



Straatsburg, 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Toegang bieden tot sociale bescherming is van cruciaal belang voor de economische en sociale veiligheid van de beroepsbevolking en voor goed functionerende arbeidsmarkten die werkgelegenheid en duurzame groei creëren. Toch hebben steeds meer mensen vanwege de aard van hun arbeidsrelatie of van hun werk als zelfstandige onvoldoende toegang tot sociale bescherming.

Sociale bescherming kan worden verstrekt in de vorm van voordelen in natura of financiële uitkeringen. Over het algemeen wordt deze sociale bescherming geboden via sociale bijstandsregelingen ter bescherming van alle personen (op basis van hun nationaliteit/woonplaats en gefinancierd door de algemene belastingen) en via socialezekerheidsstelsels die mensen op de arbeidsmarkt beschermen en vaak gebaseerd zijn op bijdragen op basis van hun inkomen uit arbeid. De sociale zekerheid omvat verschillende takken en beschermt tegen diverse sociale risico's zoals werkloosheid, ziekte en ouderdom.

De Europese pijler van sociale rechten¹, die in november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie samen is afgekondigd, omvat 20 beginselen en rechten ter ondersteuning van billijke en goed werkende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. Beginsel 12 bepaalt dat *"ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie (...) werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht [hebben] op adequate sociale bescherming"*. Dit initiatief is bedoeld om dit beginsel uit te voeren en bij te dragen tot de uitvoering van andere beginselen van de sociale pijler, zoals de beginselen inzake "veilige en flexibele werkgelegenheid", "werkloosheidsuitkeringen", "toegang tot gezondheidszorg" en "inkomen voor ouderen en pensioenen". Deze aanbeveling is van toepassing op de takken van de sociale bescherming die nauw samenhangen met iemands rechtspositie op de arbeidsmarkt of de aard van zijn arbeidsrelatie en moet vooral zorgen voor bescherming tegen het verlies van inkomsten uit arbeid in geval van bepaalde risico's.

Op het gebied van stelsels voor sociale bescherming en zekerheid vertoont de EU allerlei verschillen die de verschillende nationale tradities, politieke voorkeuren en begrotingen weerspiegelen. Niettemin worden zij allemaal geconfronteerd met soortgelijke uitdagingen om zich te hervormen. In het verleden bestonden de meeste arbeidsrelaties immers vooral uit voltijdse arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd tussen een werknemer en een werkgever. De afgelopen twintig jaar hebben de mondialisering, de technologie, veranderingen in individuele voorkeuren en demografische verschuivingen echter bijgedragen tot aanzienlijke veranderingen op de arbeidsmarkten. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal arbeidsvormen dat niet gebaseerd is op een voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, bv. overeenkomsten voor een bepaalde tijd, deeltijdwerk en occasioneel werk. Dergelijke arbeidsvormen bieden ondernemingen meer flexibiliteit om hun activiteiten aan te passen aan de behoeften van het bedrijfsleven, terwijl werknemers hun werkpatronen kunnen afstemmen op hun persoonlijke voorkeuren. Loopbanen zijn ook minder lineair

¹ COM (2017) 251.

geworden en mensen veranderen vaker van rechtspositie op de arbeidsmarkt en/of combineren arbeid in loondienst met arbeid als zelfstandige.

Meer recent heeft de digitalisering ervoor gezorgd dat veranderingen elkaar nog sneller opvolgen. Bedrijven en ondernemingen moeten hun economische activiteiten nog sneller kunnen aanpassen aan verschillende markten om nieuwe productiecycli en seizoensgebonden activiteiten te implementeren en om doeltreffend om te springen met omzetschommelingen en veranderende handelsstromen. In veel gevallen maken ondernemingen graag gebruik van nieuwe arbeidsvormen en -overeenkomsten zoals oproepwerk, werk op basis van vouchers en onregelmatig werk om aan deze behoeften te voldoen. Andere nieuwe vormen van zelfstandig werk of nieuwe arbeidsvormen zoals platformwerk creëren ook nieuwe kansen voor mensen om de arbeidsmarkt te betreden of er te blijven of om het inkomen uit hun hoofdberoep aan te vullen.

Ook het werk als zelfstandige is de afgelopen twintig jaar om gelijkaardige redenen geëvolueerd in de EU. Door de structurele veranderingen die de arbeidsmarkten hebben ondergaan, is het onderscheid tussen de verschillende rechtsposities op de arbeidsmarkt vervaagd. Naast de traditionele "ondernemers" en beoefenaars van vrije beroepen, wordt vaker gebruikgemaakt van de rechtspositie van zelfstandige, in sommige gevallen zelfs wanneer er de facto sprake is van een ondergeschikte arbeidsrelatie.

Naarmate de arbeidswereld verandert en steeds meer mensen als zelfstandige of in banen zonder standaardarbeidsovereenkomsten werken of de rechtspositie van werknemer inruilen voor die van zelfstandige of een combinatie van beide, heeft een steeds groter deel van de beroepsbevolking onvoldoende toegang tot sociale bescherming vanwege hun rechtspositie op de arbeidsmarkt of de aard van hun arbeidsrelatie.

Deze lacunes bedreigen niet alleen het welzijn van de betrokken personen en hun families, die geconfronteerd worden met grotere economische onzekerheid, maar ook van de economie en de maatschappij wat de binnenlandse vraag, investeringen in menselijk kapitaal en sociale samenhang betreft. De mettertijd geaccumuleerde effecten van ongelijke toegang tot sociale bescherming zullen waarschijnlijk leiden tot nieuwe inter- en intragenerationele ongelijkheden tussen diegenen die een baan kunnen bemachtigen met een contract dat toegang geeft tot volledige sociale rechten en diegenen die daar niet in slagen. Dit kan worden beschouwd als een indirecte discriminatie van jongeren, mensen met een migrantenachtergrond en vrouwen, die eerder worden ingehuurd voor atypische overeenkomsten.

Vanwege de lacunes in de toegang tot sociale bescherming als gevolg van iemands rechtspositie op de arbeidsmarkt en de aard van de arbeidsrelatie, kunnen mensen aarzelen om van de ene naar de andere rechtspositie op de arbeidsmarkt over te stappen als zij daardoor rechten verliezen of uitkeringen kwijtraken, wat uiteindelijk kan leiden tot een lagere groei van de arbeidsproductiviteit. Dit kan bijgevolg ook nadelig zijn voor het bedrijfsleven en een obstakel vormen voor het concurrentievermogen en de duurzame groei.

Op de lange termijn staat dus de sociale en economische duurzaamheid van de nationale socialebeschermingsstelsels op het spel. De lacunes in toegang tot sociale bescherming voor een toenemend aantal groepen van de beroepsbevolking zal hen ertoe aanzetten om hun toevlucht te zoeken tot vangnetten die alleen bedoeld zijn als laatste redmiddel en die ten koste gaan van belastinggeld om hun sociale risico's op te vangen, zodat het aantal mensen dat bijdraagt aan het sociale zekerheidsstelsel verhoudingsgewijs kleiner zal worden. Deze lacunes kunnen ook leiden tot misbruik van rechtsposities en tot oneerlijke concurrentie

tussen de ondernemingen die blijven bijdragen tot de socialebeschermingsstelsels en de ondernemingen die dat niet doen.

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 overeenkomst waaronder zij werken of vanwege hun rechtspositie op de arbeidsmarkt door de socialebeschermingsstelsels onvoldoende worden beschermd in geval van werkloosheid, ziekte, moeder- of vaderschap, arbeidsongevallen, beroepsziekten, invaliditeit en ouderdom. Dit initiatief is vooral ook bedoeld om de lidstaten aan te moedigen om:

- eenieder die in loondienst of als zelfstandige werkt de mogelijkheid te bieden aan te sluiten bij een gepast socialebeschermingsstelsel (zodat er geen formele dekkingshiaten meer zijn),
- maatregelen te nemen zodat eenieder die in loondienst of als zelfstandige werkt rechten kan opbouwen en er gebruik van kan maken in het kader van een socialebeschermingsstelsel (gepaste effectieve dekking) en socialebeschermingsrechten van het ene naar het andere stelsel kan overdragen,
- te zorgen voor meer transparantie met betrekking tot socialebeschermingsstelsels en sociale rechten.

Dit initiatief maakt, samen met een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese arbeidsautoriteit² en een mededeling over het toezicht op de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten, deel uit van het pakket sociale rechtvaardigheid³.

Andere initiatieven die bijdragen aan de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten zijn nauw verbonden met en complementair aan dit voorstel voor een aanbeveling, met name het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsomstandigheden in de Europese Unie (zie onderstaand hoofdstuk over de samenhang met bestaand beleid).

Deze aanbeveling bouwt voort op en vormt een aanvulling op de IAO-aanbeveling betreffende nationale sociale beschermingsniveaus⁴, die landen richtsnoeren aanreikt om de sociale bescherming uit te breiden door prioriteit te geven aan de vaststelling van nationale sociale beschermingsniveaus die toegankelijk zijn voor iedereen die het nodig heeft.

