



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 9 oktober 2023
(OR. en)

13934/23

SOC 667
EMPL 475

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	13175/23
Betreft:	Conclusies van de Raad over sociale bescherming voor zelfstandigen

De delegaties vinden in de bijlage de conclusies van de Raad over het in hoofde genoemde onderwerp, die de Raad Epsco tijdens zijn zitting van 9 oktober 2023 heeft goedgekeurd.

Sociale bescherming voor zelfstandigen

Conclusies van de Raad

REKENING HOUDEND MET HETGEEN VOLGT:

1. Op 8 november 2019 heeft de Raad de aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen¹ (hierna: "de aanbeveling") aangenomen.
2. De aanbeveling draagt bij tot de uitvoering van beginsel 12 van de Europese pijler van sociale rechten (EPSR), die in 2017 gezamenlijk door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werd afgekondigd. Dat beginsel luidt als volgt: "Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen, recht hebben op adequate sociale bescherming."
3. De Europese context is sinds de aanneming van de aanbeveling ingrijpend veranderd. Eerst door de COVID-19-pandemie, die in 2020 begon. De pandemie had grote economische en sociale gevolgen, maar dankzij een zeer sterke en gecoördineerde beleidsrespons op zowel Europees als nationaal niveau (met onder meer een verhoogde dekking, uitzonderlijke steunmaatregelen en extra uitgaven) hebben de socialebeschermingsstelsels mensen door de crisis geholpen zonder dat het armoederisico of de inkomensongelijkheid sterk is toegenomen.

¹. PB C 387 van 15.11.2019, blz. 1.

4. Vervolgens, in 2022, viel Rusland Oekraïne binnen en begon een oorlog die op zijn beurt sociale en economische gevolgen had. De uitvoering van de aanbeveling moet ook in het licht van die gevolgen worden beoordeeld. Net als bij alle crisissen worden de kwetsbaarste groepen het hardst getroffen door deze oorlog, en is er sociaal beleid nodig dat de hoger bedoelde gevolgen helpt op te vangen.
5. In 2021 presenteerde de Commissie het actieplan van de EPSR, dat moet bijdragen aan de uitvoering van de EPSR-beginselen.
6. Het actieplan en de daarin opgenomen nieuwe kerndoelen van de EU voor 2030 werden positief onthaald door de EU-leiders in de Verklaring van Porto en tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van juni 2021.
7. Punt 18 van de aanbeveling luidde als volgt: "De Commissie zou, samen met het **Comité voor sociale bescherming**, uiterlijk op 15 november 2020 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."
8. Het monitoringkader om de vorderingen wat betreft de kerndoelstellingen van de aanbeveling te beoordelen, werd in oktober 2020 door het Comité voor sociale bescherming vastgesteld. Het bevat indicatoren om de formele dekking, de effectieve dekking en de adequaatheid van de uitkeringen voor alle soorten werknemers in de relevante takken van de sociale bescherming te meten. Het bevat tevens arbeidsmarktindicatoren om de diversiteit van de rechtsposities op de arbeidsmarkt te meten en indicatoren betreffende de regels inzake rechten en bijdragen. Ook wordt er in het kader op gewezen dat verdere verbeteringen zijn gepland om de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen in alle EU-lidstaten beter te monitoren.

9. In punt 19 van de aanbeveling werd de lidstaten gevraagd om uiterlijk medio mei 2021 een nationaal plan in te dienen met de overeenkomstige maatregelen ter uitvoering van de beginselen van de aanbeveling. Daarnaast werd aanbevolen de voortgang bij de uitvoering van deze plannen te bespreken in het kader van de instrumenten voor multilateraal toezicht, in overeenstemming met het Europees Semester en de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie.
10. Een eerste overzicht van de door de lidstaten ingediende nationale plannen stond in het jaarverslag 2021 van het Comité voor sociale bescherming en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022.
11. In haar verslag betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen² (hierna: "het Commissieverslag") merkt de Commissie op dat het ambitieniveau aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat, afhankelijk van de nationale omstandigheden en voorkeuren. Voorts concludeert zij dat er nog steeds veel verschillen bestaan in de toegang tot sociale bescherming.

². COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023.

ERKENNENDE HETGEEN VOLGT:

12. De lidstaten zijn, waar passend, reeds bezig met het plannen of doorvoeren van structurele hervormingen ter uitvoering van de aanbeveling, vaak met bijzondere aandacht voor het verbeteren van de situatie van zelfstandigen.
13. Bij sommige groepen, waaronder atypische werknemers en zelfstandigen, schiet de bescherming vaker tekort dan bij andere. Onverminderd de bepalingen van de aanbeveling om de sociale bescherming voor alle werknemers en zelfstandigen te verbeteren, zijn de onderhavige conclusies specifiek gericht op zelfstandigen als groep die in veel lidstaten te maken heeft met grote lacunes qua bescherming³.
14. In 2022⁴ waren er 27,7 miljoen zelfstandigen in de EU, wat neerkomt op 13,7 % van de beroepsbevolking. 18,9 miljoen van die zelfstandigen waren zelfstandigen zonder personeel. Bovendien hadden 3,3 miljoen van hen slechts één (of één grote) klant. Voor 770 000 zelfstandigen bepaalde die ene klant ook hun werktijden.

³. COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023, "Belangrijkste bevindingen" (blz. 2 en 3).

⁴. EU-arbeidskrachtenenquête 2022, Eurostat.

15. Zoals vermeld in het Commissieverslag waren zelfstandigen in 2022 in meer dan de helft van de lidstaten uitgesloten van bepaalde takken van sociale bescherming. Volgens de door de lidstaten verstrekte informatie hebben meer dan 15 miljoen zelfstandigen in de EU geen toegang tot werkloosheidsuitkeringen wanneer zij hun activiteiten beëindigen⁵.
16. De vrijwillige toegang van zelfstandigen tot de socialebeschermingsstelsels is in overeenstemming met de aanbeveling, maar uit gegevens in het Commissieverslag blijkt dat in de lidstaten waar die toegang vrijwillig is, de benuttingsgraad in sommige stelsels laag is.
17. In sommige lidstaten benadelen de regels inzake rechten en bijdragen, zoals bedoeld in punt 9 van de aanbeveling, zelfstandigen, waardoor zij geen effectieve en adequate dekking krijgen⁶.
18. In het Commissieverslag wordt bevestigd dat sociale overdrachten in veel lidstaten essentieel zijn om het risico op armoede te verminderen en dat maatregelen om een adequate toegang tot sociale bescherming te waarborgen voordelig kunnen zijn voor de situatie van zelfstandigen⁷.
19. Informatie van overheidsdiensten over de toegang tot sociale bescherming moet transparant zijn. Dit is essentieel vanwege de complexiteit van de voorwaarden voor toegang tot uitkeringen, die vooral voor atypische werknemers en zelfstandigen groot is⁸.

⁵. COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (gegevens op basis van informatie verstrekt door 12 van 13 lidstaten).

⁶. COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023, punt 2.3.1. "Lacunes in effectieve dekking" (blz. 18 en 19).

⁷. COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023, punt 2.4.1. "Lacunes in adequaatheid" (blz. 23 en 24).

⁸. COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023, punt 2.5.1. "Transparantie – toegang tot informatie" (blz. 27-30).

BENADRUKKEND HETGEEN VOLGT:

20. Volgens het Commissieverslag loopt *"het algemene ambitieniveau bij de uitvoering van de aanbeveling [...] sterk uiteen en [streven] op enkele uitzonderingen na [...] de meeste lidstaten er niet naar alle bestaande lacunes op het gebied van de toegang tot sociale bescherming aan te pakken. Verdere uitvoeringsinspanningen zijn nodig om de bestaande lacunes op te vullen, en de sociale en economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de daaruit voortvloeiende verergerde energiecrisis maken het des te urgenter om in actie te komen."*
21. Er worden reeds hervormingen ter bescherming van zelfstandigen door de lidstaten gepland of uitgevoerd. Die hervormingen zijn onder meer gericht op het verlenen van toegang tot uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, werkloosheidsuitkeringen of uitkeringen bij beëindiging van de activiteit, invaliditeitsuitkeringen en pensioenen⁹.
22. Volgens het Commissieverslag heeft ongeveer de helft van de lidstaten in hun nationale uitvoeringsplannen maatregelen genomen of aangekondigd om de adequaatheid van de socialebeschermingsstelsels te verbeteren, met name wat pensioenen voor zelfstandigen betreft¹⁰.

⁹. COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023.

¹⁰. COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023 – Belangrijkste bevindingen (blz. 2).

23. Bovendien hebben veel lidstaten, naar aanleiding van de behoeften die tijdens de COVID-19-crisis zijn ontstaan, maatregelen genomen met betrekking tot de formele en effectieve dekking van bepaalde groepen die doorgaans beperkte toegang hebben tot sociale bescherming¹¹.
24. De herstel- en veerkrachtplannen van een aanzienlijk aantal lidstaten omvatten hervormingen en investeringen om de toegang tot sociale bescherming te verbeteren, waaronder maatregelen om transparantie, adequaatheid, effectieve toegang en formele toegang te waarborgen¹².
25. Uit gegevens van Eurostat blijkt dat zelfstandigen een hoger armoederisico lopen dan werknemers in standaardvormen van werk. Dit geldt met name voor zelfstandigen zonder personeel. Sociale overdrachten zijn dus extra belangrijk om het risico van armoede onder zelfstandigen te verminderen.
26. De sociale bescherming van zelfstandigen is met name relevant nu nieuwe manieren van werken opgang maken. Tegenwoordig combineren veel mensen een baan als werknemer met een activiteit als zelfstandige, of wordt van de ene manier van werken naar de andere overgestapt. Grensoverschrijdende mobiliteit bij telewerk en platformwerk kan zelfstandigen voor uitdagingen stellen die moeten worden aangepakt.

