



Brussel, 31.1.2023
COM(2023) 43 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

betreffende de uitvoering van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| INHOUDSOPGAVE | 1 |
| BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN | 2 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1. De context schetsen..... | 5 |
| 1.2. Doelstellingen van de aanbeveling | 6 |
| 1.3. Ondersteuning van de uitvoering | 7 |
| 1.4. Evaluatie van de uitvoering..... | 9 |
| 2. Evaluatie van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling van de Raad..... | 10 |
| 2.1. Momentopname van de nationale uitvoeringsplannen: een gemengd beeld wat betreft focus en ambitieniveau | 10 |
| 2.2. Formele dekking | 12 |
| 2.2.1. Lacunes | 12 |
| 2.2.2. Beleidsmaatregelen | 14 |
| 2.3. Effectieve dekking | 17 |
| 2.3.1. Lacunes | 18 |
| 2.3.2. Beleidsmaatregelen | 20 |
| 2.4. Adequaatheid | 21 |
| 2.4.1. Lacunes | 22 |
| 2.4.2. Beleidsmaatregelen | 23 |
| 2.5. Transparantie..... | 25 |
| 2.5.1. Toegang tot informatie..... | 26 |
| 2.5.2. Vereenvoudiging..... | 28 |
| 3. Samenvatting van de voortgang | 30 |
| 3.1. Positieve ontwikkelingen op het gebied van de toegang tot sociale bescherming voor iedereen | 30 |
| 3.2. Er blijven uitdagingen bestaan..... | 30 |
| 4. Conclusies | 32 |
| BIJLAGE: Belangrijkste kenmerken van de nationale uitvoeringsplannen (NUP's) met betrekking tot toegang tot sociale bescherming (en actualisering) | 34 |

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

De uitvoeringsinspanningen in de drie jaar na de vaststelling van de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, en tegen de achtergrond van maatregelen om de sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie aan te pakken, laten een gemengd beeld in Europa zien. Het algemene ambitieniveau bij de uitvoering van de aanbeveling loopt sterk uiteen en op enkele uitzonderingen na streven de meeste lidstaten er niet naar alle bestaande lacunes op het gebied van de toegang tot sociale bescherming aan te pakken. Verdere uitvoeringsinspanningen zijn nodig om de bestaande lacunes op te vullen, en de sociale en economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de daaruit voortvloeiende verergerde energiecrisis maken het des te urgenter om in actie te komen.

In de zich continu ontwikkelende arbeidsmarkten, heeft een groot aantal mensen vanwege de aard van hun arbeidsrelatie of vanwege hun werk als zelfstandige onvoldoende toegang tot sociale bescherming. Dit brengt risico's met zich mee voor het welzijn van veel van deze mensen en hun gezinnen, maar ook voor de economie en de samenleving.

In 2021 werkte bijna 40 % van de bevolking in de EU (77 miljoen mensen) in atypische vormen van werk, d.w.z. met een tijdelijk contract, in deeltijd en/of als zelfstandige, en velen in deze groep kampen met aanzienlijke lacunes op het gebied van sociale bescherming. In 2022 is er in 17 lidstaten ten minste één groep werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten die niet onder alle onderdelen van de sociale bescherming vallen. In 19 lidstaten vallen zelfstandigen niet onder alle onderdelen.

Formele dekking

Sinds 2019 hebben 15 lidstaten belangrijke hervormingen doorgevoerd of gepland om de deelname aan socialebeschermingsstelsels voor specifieke categorieën personen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het gaat hierbij met name om zelfstandigen (in het bijzonder eenmanszaken en afhankelijke zelfstandigen), mensen met atypische arbeidsovereenkomsten of mensen die in specifieke sectoren (huishoudelijke diensten, cultuur) werken waarin atypische vormen van werk vaak voorkomen. Het is echter waarschijnlijk dat een aanzienlijk aantal van hen formele toegang blijft ontberen, aangezien de maatregelen niet alle lacunes/onderdelen aanpakken en sommige lidstaten niet van plan zijn de resterende lacunes aan te pakken.