De uitdaging die door de aanbeveling wordt aangepakt, heeft een impact op een groot aantal mensen in de EU. Arbeid als zelfstandige en atypische arbeidsvormen maken een groot deel uit van de arbeidsmarkt. In 2016 waren 14 % van de werkenden in de EU zelfstandigen, 8 % voltijdse tijdelijke werknemers, 4 % deeltijdse tijdelijke werknemers, 13 % deeltijdse werknemers in vaste dienst en 60 % werknemers met een voltijds contract voor onbepaalde tijd.

De prevalentie van atypische arbeidsvormen en arbeid als zelfstandige vertoont grote verschillen naar gelang de lidstaten, regio's, sectoren en generaties. In de leeftijdsgroep tussen 20 en 30 jaar oud is het aandeel werknemers met tijdelijke arbeidsovereenkomsten of met "een ander soort of geen contract" twee keer zo hoog als in andere leeftijdsgroepen. Er is ook

² COM (2018) 131.

³ COM (2018) 130.

⁴ ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (N. 202).

duidelijk een verschil tussen vrouwen en mannen: onder zelfstandigen is er een sterk overwicht van mannen, terwijl er een sterk overwicht van vrouwen is onder werknemers met een tijdelijk contract of in deeltijdwerk.

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 circa 20 % als zelfstandige aan de slag gaat omdat zij geen baan vinden als werknemer. Sommigen hebben een goede baan en veel autonomie; anderen (minder dan 10 %) zijn economisch afhankelijk en financieel kwetsbaar. In de lidstaten waarvoor hierover gegevens bestaan⁵, zijn zelfstandigen verantwoordelijk voor 15 tot 100 % van de ondernemingen die elk jaar in de EU worden opgericht. Nieuwe ondernemingen die door zelfstandigen zijn opgericht, hebben gewoonlijk 30 tot 60 % kans om te blijven bestaan na de eerste vijf jaar.

Bovendien zijn er meer en meer mensen die tegelijkertijd verscheidene arbeidsovereenkomsten combineren of deels als werknemer en deels als zelfstandige werken. In sommige gevallen wordt een duidelijk identificeerbare voornaamste inkomensbron gecombineerd met marginale/aanvullende activiteiten; in andere gevallen kunnen meerdere activiteiten samen een volledig inkomen opleveren zonder dat één voornaamste inkomensbron kan worden geïdentificeerd.

In een aantal landen zijn zelfstandigen nooit volledig opgenomen in de socialebeschermingsstelsels. In 2017 hadden zelfstandigen in elf lidstaten geen toegang tot werkloosheidsuitkeringen. In tien lidstaten waren zij niet verzekerd tegen ongevallen op het werk en beroepsziekten en in drie lidstaten waren zij niet gedekt door een ziekteverzekering. In de landen waar zelfstandigen zich vrijwillig kunnen aansluiten bij een socialebeschermingsstelsel, doen maar weinig zelfstandigen dat (1 tot 20 %). Mensen in atypische arbeidsvormen hebben daarentegen meestal dezelfde statutaire toegang tot socialezekerheidsstelsels als werknemers met standaardovereenkomsten, met als belangrijke uitzondering bepaalde categorieën werknemers zoals tijdelijke werknemers en seizoenarbeiders, leerlingen of stagiairs, en werknemers met tijdelijke contracten of met landspecifieke contracten.

Sommige atypische werknemers en zelfstandigen worden geconfronteerd met obstakels bij de opbouw van en toegang tot adequate rechten op uitkeringen als gevolg van de regels inzake bijdragen en rechten (minimale drempelperiode, minimale werkperiode, lange wachttijd of korte duur van uitkeringen), de manier waarop de inkomsten worden beoordeeld of omdat de uitkeringen niet adequaat zijn.

Hoewel de meeste lidstaten algemene informatie verstrekken over de rechten en plichten met betrekking tot deelname aan socialebeschermingsstelsels, geeft slechts de helft van hen informatie over individuele rechten en plichten. Als mensen toegang hadden tot gepersonaliseerde informatie, zouden zij beter weten welke rechten zij tijdens hun loopbaan hebben opgebouwd, zodat zij weloverwogen beslissingen kunnen nemen.

⁵ België, Cyprus, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De aanbeveling is consistent met en bouwt voort op het bestaande beleid op het gebied van sociale bescherming.

Met name de bestaande EU-richtsnoeren op het gebied van toegang tot sociale bescherming⁶ in het kader van het Europees semester en de open coördinatiemethode hebben geleid tot een consensus tussen de lidstaten en de instellingen van de EU over het feit dat de socialebeschermingsstelsels moeten worden gemoderniseerd⁷. In dit verband zijn beleidsrichtsnoeren ontwikkeld in belangrijke takken van de sociale bescherming (pensioenen, werkloosheidsuitkeringen enz.). Dit initiatief zou dan ook een aanvulling vormen op de lopende samenwerking op het gebied van sociale bescherming door de situatie van zelfstandigen en atypische werknemers in de verschillende takken van de sociale bescherming te onderzoeken.

In de loop der jaren is op sommige vlakken een Europees wettelijk kader voor de bescherming van de rechten van atypische arbeidsvormen ontwikkeld dankzij de uitzendrichtlijn⁸ en tussen sociale partners onderhandelde overeenkomsten, dat via de richtlijnen betreffende deeltijdarbeid en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd⁹ is uitgevoerd. Maar aangezien deze richtlijnen betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden, is de impact ervan op de sociale bescherming eerder beperkt. Zij hebben betrekking op rechten inzake sociale bescherming die nauw samenhangen met de arbeidsvoorwaarden en als een deel van de beloning worden beschouwd, zoals bedrijfspensioenen¹⁰ en zwangerschaps- en ziekte-uitkeringen. Het Hof van Justitie heeft er in zijn rechtspraak echter duidelijk op gewezen dat de richtlijnen niet van toepassing zijn op de wettelijke socialebeschermingsstelsels¹¹. In de preambules van hun overeenkomsten¹² hebben de sociale partners de lidstaten ertoe opgeroepen om ervoor te zorgen dat de regelingen voor sociale bescherming worden aangepast aan evoluerende flexibele vormen van werk. Deze overwegingen zijn juridisch niet bindend en, hoewel de lidstaten meerdere malen hun engagement hebben bevestigd om de sociale bescherming werkgelegenheidsvriendelijker te maken, blijkt uit een recente evaluatie

⁶ Aanbeveling van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming (92/442/EEG), PB L 245 van 26.8.1992, blz. 49; Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (C(2008) 5737), PB L 307 van 18.11.2008, blz. 11; Mededeling van de Commissie over Naar sociale investering voor groei en cohesie — inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020, (COM (2013)83); Een hernieuwde inzet voor een sociaal Europa: versterking van de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale integratie (COM(2008) 418 definitief), Besluit (EU) 2015/1848 van de Raad van 5 oktober 2015 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2015 (PB L 268 van 15.10.2015), landspecifieke aanbevelingen.

⁷ Modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie, Mededeling van de Commissie, COM (97) 102, 12 maart 1997.

⁸ Richtlijn uitzendarbeid, [online](#) beschikbaar.

⁹ Richtlijn 1999/70/EG inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, [online](#) beschikbaar; Richtlijn 97/81/EG inzake deeltijdarbeid, [online](#) beschikbaar.

¹⁰ Zie gevoegde zaken C-396/08 en 395/08, Bruno e.a. punt 41, [online](#) beschikbaar.

¹¹ Ibid., en zaak C-385/11 Moreno/INSS, [online](#) beschikbaar.

¹² Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die op 18 maart 1999 is gesloten tussen de algemene brancheoverkoepelende organisaties (EVV, UNICE, CEEP), raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, die op 6 juni 1997 is gesloten tussen de algemene brancheoverkoepelende organisaties (UNICE, CEEP en EVV).

van de mate waarin dit is gebeurd dat er in verschillende lidstaten nog steeds veel ruimte voor verbetering is¹³.

Op het gebied van de gelijkheid van vrouwen en mannen zijn in een aantal richtlijnen sommige rechten vastgesteld in verband met het evenwicht tussen werk en privéleven. Richtlijn 2010/41/EU betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen¹⁴ verleent vrouwen (met inbegrip van echtgenoten van zelfstandigen) het recht op moederschapsverlof en -uitkeringen gedurende ten minste 14 weken. Aangezien deze richtlijn de lidstaten vrij laat om te besluiten of het recht op deze uitkeringen verplicht of vrijwillig is, verschillen de hoogte van de uitkeringen en de toekenningsvoorwaarden aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers¹⁵ voorziet erin dat alle werknemers, met inbegrip van atypische werknemers met een arbeidsovereenkomst of in een arbeidsrelatie, aanspraak kunnen maken op vaderschaps-, en ouderschapsuitkeringen en mantelzorgpremies.

Wat overdraagbaarheid betreft, legt het Unierecht geen verplichting op om te zorgen voor de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenrechten, maar Richtlijn 2014/50/EU¹⁶ over de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenrechten moedigt de lidstaten aan om dit te verbeteren en alle lidstaten hebben inderdaad besloten om dezelfde juridische behandeling uit te breiden tot alle werknemers (de richtlijn is niet van toepassing op zelfstandigen) die uit een bedrijfspensioenregeling stappen.

