing zijn voor alle soorten arbeidsrelaties en rechtsposities op de arbeidsmarkt.
14. De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de berekening van de bijdragen voor de sociale bescherming en de rechten van zelfstandigen op een objectieve en transparante beoordeling van hun inkomen zijn gebaseerd, waarbij rekening wordt gehouden met inkomensschommelingen en met hun werkelijke inkomsten.

## Transparantie

15. De lidstaten wordt aanbevolen erop toe te zien dat de voorwaarden en regels voor alle socialebeschermingsstelsels transparant zijn en dat burgers toegang hebben tot regelmatig bijgewerkte, alomvattende, toegankelijke, gebruiksvriendelijke en gemakkelijk te begrijpen en kosteloze informatie over hun individuele rechten en verplichtingen.
16. De lidstaten wordt aanbevolen waar nodig de administratieve eisen van de socialebeschermingsstelsels voor werknemers, zelfstandigen en werkgevers, met name micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, te vereenvoudigen.

## Uitvoering, rapportage en evaluatie

17. De lidstaten en de Commissie zouden er samen moeten aan werken om meer en relevantere gegevens te verzamelen op het niveau van de Unie met betrekking tot de arbeidsmarkt en de toegang tot sociale bescherming, met het oog op het onderbouwen van de beleidsvorming inzake sociale bescherming voor nieuwe vormen van werk. In dit verband wordt 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 (zelfstandige/werknemer), de aard van de arbeidsrelatie (tijdelijk of permanent, deeltijds of voltijds, nieuwe of standaard vormen van werk), geslacht, en leeftijd, uiterlijk op ... [24 maanden na de bekendmaking van deze aanbeveling].



18. De Commissie zou, samen met het Comité voor sociale bescherming, uiterlijk op ... [12 maanden na de bekendmaking van deze aanbeveling], een monitoringkader moeten vaststellen en overeengekomen gemeenschappelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren moeten ontwikkelen om de uitvoering van deze aanbeveling te beoordelen en de evaluatie ervan mogelijk te maken.
19. De lidstaten wordt aanbevolen de in deze aanbeveling uiteengezette beginselen zo spoedig mogelijk uit te voeren en uiterlijk op ... [18 maanden na de bekendmaking van deze aanbeveling] een plan met de op nationaal niveau uit te voeren maatregelen in te dienen. De voortgang bij de uitvoering van deze plannen zou moeten worden besproken in het kader van de multilaterale toezichtsinstrumenten in overeenstemming met het Europees Semester en de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie.
20. De Commissie zou, in samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van de betrokken belanghebbenden, moeten evalueren in hoeverre vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van deze aanbeveling, waarbij ook rekening zou moeten worden gehouden met de effecten op kmo's, en zou uiterlijk op ... [3 jaar na de bekendmaking van deze aanbeveling] verslag moeten uitbrengen bij de Raad. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de Commissie overwegen verdere voorstellen te doen.
21. De Commissie zou ervoor moeten zorgen dat de uitvoering van deze aanbeveling wordt ondersteund via acties die worden gefinancierd via de relevante programma's van de Unie.

22. De Commissie zou wederzijds leren en de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten en met de belanghebbende partijen moeten bevorderen.

Gedaan te ...,

*Voor de Raad*

*De voorzitter*

---