In de twaalf lidstaten die gegevens rapporteren, wordt geschat dat ten minste 5,6 miljoen werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en 15,3 miljoen zelfstandigen geen toegang hebben tot werkloosheidsuitkeringen. Bovendien zijn in de lidstaten waar zelfstandigen vrijwillig aan socialebeschermingsstelsels deelnemen, de deelnamepercentages van de stelsels over het algemeen laag.

De belangrijkste uitdagingen voor de lidstaten om deze lacunes aan te pakken, liggen onder meer in de noodzaak om de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te handhaven of in de complexiteit van de uitbreiding van de dekking voor zelfstandigen (met name werkloosheids- en invaliditeitsverzekering) en voor specifieke groepen, zoals platformwerkers, huishoudelijk personeel en landbouwers.

Anderzijds dragen maatregelen om het gebruik van atypische arbeidsovereenkomsten te beperken bij tot het verkleinen van formele lacunes in de dekking. Het gaat onder meer om een betere monitoring, een vermindering van de sociale en fiscale prikkels om mensen in dienst te nemen op basis van contracten van zeer korte duur of door middel van schijnzelfstandigheid, de regulering van platformwerk of de hervorming van het arbeidsrecht om segmentering aan te pakken, die allemaal de toegang tot sociale bescherming verbeteren door te zorgen voor een correcte classificatie of door een duidelijker regelgevingskader te creëren met betrekking tot de rechten inzake sociale bescherming die verbonden zijn aan verschillende arbeidssituaties.

Effectieve dekking

Bestaande regelgeving inzake bijdragen en rechten kunnen er in de praktijk toe leiden dat mensen die deelnemen aan socialebeschermingsstelsels geen uitkering ontvangen (“effectieve toegang”). Zij voldoen bijvoorbeeld mogelijk niet aan de minimumduur of het minimale niveau van de bijdrage. Sinds 2019 heeft slechts een beperkt aantal nationale maatregelen de kwestie van effectieve toegang aangepakt, bijvoorbeeld door de drempelperioden voor werkloosheidsuitkeringen of uitkeringen bij ziekte te verkorten. De inkomensverschillen tussen mensen die voorafgaand aan de werkloosheid een “gewone baan” hadden in vergelijking met anderen, blijven in veel EU-lidstaten aanzienlijk. Over het geheel genomen, hebben zelfstandigen nog steeds minder kans op een uitkering en in een aantal landen hebben uitzendkrachten en deeltijdwerknemers nog steeds minder kans op een uitkering dan werknemers met een vast of voltijds contract.

Adequaatheid

“Adequate” socialebeschermingsstelsels voorzien in een toereikende en tijdige inkomensvervanging voor personen die met inkomensverlies worden geconfronteerd, waarbij hun levensstandaard wordt gehandhaafd en zij tegen armoede worden beschermd. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft maatregelen genomen of aangekondigd om de adequaatheid van hun nationale uitvoeringsplannen te verbeteren, met name met betrekking tot pensioenen — voor zelfstandigen, mensen met kleine pensioenen of specifieke beroepen. Er werden ook maatregelen genomen om de adequaatheid van de werkloosheidsuitkeringen te verbeteren door de duur ervan te verlengen en/of het bedrag ervan te verhogen. Er blijven echter uitdagingen bestaan. Werknemers met een tijdelijk contract hebben te maken met een grotere materiële en sociale achterstand in vergelijking met werknemers met een vast contract, en dat geldt ook voor deeltijdwerknemers in vergelijking met voltijdwerknemers. Zelfstandigen, deeltijdwerknemers en uitzendkrachten lopen ook meer risico op inkomensarmoede dan werknemers met een typische vorm van werk.