Verscheidene recente initiatieven van de EU zullen ertoe bijdragen dat het probleem met betrekking tot transparantie wordt aangepakt. Dit is in de eerste plaats relevant voor ouderdomsuitkeringen in het kader van bedrijfspensioenen. Dit probleem zal worden aangepakt door middel van de richtlijn betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten¹⁷ (de overdraagbaarheidsrichtlijn) en door middel van de herschikking van de richtlijn betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (de IBPV-richtlijn)¹⁸. Beide richtlijnen zorgen voor een betere informatieverstrekking over de pensioenstelsels. De overdraagbaarheidsrichtlijn heeft ook betrekking op de bescherming van de pensioenrechten bij beëindiging van het dienstverband¹⁹. De twee richtlijnen worden uiterlijk op respectievelijk 21 mei 2018 en 13 januari 2019 in nationaal recht omgezet.

¹³ ESPN (2017), thematische verslagen betreffende *toegang tot sociale bescherming van mensen die werkzaam zijn als zelfstandigen of atypische contracten*.

¹⁴ [Online](#) beschikbaar.

¹⁵ COM(2017) 253/884003.

¹⁶ Zie bijlage 8 voor nadere bijzonderheden.

¹⁷ Richtlijn 2014/50/EU betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten. In artikel 6 is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat actieve deelnemers op verzoek informatie kunnen krijgen over de eventuele gevolgen van beëindiging van de arbeidsrelatie voor hun aanvullende pensioenrechten.

¹⁸ Richtlijn 2016/2341/EU betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's).

¹⁹ Artikel 37, lid 1, onder j), van Richtlijn 2016/2341 inzake algemene informatie over de pensioenregeling bevat een bepaling betreffende overdraagbaarheid. Indien een deelnemer het recht heeft om pensioenrechten over te dragen, moet verdere informatie over de regelingen voor die overdracht worden verstrekt.

In de tweede plaats zal het gebrek aan transparantie voor andere gebieden van de sociale bescherming voor werknemers gedeeltelijk worden aangepakt door het voorstel van de Commissie voor een richtlijn over transparante en voorspelbare arbeidsomstandigheden in de Europese Unie²⁰, maar dit voorstel heeft geen betrekking op zelfstandigen. Volgens het voorstel zullen de werknemers informatie krijgen over de socialebeschermingsinstanties die de sociale bijdragen in het kader van een arbeidsrelatie ontvangen en over elke vorm van bescherming die wordt geboden door de sociale bescherming van de werkgever. De voorgestelde richtlijn bepaalt evenwel niet of werknemers toegang moeten hebben tot sociale bescherming. Er wordt alleen bepaald dat de werknemers toegang moeten hebben tot informatie over de rechten die zij hebben verworven.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het initiatief is in overeenstemming met de politieke prioriteit die wordt gegeven aan een eerlijkere en diepere economische en monetaire unie. De economie van de EU als geheel zou kunnen profiteren van een positief effect op de dynamiek van de arbeidsmarkt en van minder economische onzekerheid en sociale kosten. Afhankelijk van hun financiële keuzes kunnen ondernemingen waarnemen dat hun kosten voor het beheer van productieschommelingen stijgen naargelang de kostenstijging voor personeel dat werkt in atypische arbeidsvormen of als zelfstandige. Anderzijds kunnen zij ook profiteren van een mogelijke stijging van de productiviteit van de mensen die in nieuwe beschermde arbeidsvormen werken en van een eerlijkere concurrentie.

Het verstrekken van uitkeringen aan groepen die tot dan toe niet door publieke socialebeschermingsstelsels werden gedekt, zou kunnen leiden tot een stijging van de overheidsuitgaven. De initiële begrotingskosten kunnen echter verminderen als gevolg van een verhoging van socialezekerheidsbijdragen en belastinginkomsten uit de consumptie van de huishoudens als gevolg van het positieve effect op het beschikbare inkomen van huishoudens, en in het bijzonder van armere huishoudens. In gevallen waar tot dan toe ongedekte groepen bovendien hun toevlucht moesten zoeken tot vangnetten die alleen bedoeld zijn als laatste redmiddel zoals sociale bijstand, kunnen de uitgaven voor andere begrotingsonderdelen worden verminderd. Er zouden ook kosten zijn verbonden aan het verstrekken van gepersonaliseerde informatie. Deze kosten worden echter aanzienlijk lager ingeschat dan de verwachte voordelen voor mensen over de loop van hun hele leven en voor de socialebeschermingsstelsels op middellange tot lange termijn.

Dit initiatief is in overeenstemming met de mededeling van de Europese Commissie over Een Europese agenda voor de deeleconomie, waarin wordt benadrukt dat, of er al dan niet een arbeidsrelatie bestaat tussen een platform en de aanbieder van de desbetreffende dienst, moet worden vastgesteld aan de hand van een beoordeling per geval, waarbij met name cumulatief wordt bekeken of de dienstverlener onder aansturing van het platform werkt en of het platform de activiteiten, beloning en werkomstandigheden bepaalt, of de dienstverrichter een beloning ontvangt, en wat de aard van het werk is²¹.

²⁰ COM(2017) 797 final, [online](#) beschikbaar.

²¹ COM(2016)356

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het initiatief inzake toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen zal bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie die zijn erkend in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: het bevorderen van het welzijn van haar volkeren, de duurzame ontwikkeling van Europa, die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, maar ook op de bevordering van de sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen en de solidariteit tussen generaties. Op grond van artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie houdt de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden rekening 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 menselijke gezondheid.

De aanbeveling van de Raad zou worden gebaseerd op artikel 292 VWEU in samenhang met de artikelen 153, lid 1, onder c), en artikel 153, lid 2), derde alinea, alsook met artikel 352 VWEU.

Artikel 153, lid 1, onder c), en lid 2, VWEU machtigt de EU-wetgever om maatregelen vast te stellen op het gebied van de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers zolang i) wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zouden kunnen worden belemmerd, ii) het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialebeschermingsstelsel vast te stellen onverlet wordt gelaten; iii) er geen aanmerkelijke gevolgen zijn voor het financiële evenwicht van die stelsels. Deze rechtsgrondslag kan worden gebruikt om tegemoet te komen aan de uitdagingen van de toegang tot sociale bescherming voor personen die in atypische arbeidsvormen werken. De Raad wordt verzocht met eenparigheid van stemmen te handelen.

Artikel 352 VWEU kan de rechtsgrondslag vormen van een initiatief in verband met de uitdagingen op het gebied van toegang tot sociale bescherming voor mensen in verschillende vormen van zelfstandige arbeid. Ook in dit geval wordt de Raad verzocht met eenparigheid van stemmen te handelen.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Het beleid inzake werkgelegenheid en sociale bescherming blijft in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Het probleem dat een groeiend aantal mensen op de arbeidsmarkt onvoldoende toegang heeft tot sociale zekerheid, met alle negatieve gevolgen voor de sociale samenhang, de dynamiek van de arbeidsmarkt en duurzame groei, is wijdverbreid in alle lidstaten. Terwijl verscheidene lidstaten hervormingen hebben goedgekeurd of daarover nationale debatten voeren, blijkt uit ervaring dat deze hervormingen misschien wel stappen in de goede richting zijn, maar toch niet grondig en systematisch genoeg zijn, d.w.z. dat zij geen oplossing bieden voor de lacunes die er bestaan om alle groepen en alle takken toegang te geven tot sociale bescherming. De huidige discussies betekenen ook niet noodzakelijkerwijs dat alle lidstaten van plan zijn actie te ondernemen. Bepaalde lidstaten kunnen aarzelen om op dit gebied in hun eentje regelend op te treden, omdat zij vrezen dat dergelijke maatregelen hun eigen ondernemingen kunnen benadelen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten.

Optreden van de EU kan een springplank vormen voor verdere nationale hervormingen en ervoor zorgen dat de vooruitgang niet slechts een deel van de bevolking ten goede komt of

ongelijk verdeeld is, maar voor alle groepen, takken van de sociale bescherming en lidstaten wordt gewaarborgd. Optreden van de EU kan ook voorkomen dat er een neerwaartse spiraal ontstaat en kan ervoor zorgen dat alle lidstaten dezelfde koers volgen en dat opwaartse convergentie binnen en tussen de lidstaten wordt bevorderd, wat voordelig zou zijn voor de Europese economie als geheel.

Optreden van de EU kan er bovendien toe bijdragen dat dit probleem een minder grote belemmering vormt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Verschillen in toegang tot sociale bescherming naargelang de aard van de arbeidsrelatie of de rechtspositie op de arbeidsmarkt kunnen afbreuk doen aan de hoofddoelstelling van de EU om volledige werkgelegenheid te bevorderen doordat zij de arbeidsmobiliteit afremmen, zelfs als het gaat om een overstap naar sectoren met een hogere productiviteit. Werknemers kunnen worden ontmoedigd om bepaalde vormen van arbeidsovereenkomsten te aanvaarden of mensen kunnen terugschrikken van de risico's die aan zelfstandige arbeid zijn verbonden, wat ondernemerschap en innovatie afremt. Dit probleem kan ook een obstakel vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie met betrekking tot de kwaliteit van banen en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Door de convergentie naar solide arbeidsmarktinstellingen te stimuleren, kan optreden van de EU een veerkrachtige economische structuur en sociale samenhang in de Unie bevorderen.

