

Straatsburg, 13.3.2018  
SWD(2018) 71 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

**Voorstel voor een aanbeveling van de Raad**

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

{COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 70 final}

| Samenvatting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Effectbeoordeling over de aanbeveling van de Raad inzake toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| A. Behoeftte aan actie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Waarom? Wat is het probleem?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>Ten gevolge van de mondialisering, technologische evoluties, veranderde arbeidsmarktinstaties en demografische veranderingen vinden er ook op de Europese arbeidsmarkten aan een toenemend tempo veranderingen plaats en is het aanbod aan werkmogelijkheden diverser geworden. Loopbanen worden bovendien steeds minder lineair. De socialebeschermingsstelsels werden in eerste instantie ontwikkeld voor en blijven nog altijd gericht op werknemers in een typische arbeidsverhouding, namelijk een langdurige en voltijdse arbeidsrelatie, en in vele landen hebben zelfstandigen nooit een volwaardige plaats gekregen in de socialebeschermingsstelsels. Het aantal mensen met atypisch of zelfstandig werk en dat door hun rechtspositie op de arbeidsmarkt geen toegang heeft tot sociale bescherming, neemt toe. Deze lacunes vergroten de risico's voor de welvaart van de betrokken personen en hun gezin. Zij worden immers geconfronteerd met grotere economische onzekerheid, wat aanleiding geeft tot nieuwe inter- en intragenerationele ongelijkheden. De negatieve gevolgen hiervan zijn ook voelbaar op geaggregeerd niveau. Zij brengen de financiële duurzaamheid van de stelsels in gevaar en verhinderen dat de socialebeschermingsstelsels de economische cycli die de welvaart verminderen, temperen en zo als automatische stabilisatoren functioneren.</p> |
| <b>Wat moet met dit initiatief worden bereikt?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>De algemene doelstelling van het initiatief inzake "Toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen" is de ondersteuning van alle zelfstandigen en atypische werknemers die omwille van het soort contract waaronder zij werken of vanwege hun rechtspositie op de arbeidsmarkt onvoldoende worden beschermd door de socialebeschermingsstelsels in geval van werkloosheid, ziekte, moeder- of vaderschap, arbeidsongevallen en beroepsziekten, invaliditeit en ouderdom. Meer specifiek is dit initiatief bedoeld om de lidstaten aan te moedigen ervoor te zorgen dat deze groepen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zich aansluiten bij gepaste socialebeschermingsstelsels (zodat er geen formele hiaten meer zijn wat de dekking betreft),</li> <li>• adequate rechten opbouwen en opnemen (adequate effectieve dekking), en gemakkelijker hun opgebouwde rechten kunnen overdragen tussen de verschillende stelsels,</li> <li>• transparante informatie krijgen over hun rechten en plichten inzake sociale bescherming.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>Het probleem dat een groeiend aantal mensen op de arbeidsmarkt onvoldoende toegang heeft tot sociale bescherming, met alle negatieve gevolgen voor de sociale rechtvaardigheid, de dynamiek van de arbeidsmarkt en duurzame groei, is wijdverbreid in alle lidstaten. Hoewel de opzet en de financiering van de socialebeschermingsstelsels een nationale bevoegdheid zijn en sommige landen al gedeeltelijk bezig zijn met hervormingen, kan een optreden op EU-niveau bijdragen tot de ondersteuning van beginsel 12 van de Europese pijler van sociale rechten en waarborgen dat de vooruitgang niet gedeeltelijk of ongelijk wordt verdeeld, maar eerlijk wordt gespreid over alle bevolkingsgroepen, lidstaten en takken van de sociale bescherming, zodat voor alle deelnemers op de interne markt een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Door een optreden van de EU kan concurrentievervalsing op korte termijn worden vermeden en is het mogelijk om alle lidstaten dezelfde koers te doen volgen, terwijl een opwaartse convergentie wordt bevorderd, wat gunstig is voor de Europese economie als geheel.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                |