Transparantie

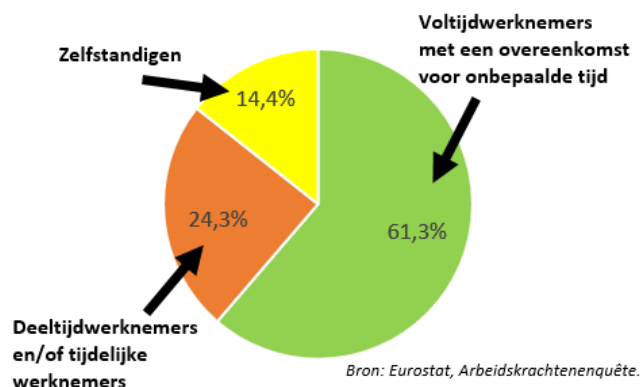
Transparantie is van cruciaal belang om de toegang tot sociale bescherming te verbeteren. De regels voor sociale bescherming zijn echter soms te complex of onduidelijk, waardoor mensen zich niet goed bewust zijn van hun rechten en plichten, of van de manier waarop ze die rechten kunnen uitoefenen en hun verplichtingen kunnen nakomen. Hoewel dit niet de primaire focus is van de nationale uitvoeringsplannen, zijn veel landen begonnen met het digitaliseren van het beheer en de verstrekking van sociale bescherming door middel van vereenvoudigde centrale loketten, geautomatiseerde toegang tot sommige uitkeringen, pensioensimulatoren of vooraf ingevulde aanvraagformulieren. Er zijn in dit verband nog meer inspanningen nodig,

waaronder maatregelen om de digitale kloof voor kwetsbare mensen aan te pakken, zoals laaggeletterden (digitaal, administratief en financieel), personen met een beperking en anderen.

1. Inleiding

1.1. De context schetsen

Tegenwoordig omvatten de arbeidsmarkten in de EU een aanzienlijk aantal mensen die werken als zelfstandige (eenmanszaak), een baan hebben waarvoor geen standaardcontract geldt, die werk als zelfstandige en werk in loondienst combineren of regelmatig daartussen wisselen. In 2021 werkte bijna 40 % van de bevolking in de EU-27 (76,7 miljoen mensen) in atypische vormen van werk¹. Dat wil zeggen dat zij een tijdelijk contract hadden (23,7 miljoen), in deeltijd werkten (36,4 miljoen) en/of werkten als zelfstandige (26,9 miljoen, waarvan 18,4 miljoen als eenmanszaak)², in tegenstelling tot vaste voltijdse contracten. Hoewel het totale percentage mensen in atypische vormen van werk de afgelopen tien jaar stabiel is gebleven en de situaties sterk verschillen van de ene groep tot de andere en binnen groepen, zijn sommige nieuwe vormen van werk (tijdelijke werknemers, portfolio werkers, platformwerkers) gangbaarder geworden³ in de lidstaten van de EU en worden zij over het algemeen minder gedekt door sociale bescherming.



In 2021 hadden **77** miljoen mensen in de EU een atypische vorm van werk, wat inhoudt dat ze een tijdelijk contract hadden, in deeltijd werkten en/of werkten als zelfstandige. Zij vertegenwoordigen ongeveer 40 % van de beroepsbevolking.

Socialebeschermingsstelsels worden vaak nog steeds ontworpen voor typische werknemers (voltijds werkende, afhankelijke werknemers met een vast contract). Als gevolg daarvan zijn grote delen van de beroepsbevolking niet voldoende gedekt door sociale bescherming, vanwege hun rechtspositie op de arbeidsmarkt of het soort arbeidsrelatie. Deze lacunes vormen een risico voor het welzijn van de getroffen personen en hun gezinnen, die in grotere economische onzekerheid leven. Zij hebben ook gevolgen voor de economie en de samenleving in termen van binnenlandse vraag, investeringen in menselijk kapitaal en sociale cohesie. De lacunes in de dekking van atypische vormen van werk dragen bij tot een gebrek aan rechtvaardigheid in de samenleving, waardoor de kloof tussen generaties, mannen en

¹ Bron: Eurostat, EU-arbeidskrachtenenquête (LFS).