De in deze aanbeveling voorgestelde maatregelen zijn gericht op het wegwerken of verminderen van obstakels die het voor de socialebeschermingsstelsels onmogelijk maken om mensen een adequate sociale bescherming te bieden, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie of rechtspositie, met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten bij het ontwikkelen van hun eigen socialebeschermingsstelsels. Een aantal keuzes worden overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten, met name: i) het niveau van de geboden bescherming, ii) of de dekking wordt uitgebreid in het kader van bestaande regelingen of door de instelling van nieuwe regelingen, iii) de wijze waarop de bescherming wordt gefinancierd, en iv) combinaties van te gebruiken regelingen (publieke, bedrijfsgebonden of particuliere regelingen). Deze kwesties vallen buiten het toepassingsgebied van dit initiatief. De lidstaten zijn het best in staat om te beslissen over deze aspecten bij de uitwerking van doeltreffende bescherming op een zo efficiënt mogelijke manier, rekening houdend met de diversiteit van de bestaande socialebeschermingsstelsels in de hele Unie.

- **Evenredigheid**

Het evenredigheidsbeginsel wordt volledig in acht genomen, aangezien het toepassingsgebied van het voorstel beperkt is tot het garanderen van minimumnormen met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming.

De lidstaten behouden bovendien de mogelijkheid om deze minimumnormen te hanteren of te kiezen voor gunstigere normen, waarbij zij rekening kunnen houden met de specifieke kenmerken van hun nationale situatie. Het voorstel laat bijgevolg ruimte voor flexibiliteit ten aanzien van de keuze van de concrete uitvoeringsmaatregelen.

Het evenredigheidsbeginsel speelt ook een belangrijke rol bij de keuze van het rechtsinstrument (zie hieronder).

Zoals vermeld in bijlage 7 bij de effectbeoordeling voeren verschillende lidstaten nationale debatten en zijn zij al begonnen met een aantal hervormingen. Deze aanbeveling zal verdere ondersteuning bieden voor deze inspanningen op nationaal niveau door voort te bouwen op goede praktijken, ervaringen en informatie uit de hele Unie en de bevordering van acties om lacunes aan te pakken in de gegevensverzameling.

Zoals aangegeven in de effectbeoordeling (hoofdstukken 5 en 6), blijkt uit berekeningen dat de kosten die verbonden zijn aan een uitbreiding van de formele en daadwerkelijke toegang tot sociale bescherming en een verbetering van de transparantie redelijk en gerechtvaardigd zijn in het licht van de grotere voordelen op langere termijn in termen van zekerere werkgelegenheid, verhoogde productiviteit en meer sociale samenhang, in wat overeenstemt met de bredere maatschappelijke ambities van de EU.

- **Keuze van het instrument**

Het instrument bij uitstek voor het initiatief is een aanbeveling van de Raad met richtsnoeren voor de lidstaten over de manier waarop ervoor kan worden gezorgd dat alle mensen in loondienst of die als zelfstandige werken toegang tot sociale bescherming hebben.

De Commissie is van oordeel dat een aanbeveling van de Raad op dit moment de meest evenredige aanpak is voor een optreden van de EU met het oog op de aanpak van de problemen die verband houden met de toegang tot sociale bescherming. In vergelijking met een richtlijn die bindende resultaten oplegt, laat een aanbeveling toe dat de EU en de lidstaten verder samenwerken aan de verschillende dimensies van het probleem en anticiperen hoe zij zich zullen ontwikkelen, waarbij ook rekening kan worden gehouden met de gevolgen op nationaal niveau en met eventuele overloopeffecten op de interne markt, teneinde nationale hervormingen te stimuleren en te sturen en ervoor te zorgen dat de vooruitgang niet slechts een deel van de bevolking ten goede komt of ongelijk verdeeld is over verschillende doelgroepen en takken van de sociale bescherming. De aanbeveling beantwoordt aan de noodzaak van maatregelen op EU-niveau, terwijl ook rekening wordt gehouden met het feit dat er op dit moment nog geen politieke consensus is over de koers van de hervormingen. Uit de raadplegingen van belanghebbenden (zie hieronder) blijkt inderdaad dat niet alleen over het meest geschikte instrument, maar ook over de koers van de hervormingen grote meningsverschillen bestaan. Daarnaast kan de aanbeveling de inspanningen ondersteunen om de statistische gegevens en kennis te verzamelen die nodig zijn om de situatie op EU-niveau te monitoren.

De belangrijkste meerwaarde van een aanbeveling is dan ook dat het een momentum creëert dat de nationale debatten en hervormingen ondersteunt, de lidstaten bij hun inspanningen een richtsnoer biedt en consensus creëert over de beste opties voor hervorming, waardoor ook een standpunt wordt gevormd dat de EU en haar lidstaten in alle relevante internationale fora kunnen innemen. Een aanbeveling van de Raad stelt de EU ook in staat de lidstaten de flexibiliteit te bieden om zelf te beslissen op welke manier zij de doelstellingen willen bereiken, afhankelijk van hun uitgangspunt, nationale geschiedenis en praktijken.

Tegelijkertijd vormt een op zichzelf staande aanbeveling van de Raad een aanzienlijke meerwaarde ten opzichte van een aanpak van het probleem waarbij alleen gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande processen zoals het Europees semester of de sociale open coördinatiemethode. Een gerichte aanpak is nodig om te zorgen voor de nodige politieke zichtbaarheid, meer bewustzijn van de problematiek en de opbouw van het momentum. Ook alle lidstaten moeten op een coherente en enigszins gecoördineerde manier inspanningen leveren om alle twijfels weg te nemen dat baanbrekers nadeel zouden ondervinden.

De steun van de EU bij de uitvoering en monitoring van de aanbeveling kan volledig worden geïntegreerd in de lopende processen van het Europees semester en de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale integratie. De toepassing van de aanbeveling kan worden bevorderd door een aantal begeleidende maatregelen, met name door middel van programma's voor wederzijds leren en financiering ter ondersteuning van experimenten en hervormingen in de lidstaten.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

De Commissie is nog niet overgegaan tot bekendmaking van de evaluatie van Richtlijn 2010/41/EU betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen, Richtlijn 2014/50/EU betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten (de overdraagbaarheidsrichtlijn) en Richtlijn 2016/2341/EU betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (de IBPV-richtlijn). Niettemin luidde de conclusie van een beoordeling door onafhankelijke deskundigen dat Richtlijn 2010/41/EU betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen niet heeft geleid tot betere moederschaps- en sociale uitkeringen voor zelfstandigen²².

Bovendien is het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsomstandigheden in de Europese Unie²³ gebaseerd op de Refit-evaluatie van de Commissie van de richtlijn schriftelijke verklaringen (91/533/EEG). • Raadpleging van belanghebbenden

Er zijn in 2017 en begin 2018 verschillende raadplegingen van belanghebbenden gehouden om dit initiatief van informatie te voorzien. Deze omvatten een raadpleging in twee fasen van de Europese sociale partners zoals voorgeschreven in artikel 154 VWEU, een openbare raadpleging, doelgerichte hoorzittingen met de belangrijkste belanghebbenden en met vertegenwoordigers van lidstaten binnen het Comité voor sociale bescherming.

De raadplegingen hebben informatie opgeleverd over de mate waarin de zienswijzen van de belanghebbenden van elkaar verschillen.

Alle belanghebbenden waren het er in grote lijnen over eens dat er problemen zijn bij de toegang tot sociale bescherming voor werknemers in atypische arbeidsvormen en voor zelfstandigen.

Uit de raadplegingen is gebleken dat er geen algemene consensus is over het meest geschikte instrument. Met name bleek uit de feedback van de lidstaten bij besprekingen binnen het Comité voor sociale bescherming en uit de standpuntnota's die zijn ingediend in het kader van de openbare raadpleging dat het ontbreekt aan algemene steun van de lidstaten voor een wetgevingsvoorstel betreffende alle voorgestelde doelstellingen. Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie (2016/2095(INI)) over een Europese pijler van sociale rechten ook opgeroepen tot een aanbeveling om alle mensen, in eender welke vorm van werk of werkend als zelfstandige, in staat te stellen om rechten op sociale verzekering op te bouwen. De sociale partners hebben uiteenlopende standpunten naar voren gebracht. De vakbonden zijn van mening dat het Unierecht moet worden verbeterd, maar benadrukken dat deze verbeteringen niet mogen leiden tot een ondermijning van het bestaande acquis van de EU, een verlaging van de bestaande nationale normen of een neerwaartse nivellering van rechten. Sommige

²² Barnard, C. en Blackham, A. (2015), The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity, verslag van het Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van gendergelijkheid, in opdracht van het directoraat-generaal Justitie van de Europese Commissie.

²³ COM(2017) 797 final, [online](#) beschikbaar.

werkgeversorganisaties zijn dan weer van mening dat de open coördinatiemethode en het proces van het Europees Semester, met inbegrip van benchmarks, de juiste instrumenten zijn om beter van elkaar te leren en goede praktijken uit te wisselen.