| B. Oplossingen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Voor dit initiatief wordt gedacht aan een aanbeveling van de Raad, een richtlijn en meer aandacht voor sociale bescherming in het kader van bestaande instrumenten zoals het Europees semester en de sociale open coördinatiemethode. Het instrument dat de voorkeur wegdraagt, is een aanbeveling van de Raad, omdat die in dit stadium wordt beschouwd als het meest doeltreffende en evenredige instrument. De belangrijkste meerwaarde van een aanbeveling in dit stadium is dat die aanzet tot het ondersteunen en aanvullen van de nationale debatten en hervormingen en de inspanningen van de lidstaten op die manier in de richting van opwaartse convergentie leidt. Gezien het evoluerende karakter van het probleem, de lopende hervormingen in sommige lidstaten en statistische beperkingen, is een aanbeveling van de Raad evenrediger dan een richtlijn. Hoewel vanuit een strikt economisch oogpunt een richtlijn doeltreffender kan zijn om de doelstellingen van dit initiatief te bereiken, lijkt het op basis van raadplegingen twijfelachtig dat alle lidstaten een richtlijn zouden steunen, zodat dat instrument uiteindelijk het minst doeltreffend zou zijn.</p> <p>Naast het basisscenario (pakket A) zijn nog twee andere beleidspakketten beoordeeld, die elk bestaan uit een combinatie van maatregelen die gericht zijn op drie specifieke doelstellingen van het initiatief.</p> <p>Pakket B heeft als doel i) formele dekking te verplichten voor atypische werknemers en op vrijwillige basis aan te bieden voor zelfstandigen, ii) de tijdsdrempels voor socialebeschermingsstelsels aan te passen en te zorgen voor de mogelijkheid om in geval van verandering van baan of rechtspositie op de arbeidsmarkt de rechten te behouden, over te dragen of samen te voegen, iii) ervoor te zorgen dat de genoemde groepen toegang hebben tot algemene en gepersonaliseerde informatie over rechten en plichten inzake sociale bescherming.</p> <p>Pakket C heeft als doel i) formele dekking te verplichten voor atypische werknemers en zelfstandigen, ii) de tijdsdrempels voor socialebeschermingsstelsels aan te passen en persoonlijke rekeningen in te voeren die toelaten om socialebeschermingsrechten aan personen in plaats van aan contracten te koppelen, iii) te waarborgen dat de genoemde groepen toegang hebben tot algemene en gepersonaliseerde informatie over rechten en plichten inzake sociale bescherming.</p> <p>De voorkeursoptie (pakket B) biedt meer flexibiliteit om zelfstandigen zelf te laten kiezen voor formele dekking of niet, gezien de specifieke kenmerken en de heterogeniteit van deze groep. Bovendien is er geen duidelijke consensus bij de belanghebbenden, en in het bijzonder bij de vertegenwoordigers van de zelfstandigen, over de formele dekking van zelfstandigen. Pakket B is dan ook een goed compromis tussen de verschillende standpunten die gedurende de raadplegingsprocedure naar voren zijn gebracht en de beleidsdoelstellingen die de EU met dit initiatief beoogt.</p> |
| <b>Wie steunt welke optie?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Uit de raadpleging van de sociale partners en de openbare raadpleging komen sterk uiteenlopende standpunten naar voren. Wat het beleid betreft zijn ongeveer 2/3 van de respondenten van de openbare raadpleging en alle vakbonden voorstander van verplichte sociale bescherming voor iedere vorm van werk. Werkgevers hebben daarentegen uiteenlopende standpunten over de opties. Sommigen zijn het er wel mee eens dat sociale bescherming verplicht moet worden gesteld, maar vinden dat de werknemers het recht moeten hebben om de vorm van dekking te kiezen (publiek of privaat) en hechten veel belang aan keuzevrijheid voor zelfstandigen. Andere werkgevers zijn voorstander van vrijwillige formele dekking, gezien de verscheidenheid van arbeidsvormen en de onderlinge diversiteit bij de zelfstandigen.</p> <p>Wat de keuze van het instrument betreft, zouden sommige belanghebbenden (vakbonden,</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

vertegenwoordigers van opdrachtnemers van crowdsourcingplatforms, ngo's, bepaalde autonome socialeverzekeringsinstellingen, enkele lidstaten) de voorkeur geven aan een richtlijn met minimumnormen. Andere belanghebbenden (werkgevers, vertegenwoordigers van vrije beroepen, de meeste lidstaten) vinden het Europees semester en de sociale open coördinatiemethode gepaste instrumenten om de lacunes in de sociale bescherming aan te pakken.