¹¹. Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022, zoals aangenomen door de Raad op 14 maart 2022, en COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023.

¹². COM/2023/43 final, Verslag van de Commissie aan de Raad betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 31.1.2023. BIJLAGE: Belangrijkste kenmerken van de nationale uitvoeringsplannen (NUP's) met betrekking tot toegang tot sociale bescherming (en actualisering)

27. Een ander aspect dat, rekening houdend met de nationale omstandigheden en specifieke kenmerken, aandacht verdient, is de toegang van zelfstandigen tot aanvullende socialebeschermingsstelsels.

VERZOEKT DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE DE LIDSTATEN OM, IN LIJN MET HUN NATIONALE BEVOEGDHEDEN EN REKENING HOUDEND MET DE NATIONALE OMSTANDIGHEDEN:

28. de maatregelen in de nationale uitvoeringsplannen te blijven uitvoeren en verdere stappen te ondernemen om de resterende lacunes weg te werken en de effectiviteit van de beginselen van formele en effectieve dekking, adequaatheid en transparantie, zoals uiteengezet in de aanbeveling, te waarborgen;
29. waar nodig de regels inzake bijdragen, toegang tot uitkeringen en rechten aan te passen om ervoor te zorgen dat zelfstandigen effectieve toegang hebben tot adequate uitkeringen;
30. in voorkomend geval, rekening houdend met de nationale omstandigheden, bestaande lacunes in de nationale stelsels met betrekking tot de toegang van zelfstandigen tot sociale bescherming weg te werken, met name in de takken waar de grootste lacunes bestaan, zoals werkloosheidsuitkeringen, uitkeringen bij ziekte, arbeidsongevallen en beroepsziekten;

31. ervoor te zorgen dat stelsels zelfstandigen tijdig, en in overeenstemming met de nationale omstandigheden, een passend beschermingsniveau bieden zodat zij met een toereikend vervangingsinkomen een behoorlijke levensstandaard kunnen genieten en nooit in armoede belanden;
32. waar nodig de transparantie van socialebeschermingsstelsels te vergroten, met name door informatie te verspreiden en aan bewustmaking te doen, en door maatregelen te treffen voor een gebruikersvriendelijke digitalisering van de sociale bescherming, rekening houdend met de specifieke kenmerken van zelfstandigen, en tegelijkertijd de digitale kloof te verkleinen, met bijzondere aandacht voor groepen met een lage geletterdheid (in digitaal, administratief of economisch opzicht) en voor personen met een handicap;
33. na te denken over manieren om de toegang tot sociale bescherming te verbeteren en de resterende lacunes waar nodig op te vullen, en daarbij ook de sociale partners en maatschappelijke organisaties te betrekken;
34. voor adequate gegevensverzameling op nationaal niveau te zorgen en de maatregelen ter uitbreiding van de sociale bescherming voortdurend te monitoren. De nationale deelname aan het systeem voor wederzijdse informatie over sociale bescherming (MISSOC) te ondersteunen, en daarin relevante informatie over zelfstandigen op te nemen;

VERZOEKT DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE DE COMMISSIE OM:

35. haar verslag over de uitvoering van de aanbeveling te verspreiden en het debat over de sociale bescherming van zelfstandigen tussen de lidstaten, de Europese sociale partners en in relevante internationale fora te bevorderen;
36. toe te zien op de uitvoering van de aanbeveling in de context van het Europees Semester en samen te werken met de lidstaten om de vergelijkbaarheid van gegevens in alle EU-lidstaten te verbeteren;
37. uitgebreid met de lidstaten en het Comité voor sociale bescherming te blijven samenwerken op het gebied van monitoring en indicatoren voor de doeltreffende uitvoering van de aanbeveling, en een aanzet te geven voor de uitwisseling van goede praktijken en collegiale toetsingen, opdat de lidstaten van elkaar kunnen leren;

**VERZOEKT DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE HET COMITÉ VOOR SOCIALE
BESCHERMING OM:**

38. in zijn verslagen en thematische werkzaamheden aandacht te blijven schenken aan de evoluties in de toegang tot sociale bescherming voor zowel werknemers als zelfstandigen, in voorkomend geval in samenwerking met andere relevante comités;
39. in lijn met zijn mandaat, zijn specifieke rol te blijven spelen bij het monitoren van de uitvoering van de aanbeveling in al haar dimensies;
40. samen met de Commissie te werken aan de verdere ontwikkeling van het monitoringkader voor de toegang tot sociale bescherming;
41. de mogelijkheid van thematische collegiale toetsingen te overwegen en regelmatig informatie uit te wisselen om de doeltreffende uitvoering van de aanbeveling te ondersteunen.