Alle vakbonden zijn voorstander van verplichte formele dekking, gelijkwaardig aan die van werknemers met standaardarbeidsovereenkomsten, maar rekening houdend met nationale tradities. De werkgevers hadden uiteenlopende standpunten over de dekking. 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 van de zelfstandigen. Alle sociale partners waren het eens over de noodzaak van grotere transparantie.

Daarbij pleiten de vakbonden voor volledige overdraagbaarheid, terwijl de werkgevers de overdraagbaarheid willen beperken tot minimale sociale bescherming en benadrukken dat er geen sprake mag zijn van extra lasten of kosten.

De keuzes van de beleidsopties en het rechtsinstrument brengen een evenwicht tot stand tussen de uiteenlopende standpunten van de belanghebbenden.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De effectbeoordeling is gebaseerd op een grondige inventarisatie van beleid in de lidstaten, een literatuuronderzoek, een analyse van de huidige trends, afgeleid uit vergelijkende gegevens en de resultaten van een raadpleging van de sociale partners en een openbare raadpleging. Voor de raming van de sociale en economische effecten is gebruikgemaakt van verscheidene reeksen micro-economische simulaties, waarin de te verwachten sociale gevolgen en de gevolgen voor de overheidsbegrotingen worden gekwantificeerd, en van een meer kwalitatieve analyse, die een beter inzicht geeft in gedragsmatige reacties en attitudes (via een specifieke enquête) en de landspecifieke context (aan de hand van casestudy's).

- **Effectbeoordeling**

In overeenstemming met haar beleid voor betere regelgeving heeft de Commissie een effectbeoordeling van de potentiële beleids- en bestuursopties verricht. Deze werkzaamheden werden ondersteund door een gestructureerde raadpleging binnen de Commissie via een interdepartementale stuurgroep²⁴. De effectbeoordeling is op 7 februari 2018 besproken met de Raad voor regelgevingstoetsing. Op 9 februari 2018 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing een positief advies met voorbehoud uitgebracht; aan dat voorbehoud is aandacht besteed door de motivering van de keuze voor een aanbeveling nader uit te werken en de reikwijdte van het initiatief en de verwachte voordelen en economische effecten verder te verduidelijken en te onderbouwen²⁵.

In de effectbeoordeling zijn verschillende beleidsopties onderzocht, waarin de maatregelen worden gecombineerd die bijdragen tot de doelstellingen van het initiatief. De beleidsoptie waaraan in effectbeoordeling de voorkeur werd gegeven, ziet er als volgt uit:

- verplichte dekking voor alle werknemers in atypische arbeidsvormen die nog niet zijn gedekt en vrijwillige dekking voor zelfstandigen;

²⁴ Bestaande uit DG GROW, DG SANTE, DG ECFIN, DG TAXUD, DG JUST, de Juridische Dienst.

²⁵ Zie bijlage I bij de effectbeoordeling.

- aanpassing van de tijdsdrempels; verplichte overdraagbaarheid van opgebouwde rechten; samenvoeging van tijdvakken;
- verstrekken van algemene en gepersonaliseerde informatie.

Dit zou leiden tot een zeer doeltreffende bescherming en aldus tot uitgesproken positieve sociale effecten, zoals minder inkomensonzekerheid en armoede, waarbij de daarmee samenhangende kosten voor rekening van de overheden en werkgevers komen. Bij de gedifferentieerde aanpak wordt de aard van de werkzaamheden als zelfstandige ten volle in aanmerking genomen, terwijl rekening wordt gehouden met de grote heterogeniteit binnen deze groep. De verstrekking van algemene en gepersonaliseerde informatie die de transparantie verbetert, zou de vrijwillige deelname bevorderen, waarbij de kosten voor de overheid relatief laag blijven.

Er werd echter besloten dat voor dit voorstel een meer verfijnde benadering met betrekking tot de formele dekking voor zelfstandigen nodig is, met name op basis van verdere differentiëring tussen de takken van de sociale bescherming om beter rekening te houden met de aard van het werk als zelfstandige. Voor het werkloosheidsrisico, dat ten aanzien van zelfstandigen moeilijker te beoordelen en te beheersen is en nauwer samenhangt met het ondernemersrisico, wordt de lidstaten meer flexibiliteit verleend bij de opstelling van de regeling door de mogelijkheid om de dekking uit te breiden tot zelfstandigen op vrijwillige basis. Dit is ook in overeenstemming met de heterogeniteit van de zelfstandigen, waarbij hun keuzevrijheid zou worden gerespecteerd. Voor andere risico's zoals ouderdom, invaliditeit, ziekte en moederschap, wordt verplichte dekking aanbevolen voor zowel de zelfstandigen als de werknemers. Deze risico's zijn minder moeilijk te beoordelen dan het werkloosheidsrisico en meer vergelijkbaar voor de twee groepen; een gedifferentieerde benadering naargelang de rechtspositie op de arbeidsmarkt is dus moeilijker te rechtvaardigen. Het is aannemelijk dat de gedifferentieerde aanpak voor zelfstandigen de doeltreffendheid van het optreden van de EU verbetert. In de lidstaten met vrijwillige regelingen voor de zelfstandigen is de participatiegraad laag (minder dan 1 % tot 20 %), hetgeen is te verklaren door individuele kortzichtige gedragingen en voorkeuren, gebrek aan bewustzijn en negatieve financiële prikkels. De hogere participatiegraad bij een verplichte deelname leidt naar verwachting tot hogere sociale voordelen, zoals minder inkomensonzekerheid en armoede dan bij een op vrijwilligheid gebaseerde aanpak. De invoering van een verplichte dekking voor zelfstandigen is een realistische optie, aangezien uit de inventarisering bij de effectbeoordeling is gebleken er dat voor deze groep ten minste in enkele lidstaten verplichte regelingen bestaan voor elke tak van sociale bescherming. Het voorstel is dan ook in overeenstemming met de situatie in de lidstaten en is ambitieus in termen van formele dekking. Het kan dus zelfs ook doeltreffender zijn voor het wegnemen van prikkels die aanzetten tot oneerlijke concurrentie waarbij de onderlinge verschillen tussen de socialebeschermingsrechten worden uitgebuit, zoals bv. in het geval van schijnzelfstandigheid.

De materiële werkingssfeer van het initiatief is naar aanleiding van de effectbeoordeling ook aangepast door er gezondheidszorg in op te nemen. Gezondheidszorg is een bijzonder gebied dat socialebijstandsregelingen (gewaarborgd voor alle burgers/wettelijke inwoners) combineert met gezondheidszorg die samenhangt met sociale bijdragen. In een paar landen kunnen atypische werknemers en zelfstandigen geconfronteerd worden met lacunes bij de toegang tot gezondheidszorg als gevolg van de aard van hun arbeidsrelatie of hun rechtspositie op de arbeidsmarkt. In overeenstemming met de Europese pijler van sociale rechten en het beginsel inzake gezondheidszorg moeten de lidstaten daarom in het kader van het initiatief worden opgeroepen om te zorgen voor toegang tot gezondheidszorg voor iedereen die in loondienst of als zelfstandige werkt.

Indien de voorgestelde maatregelen in de aanbeveling volledig worden uitgevoerd door de lidstaten, zullen atypische werknemers en zelfstandigen – die samen 39 % van de beroepsbevolking vertegenwoordigen – een betere bescherming genieten. Dit zal naar verwachting leiden tot een vermindering van de individualisering van risico's, inkomensonzekerheid en bestaansonzekerheid en vooral tot een vermindering van het armoederisico in deze groepen tot een niveau dat dat van werknemers benadert. Atypische werknemers lopen momenteel een veel groter risico op armoede (16 % ten opzichte van 6 % voor werknemers met standaardarbeidsovereenkomsten in 2016) als gevolg van een laag inkomen en lacunes in de dekking. Ook spelen de socialebeschermingsstelsels in de EU gemiddeld een minder belangrijke rol voor zelfstandigen dan voor werknemers bij het beperken van het risico op armoede.

Als de verschillen in toegang tot sociale bescherming kleiner worden, zal dit mensen aanmoedigen om over te stappen tussen verschillende soorten arbeidsovereenkomsten en rechtsposities op de arbeidsmarkt, zodat de arbeidsmarkt dynamischer wordt. Als het overmatig gebruik van arbeidsovereenkomsten die zijn vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen kan worden beperkt, leidt dit 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 onder meer voor de arbeidsmarkten en de stabilisering van economische cycli wordt verzwakt, en kan positieve effecten hebben op de budgettaire houdbaarheid ervan.

Ondernemingen zouden voordeel hebben van de verminderde oneerlijke concurrentie, een mogelijke verhoging van de productiviteit van individuen in de nieuwe beschermde vormen van werkgelegenheid 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 kostenstijging voor personeel dat werkt in atypische arbeidsvormen en voor het werken met zelfstandigen.