² Bovendien waren er in 2017 ongeveer 800 000 “afhankelijke zelfstandigen”, d.w.z. zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers), die de afgelopen twaalf maanden voor slechts één klant of voor één dominante klant werkten, die hun arbeidstijden bepaalde (bron: EU-LFS-module over werkzaamheden als zelfstandige).

³ [Nieuwe vormen van werk: recente trends en toekomstverwachtingen](#), Eurofound, 2017, en [Employment and Social Developments in Europe 2018 — Chapter 5: Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#), Europese Commissie, ESDE, 2018.

vrouwen, of sociale groepen groter wordt, aangezien jongeren, mensen met een migratieachtergrond en vrouwen minder vaak een voltijds baan voor onbepaalde tijd krijgen aangeboden. Het verkleinen van de verschillen in de toegang tot sociale bescherming voor atypische vormen van werk zou aldus kunnen bijdragen tot het verminderen van ongelijkheden, waaronder de loonkloof tussen mannen en vrouwen en de pensioenkloof.

In beginsel 12 van de Europese pijler van sociale rechten is het volgende bepaald: “[o]ngeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming”⁴. Om deze politieke ambitie te verwezenlijken heeft de Raad in 2019 een aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen goedgekeurd⁵.

In het actieplan van de Europese pijler van sociale rechten⁶ benadrukte de Commissie dat de uitzonderlijke maatregelen die tijdens de COVID-19-pandemie zijn genomen om sociale bescherming uit te breiden tot groepen die voorheen waren uitgesloten, een bron van inspiratie kunnen zijn voor structurele hervormingen die de bescherming van werklozen, werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen verbeteren.

De digitale transitie, die door de COVID-19-pandemie is versneld, zorgt voor een hervorming van de economie en de arbeidsmarkten in de EU, niet in de laatste plaats door de uitbreiding van digitale arbeidsplatformen⁷. Hoewel platformwerk mogelijkheden biedt om gemakkelijker toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt of extra inkomsten te verwerven via een nevenactiviteit, brengt het ook uitdagingen met zich mee, onder meer op het gebied van sociale bescherming.

Naast de verplichting om de groene transitie op een eerlijke manier te beheren, is er sinds begin 2022 een nieuwe uitdaging opgekomen, namelijk het economische en geopolitieke klimaat dat is ontstaan door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, die heeft geleid tot hogere energie- en grondstoffenprijzen, inflatoire druk en toenemende economische onzekerheid. Dit kan reeds kwetsbare huishoudens in armoede doen belanden. De socialebeschermingsstelsels moeten een sleutelrol spelen bij het voorkomen en aanpakken van deze gevolgen, door de bestaande sociale vangnetten te versterken en de meest kwetsbaren te ondersteunen.

1.2. Doelstellingen van de aanbeveling

De aanbeveling van de Raad heeft tot doel te waarborgen dat alle werknemers en zelfstandigen formele toegang hebben tot en bijdragen aan doeltreffende, adequate en transparante sociale bescherming, voor zes onderdelen van de sociale bescherming: uitkeringen bij werkloosheid; ziekteprestaties en zorgverstrekkingen; moederschaps- en

⁴ Voor de toepassing van de aanbeveling van de Raad en van dit verslag wordt onder “werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten” verstaan “werknemers” met atypische, d.i. tijdelijke, deeltijdse arbeidsovereenkomsten, terwijl onder “mensen in atypische vormen van werk” zowel werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten als zelfstandigen worden verstaan.

⁵ [2019/C 387/01](#).

⁶ COM(2021) 102 final.

⁷ Volgens de voor het [voorstel voor een richtlijn van de Commissie](#) uit 2021 gebruikte gegevens, werken 28 miljoen mensen in de EU via digitale arbeidsplatformen en kunnen 1,7 tot 4,1 miljoen mensen op grond van de richtlijn worden geherclassificeerd als werknemers.

vaderschapsuitkeringen; uitkeringen bij invaliditeit; ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen; en uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.