### **C. Effecten van de voorkeursoptie**

#### **Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?**

Belangrijke besluiten over de financiering en de ontwikkeling van maatregelen worden overgelaten aan de lidstaten, overeenkomstig het in artikel 153 VWEU vastgestelde subsidiariteitsbeginsel. Deze besluiten zijn bepalend voor de omvang van de voordelen. In het algemeen zal het aantal beschermde atypische werknemers en zelfstandigen sterk toenemen. Dit zal naar verwachting leiden tot minder individualisering van risico's, inkomensonzekerheid, bestaansonzekerheid en vooral ook minder risico op armoede in deze groepen. Als de verschillen in toegang tot sociale bescherming kleiner worden, zal dit mensen waarschijnlijk aanmoedigen om over te stappen tussen verschillende soorten arbeidsovereenkomsten en rechtsposities op de arbeidsmarkt, zodat de arbeidsmarkt dynamischer wordt. Als het overmatige gebruik van contracten die zijn vrijgesteld van bijdragen voor sociale bescherming kan worden beperkt, zal dit leiden tot eerlijkere concurrentieverhoudingen tussen de ondernemingen. Een ombuiging van de tendens dat een steeds groter percentage personen buiten de socialebeschermingsstelsels valt, kan voorkomen dat de rol van deze stelsels verzwakt bij het stabiliseren van economische cycli, en kan positieve effecten hebben op de budgettaire houdbaarheid.

#### **Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?**

De hoogte van de kosten en de verdeling daarvan tussen de overheidsbegroting, de verzekeraars, de nieuw gedekte groepen en de belastingplichtigen zijn ook sterk afhankelijk van belangrijke beslissingen die om redenen van subsidiariteit aan de lidstaten worden overgelaten, met inbegrip van de organisatie en financiering van de stelsels en het niveau van de geboden bescherming. Directe kosten houden voornamelijk verband met het verstrekken van uitkeringen. Uit simulaties van een eventuele uitbreiding van toegang tot werkloosheids- en ziekte-uitkeringen naar zelfstandigen blijkt echter dat deze kosten beperkt zijn. Indirecte kosten kunnen het gevolg zijn van gedragswijzigingen als reactie op de grotere dekking op het gebied van sociale bescherming.

#### **Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?**

Ondernemingen zouden voordeel hebben van de verminderde oneerlijke concurrentie, een mogelijke verhoging van de productiviteit van individuen in de nieuwe vormen van werk en van de positieve effecten op de dynamiek van de arbeidsmarkt. Afhankelijk van hun financiële keuzes kunnen ondernemingen merken dat hun kosten voor het beheer van productieschommelingen stijgen naargelang de kosten stijgen voor personeel dat werkt in atypische arbeidsvormen en voor het inhuren van zelfstandigen. Zelfstandigen werken meestal met micro-ondernemingen, en veel minder met kmo's en grote ondernemingen. Atypische werknemers zijn zeer gangbaar in kmo's.

#### **Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?**

Er kunnen kosten bijkomen doordat uitkeringen worden verstrekt aan groepen die tot nu toe geen deel uitmaken van socialebeschermingsstelsels indien, naargelang de beslissingen die de lidstaten nemen met betrekking tot de financiering, de nettokosten voor het verstrekken van uitkeringen alleen bestaan uit de sociale bijdragen van deze laatsten. Maar aangezien tot dan toe ongedekte groepen soms hun toevlucht moesten zoeken tot vangnetten die alleen bedoeld zijn als laatste redmiddel, zoals sociale bijstand, kunnen de uitgaven voor andere

begrotingsonderdelen worden verminderd. Ook het verstrekken van gepersonaliseerde informatie brengt kosten met zich mee.

**Zijn er nog andere significante gevolgen?**

Uit een simulatie van een uitbreiding van werkloosheidsuitkeringen voor zelfstandigen blijkt dat dit leidt tot een aanzienlijke vermindering van het risico op armoede voor zelfstandigen en hun gezinnen. Vergelijkbare effecten (niet gesimuleerd) kunnen worden verwacht wat het risico op armoede bij atypische werknemers betreft.

**D. Opvolging**

**Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?**

De Commissie zal de uitvoering in de lidstaten monitoren en de aanbeveling in samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van de betrokken belanghebbenden herzien na een periode die lang genoeg is om de effecten van het initiatief te beoordelen nadat het volledig is uitgevoerd.