De hoogte van de kosten en de verdeling daarvan tussen de overheidsbegroting, verzekeraars, werknemers en zelfstandigen en belastingplichtigen is sterk afhankelijk van belangrijke beslissingen die om redenen van subsidiariteit aan de lidstaten worden overgelaten, met inbegrip van de organisatie van regelingen, de financiering ervan en het niveau van de geboden bescherming. Directe kosten hebben voornamelijk betrekking op de betaling van uitkeringen, met voorbeeldige simulaties voor de uitbreiding van de dekking bij werkloosheid en ziektekostenuitkeringen aan zelfstandigen die wijzen op beperkte kosten, die onder meer variëren met het aantal zelfstandigen in het land, het werkloosheidsrisico dat zij lopen en de generositeit van het stelsel. Indirecte kosten kunnen het gevolg zijn van gedragswijzigingen in reactie op de grotere dekking op het gebied van sociale bescherming.

Er moet op worden gewezen dat de grote reikwijdte van het initiatief, dat gelijktijdig betrekking heeft op verschillende takken van sociale bescherming en op de verschillend georganiseerde socialezekerheidsstelsels van de lidstaten, in combinatie met de beperkte beschikbare gegevens, het zeer moeilijk maakt om in de effectbeoordeling een alomvattend kwantitatief beeld te schetsen. De beperkte hoeveelheid cijfermateriaal illustreert ook de onzekerheid in verband met belangrijke besluiten over de beschermingsniveaus, het ontwerp en de financiering van de socialebeschermingsstelsels, die om subsidiariteitsredenen aan de lidstaten worden overgelaten.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Naar verwachting zijn de belangrijkste gevolgen van een betere sociale bescherming een betere onderlinge verdeling van risico's, meer inkomenszekerheid met als gevolg minder inkomensonzekerheid en armoede voor personen. Bovendien zal het initiatief naar verwachting bijdragen tot meer dynamiek op de arbeidsmarkt, een betere bestemming van middelen en zal de duidelijke rol van automatische stabilisatoren van sociale bescherming versterken, waardoor economische conjunctuurschommelingen worden getemperd. De ondernemingen zullen ook baat hebben bij een goed werkende arbeidsmarkt en veerkrachtige economische structuren.

Ondernemingen kunnen er baat bij hebben als de productiviteit toeneemt van mensen die in de pas beschermde vormen van werk actief zijn, oneerlijke concurrentie afneemt en de socialebeschermingsstelsels positieve effecten hebben op de arbeidsmarkten en de binnenlandse vraag. Afhankelijk van hun financiële keuzes zullen ondernemingen waarschijnlijk vaststellen dat hun kosten voor het beheer van productieschommelingen stijgen naargelang de loonkosten voor werknemers in atypische arbeidsvormen of als zelfstandige stijgen.

Het initiatief zal gelden voor alle werkgevers. Het zal echter vooral van invloed zijn op alle werkgevers van atypische werknemers en, in iets mindere mate, ondernemingen die werken met zelfstandigen. Op basis van de gegevens in de effectbeoordeling kan worden vastgesteld in welke mate ondernemingen gebruikmaken van dit soort arbeidsovereenkomsten. Zelfstandigen met en zonder werknemers werken meestal samen met micro-ondernemingen (1-9 werknemers), en veel minder met kmo's en grote ondernemingen. Een vrijstelling van micro-ondernemingen zou de doeltreffendheid van het initiatief dus onnodig beperken. Atypische werknemers werken vooral binnen het openbaar bestuur (28 %) en in kmo's, en in mindere mate ook in grote en kleine ondernemingen.

- **Grondrechten**

Er zijn geen negatieve effecten op de grondrechten vastgesteld. Integendeel, het initiatief bevordert het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden in gevallen zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid, in overeenstemming met artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Deze aanbeveling heeft geen financiële gevolgen voor de EU-begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

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. De doeltreffendheid van de aanbeveling zou kunnen worden gemeten op basis van bestaande en nieuwe gegevens en informatie die via de rapportage door de lidstaten wordt vergaard.

De bestaande lacunes op het gebied van de sociale bescherming zijn in het kader van deze effectbeoordeling in kaart gebracht (zie bijlage 6), en dit zal over enkele jaren worden

herhaald. Door de resultaten van de inkaartbrenging vooraf en achteraf met elkaar te vergelijken, zal een beeld ontstaan van de evolutie van het socialebeschermingsstelsel, de dekking en de voorwaarden om in aanmerking te komen.

Tegelijkertijd is één van de huidige beperkingen bij de analyse van het probleem het gebrek aan een goede statistische basis voor een volledige becijfering van de omvang van de betrokken groepen. Daartoe moeten statistische rapportageverplichtingen worden opgenomen in de aanbeveling zelf. Dit zal de lidstaten aanmoedigen tot het verzamelen en publiceren van betrouwbare statistische gegevens over de toegang tot sociale bescherming, uitgesplitst naar rechtspositie op de arbeidsmarkt (zelfstandige/werknemer), aard van de arbeidsrelatie (tijdelijk/permanent, deeltijds/voltijds, nieuwe/standaard vormen van werk), geslacht, leeftijd en nationaliteit.

Bovendien zal de samenwerking met Eurostat worden versterkt om hiervoor gepaste indicatoren te ontwikkelen. Hoewel er geen lange tijdreeksgegevens beschikbaar zullen zijn, moet het mogelijk zijn om een beeld te krijgen van de vorderingen op weg naar formele, effectieve dekking en transparantie vanaf de bekendmaking van de aanbeveling. De werkzaamheden om betere indicatoren te ontwikkelen zijn al opgestart en kunnen al klaar zijn wanneer de lidstaten de aanbeveling beginnen uitvoeren.

Daarnaast zou de Commissie in de context van het Comité voor sociale bescherming werken aan de vaststelling van een benchmarkkader voor sociale bescherming.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In de artikelen 1 tot en met 6 worden het onderwerp en de doelstellingen van de aanbeveling voorgesteld. Daarnaast worden ook de personele (welke personen hebben dekking nodig) en materiële werkingssferen (welke takken van de sociale zekerheid worden behandeld) van de aanbeveling vastgesteld.

Artikel 7 bevat de definities die in het kader van dit voorstel worden gebruikt.

In de artikelen 8 en 9 wordt de lidstaten aanbevolen om formele dekking uit te breiden tot alle werknemers, ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie, en voor zelfstandigen.

In artikel 10 wordt de lidstaten aanbevolen om te zorgen voor een doeltreffende dekking, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie en de rechtspositie op de arbeidsmarkt, door de regels inzake bijdragen en rechten te herzien. Artikel 11 introduceert het beginsel van de overdraagbaarheid van rechten, wat zou moeten bijdragen tot een doeltreffende dekking.

In de artikelen 12 tot en met 15 worden de lidstaten aangespoord om te zorgen voor een toereikende sociale bescherming en om de stelsels beter af te stemmen op de situatie van de begunstigden.

De artikelen 16 en 17 introduceren het principe van transparantie door de lidstaten aan te moedigen om te zorgen voor een betere toegang tot informatie over de rechten en plichten inzake sociale bescherming en voor een vereenvoudiging van de administratieve vereisten.

In de artikelen 18 en 23 wordt vastgesteld op welke datum de lidstaten uiterlijk klaar moeten zijn met de uitvoering van de beginselen die in de aanbeveling zijn vastgesteld en moeten beginnen met het regelmatig publiceren van gegevens. De Commissie wordt verzocht binnen een jaar na de bekendmaking van de aanbeveling een voorstel te doen voor een benchmarkingkader, binnen drie jaar de tenuitvoerlegging van de aanbeveling te evalueren, en de lidstaten te steunen door middel van financiering en uitwisselingen inzake wederzijds leren.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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 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 menselijke gezondheid.
- (3) Artikel 153, lid 1, onder 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 van toegang tot sociale bescherming voor zelfstandigen aan te pakken op basis van artikel 352 VWEU, dat een bepaling bevat die de EU de mogelijkheid geeft om handelingen vast te stellen die nodig zijn om doelstellingen te van de Verdragen verwezenlijken, wanneer de Verdragen niet in de vereiste bevoegdheden voor het verwezenlijken van die doelstellingen voorzien.
- (4) In hun Interinstitutionele proclamatie van 17 november 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gezamenlijk de Europese pijler van sociale rechten afgekondigd²⁶. Beginsel 12 van deze pijler bepaalt dat "ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie (...) werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht [hebben] op adequate sociale bescherming".

²⁶ PB C 428 van 13.12.2017, blz. 10.

- (5) De sociale partners hebben toegezegd dat zij zullen blijven meewerken aan een Europa dat voordelen oplevert voor zijn werknemers en ondernemingen²⁷
- (6) In zijn resolutie over een Europese pijler van sociale rechten²⁸ 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. In zijn advies over de 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.
- (7) De socialebeschermingsstelsels 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, werkloosheid, de voorkoming en vermindering van armoede en het waarborgen van een fatsoenlijke levensstandaard. Goed ontworpen socialebeschermingsstelsels kunnen ook de arbeidsmarktparticipatie vergemakkelijken door mensen te ondersteunen bij veranderingen in hun arbeidsmarktsituatie wanneer zij van werk veranderen, de arbeidsmarkt betreden of verlaten, een onderneming opstarten of stopzetten. 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 conjunctuurcyclus.
- (8) Sociale bescherming kan worden verstrekt in de vorm van voordelen in natura of financiële uitkeringen. Over het algemeen wordt sociale bescherming geboden via sociale bijstandsregelingen ter bescherming van alle personen (op basis van hun nationaliteit/woonplaats en gefinancierd door de algemene belastingen) en via socialezekerheidsstelsels die mensen op de arbeidsmarkt beschermen en vaak gebaseerd zijn op bijdragen op basis van hun inkomen uit arbeid. De sociale zekerheid omvat verschillende branches die zorgen voor een dekking van een uiteenlopend gamma aan sociale risico's zoals werkloosheid, ziekte en ouderdom. Deze aanbeveling is van toepassing op de takken van de sociale bescherming die nauw samenhangen met de rechtspositie op de arbeidsmarkt of de aard van de arbeidsrelatie en die vooral zorgen voor bescherming tegen het verlies van inkomsten uit arbeid wanneer bepaalde risico's zich voordoen. De aanbeveling vormt een aanvulling op bestaande richtsnoeren op Unieniveau inzake sociale diensten en bijstand, en, meer in het algemeen, inzake actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten²⁹.
- (9) De mondialisering, technologische ontwikkelingen, veranderingen in de individuele voorkeuren en vergrijzing van de bevolking hebben de laatste twee decennia geleid tot veranderingen op de Europese arbeidsmarkten en zullen ook in de toekomst nog

²⁷ Gemeenschappelijke verklaring van de sociale partners van 24 maart 2017

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//NL>

²⁹ Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/867/EG).

tot veranderingen leiden. De werkgelegenheid zal steeds gevarieerder zijn, terwijl loopbanen steeds minder lineair zullen zijn.

- (10) Op de arbeidsmarkten in de Unie bestaan allerlei soorten arbeidsrelaties en vormen van zelfstandige arbeid naast voltijdse arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Een aantal daarvan zijn reeds lange tijd bekend op de arbeidsmarkt (zoals vaste, tijdelijke en deeltijdse banen, huishoudelijk werk of stages); andere vormen hebben zich meer recentelijk ontwikkeld en hebben sinds de jaren 2000 aan belang gewonnen: oproepwerk, werk op basis van vouchers, platformwerk enz.
- (11) 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.
- (12) Naarmate de arbeidsmarkten veranderen, moeten ook de socialebeschermingsstelsels 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 nauw samenhangen met iemands rechtspositie op de arbeidsmarkt of de aard van zijn of haar arbeidsrelatie. 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. Verbeteringen zijn ongelijk verdeeld over de verschillende landen en over de verschillende takken van de sociale bescherming.
- (13) Op lange termijn kunnen de lacunes bij de toegang tot sociale bescherming niet alleen een gevaar vormen voor het welzijn en de gezondheid van personen, de economische onzekerheid, het risico op armoede en ongelijkheden vergroten, maar ook leiden tot suboptimale investeringen in menselijk kapitaal, minder vertrouwen in de instellingen en beperkte inclusieve economische groei.
- (14) 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 socialebeschermingsregeling 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.
- (15) 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.

- (16) 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.
- (17) 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.
- (18) De regels inzake rechten kunnen nadelig zijn voor atypische werknemers en zelfstandigen. Met name inkomsten- en tijdsdrempels (drempelperiodes, wachttijden, minimale lengte van werkperioden, 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 is wanneer zich een sociaal risico voordoet. Specifieke maatregelen kunnen nodig zijn om te voorkomen dat mensen deelnemen aan verschillende elkaar overlappende regelingen, bijvoorbeeld bij de uitoefening van nevenactiviteiten terwijl ze al volledig gedekt zijn uit hoofde van hun eerste werkkring.
- (19) Rechten inzake sociale bescherming worden niet altijd behouden en 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 of een onderneming opstarten of stopzetten. Regelingen inzake de overdraagbaarheid en samenvoeging van rechten zijn ook belangrijk 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 regelingen en kunnen rekenen op een adequate dekking, en om hen aan te moedigen deel te nemen in geval van vrijwillige sociale beschermingsregelingen.
- (20) Uitkeringen kunnen inadequaat zijn, d.w.z. ontoereikend zijn of niet op het juiste moment komen, om de levensstandaard te handhaven, in waardigheid te leven en te voorkomen dat mensen afglijden naar armoede. Als dit zo is, is het wellicht niet

alleen mogelijk om de uitkeringen adequater te maken, maar ook om aandacht te schenken aan 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. Bovendien zouden progressieve regelingen en verlagingen van socialezekerheidsbijdragen voor lage-inkomensgroepen in meer gelijke mate kunnen gelden voor werknemers en zelfstandigen, hoewel er ook op moet worden gelet dat zulke vrijstellingen niet leiden tot te lage inkomensaangiften.

- (21) Doordat de regels inzake sociale bescherming momenteel in vele lidstaten complex en weinig transparant zijn, weten mensen vaak niet wat hun rechten en plichten zijn en hoe ze van hun rechten gebruik kunnen maken. Dit kan ook bijdragen tot een lage benuttingsgraad of beperkte deelname aan socialebeschermingsstelsels, met name in het geval van een vrijwillige regeling.
- (22) 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 arbeidswereld.
- (23) 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.
- (24) 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 van pensioenregelingen. Deze aanbeveling doet geen afbreuk aan de bepalingen van de bestaande richtlijnen en verordeningen tot vaststelling van bepaalde rechten op sociale bescherming³⁰.

³⁰ 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 - Bijlage: Raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid (PB L 14 van 20.1.1998, blz. 9), Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, gesloten door EVV, UNICE en CEEP (PB L 175 van 10.7.1999, blz. 43); 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), 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), 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 (PB L 354 van 23.12.2016, blz. 37); Richtlijn 2010/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van

- (25) In zijn vaste rechtspraak³¹ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie criteria vastgesteld om de rechtspositie van de werknemer te bepalen. De definitie van werknemer in artikel 7 is op deze criteria gebaseerd.
- (26) In Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad³² 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 op het gebied van 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 van 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 van 2018 voor het werkgelegenheidsbeleid de lidstaten oproepen tot het moderniseren van hun socialebeschermingsstelsels.
- (28) In haar aanbeveling inzake nationale socialebeschermingsniveaus van 2012 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 sociale beschermingsstelsels die elementaire waarborgen inzake sociale zekerheid omvatten.
- (29) De Commissie heeft de sociale partners in twee fasen geraadpleegd³³ over toegang tot sociale bescherming voor mensen in alle soorten arbeidsrelatie, overeenkomstig

7 juli 2010 inzake 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), 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 (herschikking) (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23), Richtlijn 1979/7/EG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB L 6 van 10.1.1979, blz. 24), 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), Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESSSEUROPE, 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) en voorstel van 16 april 2017 tot intrekking daarvan (COM(2017) 253 final), Richtlijn 93/103/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende 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), 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), en een voorstel voor een richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsomstandigheden in de Europese Unie (COM/2017/0797 final van 21 december 2017).

³¹ Arresten van 3 juli 1986, Deborah Lawrie-Blum, Zaak 66/85; 14 oktober 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, Zaak C-428/09; 9 juli 2015, Balkaya, Zaak C-229/14; 4 december 2014, FNV Kunsten, Zaak C-413/13 en 17 november 2016, Ruhrländklinik, Zaak C-216/15.

³² 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).

³³ C(2017)7773

artikel 154, lid 2, VWEU. De in artikel 154, lid 2, VWEU, vastgestelde procedure is als zodanig niet van toepassing wanneer de Unie wil optreden om de uitdagingen van 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 evalueren³⁴.
- (31) De uitvoering van deze aanbeveling mag niet worden gebruikt om bestaande rechten uit hoofde van het bestaande Unierecht op dit gebied te beknotten 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 en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) daardoor zou kunnen worden belemmerd. De lidstaten wordt dan ook verzocht het effect van hun omzettingswetgeving 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 – en vooral kmo's – niet verder in het 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. Deze aanbeveling mag de autonomie van de sociale partners met betrekking tot hun bevoegdheden bij het opzetten en beheren van de socialebeschermingsstelsels niet inperken.
- (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 inhoud en het verlenen van prestaties, de hoogte van de premies en de voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen. Deze aanbeveling weerhoudt de lidstaten er niet van om gunstigere bepalingen inzake sociale bescherming te handhaven of vast te stellen dan die welke worden aanbevolen.
- (36) Deze aanbeveling eerbiedigt, versterkt en verbetert de grondrechten, met name de grondrechten die zijn vastgelegd in de artikelen 29 en 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 de regelingen. De uitvoering van deze aanbeveling mag geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van de socialebeschermingsstelsels van de lidstaten,

³⁴

SWD(2018)70

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

Doelstelling en reikwijdte

1. Doel van deze aanbeveling is alle werknemers en zelfstandigen in de lidstaten toegang te verschaffen tot adequate sociale bescherming.
2. Doel van deze aanbeveling is minimumnormen vast te stellen op het gebied van de sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen. Sociale bescherming kan worden geboden door een combinatie van de stelsels, met inbegrip van publieke, bedrijfs- en private regelingen, en kan gekoppeld zijn aan bijdragen, in overeenstemming met de fundamentele beginselen van de nationale socialebeschermingsstelsels. 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.
3. 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 aanbeveling heeft met name tot doel het volgende te waarborgen voor alle werknemers en zelfstandigen:
 - a) formele dekking door sociale bescherming;
 - b) effectieve dekking door sociale bescherming en de adequaatheid en overdraagbaarheid daarvan;
 - c) transparantie met betrekking tot rechten inzake sociale bescherming.
4. Deze aanbeveling is van toepassing op 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.
5. Deze aanbeveling is van toepassing op 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) uitkeringen bij ouderdom;
 - f) uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
6. De beginselen van toegankelijkheid, overdraagbaarheid, toereikendheid en transparantie in de zin van deze aanbeveling gelden voor alle werknemers en zelfstandigen, maar er wordt erkend dat de regels voor werknemers en voor zelfstandigen kunnen verschillen.

Definities

7. In deze aanbeveling wordt verstaan onder:

- a) "werknemer": een natuurlijke persoon die gedurende een bepaalde periode tegen beloning prestaties verricht voor en onder gezag van een ander;
- b) "arbeidsrelatie": de arbeidsrelatie tussen een werknemer en een werkgever (of werkgevers);
- c) "aard van de arbeidsrelatie": één van de verschillende soorten relaties tussen een werknemer en een werkgever (of werkgevers), die kunnen verschillen wat de duur van de werkgelegenheid, het aantal arbeidsuren of andere voorwaarden van de arbeidsrelatie betreft;
- d) "rechtspositie op de arbeidsmarkt": de rechtspositie van iemand die werkzaam is in het kader van een arbeidsrelatie (werknemer) of voor eigen rekening (zelfstandige);
- e) "socialebeschermingsstelsel": een bepaald regelgevingskader dat voordelen biedt aan de begunstigden die er recht op hebben. Deze regels bepalen 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. De in artikel 5 bedoelde takken van sociale bescherming zijn vastgesteld overeenkomstig Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad;
- f) "uitkering": een overdracht in geld door een publieke of private entiteit aan iemand die hierop in het kader van een socialebeschermingsstelsel recht heeft;
- g) "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 deze groep het recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel voor een specifieke tak;
- h) "effectieve dekking" van een groep: een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming waarbij de leden van deze 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;
- i) "duur van de uitkeringen": de periode gedurende welke een verzekerde of de personen ten laste van de verzekerde aanspraak kunnen maken op uitkeringen van het socialebeschermingsstelsel;
- j) "drempelperiode": de periode van deelname aan een regeling die uit hoofde van de nationale wetgeving of de bepalingen van een stelsel nodig is voordat iemand aanspraak kan maken op de opgebouwde rechten voor sociale bescherming;
- k) "minimale werkperiode": het minimum aantal uren/maanden/jaren gedurende welke iemand moet hebben gewerkt alvorens recht te hebben op een uitkering indien een risico zich voordoet;

- l) "economische sectoren": sectoren van de economie, ingedeeld volgens de aard van de producten of diensten die zij produceren;
- m) "overdraagbaarheid": de mogelijkheid om i) opgebouwde rechten over te dragen naar een ander stelsel, ii) drempelperiodes van een eerdere rechtspositie op de arbeidsmarkt (of in verschillende gelijktijdige rechtsposities op de arbeidsmarkt) mee te laten tellen voor de drempelperiodes in de nieuwe rechtspositie;
- n) "transparantie": het aanbieden van beschikbare, toegankelijke, volledige en gemakkelijk te begrijpen informatie aan het publiek en aan mogelijke en feitelijke deelnemers en begunstigden van een stelsel over de regels en/of individuele rechten en plichten van dat stelsel.

Formele dekking

- 8. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat werknemers toegang hebben tot sociale bescherming door een verplichte formele dekking uit te breiden tot alle werknemers, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie;
- 9. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat zelfstandigen toegang hebben tot sociale bescherming door hun formele dekking uit te breiden:
 - a) op verplichte basis voor uitkeringen voor gezondheidszorg, ziekte, moeder- en vaderschap, ouderdom en invaliditeit, alsook uitkeringen in geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten;
 - b) op vrijwillige basis voor werkloosheidsuitkeringen.

Effectieve dekking en overdraagbaarheid

- 10. De lidstaten zouden moeten zorgen voor effectieve dekking voor alle werknemers, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie, en voor zelfstandigen, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in de artikelen 7 en 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 regels inzake rechten (bv. wachttijden, regels voor de berekening en de duur) mogen er niet toe leiden dat het voor bepaalde soorten arbeidsrelatie of rechtsposities niet mogelijk is om rechten op te bouwen of aanspraak te maken op uitkeringen;
 - 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.
- 11. In overeenstemming met de nationale regelingen op het gebied van de sociale dialoog, zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat rechten - of zij nu in het kader van een verplicht of vrijwillig stelsel zijn verworven - kunnen worden opgebouwd, behouden en tussen alle soorten arbeidsrelaties, rechtsposities van zelfstandigen en economische sectoren overdraagbaar zijn. Dit kan onder meer door:

- a) het samenvoegen van alle bijdragen en het behoud van alle rechten die tijdens de carrière van de betrokkene of tijdens een bepaalde referentieperiode zijn opgebouwd;
- b) het overdraagbaar maken van alle rechten tussen verschillende stelsels binnen een bepaalde tak van de sociale bescherming.

Adequaatheid

- 12. Wanneer zich een risico voordoet dat door de socialebeschermingsstelsels voor werknemers en voor zelfstandigen wordt verzekerd, zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat deze stelsels hun leden een adequaat niveau van bescherming bieden, met name voldoende en op het juiste moment om de levensstandaard te handhaven, dat zij zorgen voor een passend vervangingsinkomen en te allen tijde wordt voorkomen dat de leden in armoede terechtkomen.
- 13. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de bijdragen voor sociale bescherming in verhouding staan tot de draagkracht van werknemers en zelfstandigen.
- 14. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat alle vrijstellingen of verlagingen van sociale bijdragen voor groepen met een laag inkomen worden toegepast, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie of de rechtspositie op de arbeidsmarkt.
- 15. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de berekening van de bijdragen voor sociale bescherming en de rechten van zelfstandigen op een objectieve en transparante beoordeling van hun inkomen zijn gebaseerd, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met inkomensschommelingen en met hun werkelijke inkomsten.

Transparantie

- 16. De lidstaten zien erop toe dat de voorwaarden en regels van alle sociale stelsels transparant zijn en dat burgers regelmatig bijgewerkte, alomvattende, toegankelijke, gebruiksvriendelijke en gemakkelijk te begrijpen informatie over hun individuele rechten en verplichtingen kosteloos ontvangen, bijvoorbeeld door:
 - a) het toezenden van regelmatige updates over individuele rechten;
 - b) het opzetten van online simulatie-instrumenten met betrekking tot uitkeringen;
 - c) het opzetten van één-loket-informatiecentra of persoonlijke accounts, zowel online als offline.
- 17. De lidstaten zouden de administratieve eisen van de socialebeschermingsstelsels voor werknemers, zelfstandigen en werkgevers, met name micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, moeten vereenvoudigen.

Uitvoering, rapportage en evaluatie

- 18. 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, vooral met het oog op het onderbouwen van de beleidsvorming inzake sociale bescherming voor nieuwe vormen van werk. In dit verband zouden de lidstaten uiterlijk op [ADD date 18 months from the publication of the Recommendation] betrouwbare nationale

statistieken moeten verzamelen en publiceren betreffende de toegang tot de verschillende vormen van sociale bescherming, uitgesplitst naar rechtspositie op de arbeidsmarkt (zelfstandige/werknemer), de aard van de arbeidsrelatie (tijdelijk/permanent, deeltijds/volijds, nieuwe/standaard vormen van werk), geslacht, leeftijd en staatsburgerschap.

19. De Commissie zou, samen met het Comité voor sociale bescherming, uiterlijk op [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation] een benchmarkingkader moeten vaststellen en overeengekomen gemeenschappelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren moeten ontwikkelen om toezicht te houden op de uitvoering van deze aanbeveling en de evaluatie ervan mogelijk te maken.
20. De lidstaten zouden zo spoedig mogelijk uitvoering moeten geven aan de in deze aanbeveling uiteengezette beginselen en zouden uiterlijk op [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation] actieplannen met maatregelen op nationaal niveau moeten indienen. De voortgang bij de uitvoering van de actieplannen zou moeten worden gemonitord in het kader van de multilaterale toezichtsinstrumenten in overeenstemming met het Europees semester en de open coördinatiemethode voor sociale inclusie en sociale bescherming.
21. 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 kleine en middelgrote ondernemingen, en zou uiterlijk op [ADD date 3 years from the publication of the Recommendation] verslag moeten uitbrengen bij de Raad. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de Commissie overwegen verdere voorstellen te doen.
22. 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.
23. De Commissie zou wederzijds leren en de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten en met de belanghebbende partijen moeten bevorderen.

Gedaan te Straatsburg,

Voor de Raad
De voorzitter