In punt 19 van de aanbeveling van de Raad wordt de lidstaten verzocht de in de aanbeveling vervatte beginselen zo spoedig mogelijk uit te voeren en uiterlijk op 15 mei 2021 een plan met de op nationaal niveau uit te voeren maatregelen in te dienen. In december 2022 hadden alle lidstaten behalve Luxemburg een dergelijk nationaal uitvoeringsplan (NUP) ingediend⁸. De NUP's werden in december 2021 besproken door de ministers van Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (Epsco) in het kader van het Europees Semester en in mei 2022 in het Comité voor sociale bescherming (SPC). In mei 2022 zijn ook specifiek Europese organisaties van de sociale partners geraadpleegd.

1.3. Ondersteuning van de uitvoering

Sinds de goedkeuring van de aanbeveling van de Raad heeft de Commissie specifieke maatregelen genomen om de uitvoering van de aanbeveling te ondersteunen.

De Commissie heeft in samenwerking met de subgroep Indicatoren van het SPC een **monitoringkader opgesteld voor de beoordeling van de vooruitgang ten aanzien van de belangrijkste doelstellingen van de aanbeveling**. Een eerste versie van het kader werd in oktober 2020 goedgekeurd door het SPC⁹ en sindsdien ondersteunt de Commissie methodologische verbeteringen en jaarlijkse updates van het monitoringkader¹⁰. Het

⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=nl>

⁹ [Monitoringkader](#) met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.

¹⁰ [Update](#) van het monitoringkader in 2021. Opmerking: het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek werkt ook aan de verbetering van het kader, bv. Antón, J-I. en Grande, R., *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU: Development and update of the monitoring framework of the Council recommendation on access to social protection*, 2022.

monitoringkader omvat indicatoren om de formele dekking, de effectieve dekking en de adequaatheid van de uitkeringen voor alle soorten werknemers in de relevante onderdelen van de sociale bescherming te meten. Het bevat tevens arbeidsmarktindicatoren om de diversiteit van de rechtsposities op de arbeidsmarkt te meten en indicatoren betreffende de regels inzake rechten en bijdragen.

Desalniettemin zijn verdere verbeteringen nodig bij de monitoring van de toegang tot sociale bescherming in alle EU-lidstaten. Met de huidige gegevens die op EU-niveau beschikbaar zijn, kan bijvoorbeeld niet rechtstreeks het verband worden gemeten tussen het zich voordoen van een risico en de ontvangst van een uitkering, met uitzondering van werkloosheids- en ouderdomsuitkeringen. Hoewel er vooruitgang is geboekt met het kwantificeren van lacunes in de formele dekking, zijn deze gegevens bovendien niet voor alle landen beschikbaar en zijn de beschikbare gegevens niet volledig vergelijkbaar. Tot slot moet er op verschillende gebieden geleidelijk vooruitgang worden geboekt. Er is bijvoorbeeld behoefte aan een beter inzicht in de economische en sociale situatie van zelfstandigen (met name hun inkomen), rekening houdend met de verschillende niveaus van socialezekerheidsbijdragen.

Wat het beleid betreft, heeft de Commissie diepgaande uitwisselingen over de uitvoering van de verschillende dimensies van de aanbeveling gestimuleerd, waarbij vertegenwoordigers van de lidstaten, de sociale partners en belanghebbenden werden samengebracht¹¹. De Europese Commissie monitort kwesties op het gebied van sociale bescherming ook als onderdeel van het Europees Semester. In 2020 heeft de Commissie negen lidstaten (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI) aanbevolen om de sociale dekking voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen te verbeteren met het oog op het beperken van de sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie en in 2022 hebben vier lidstaten (EE, HU, NL en PL) een landspecifieke aanbeveling ontvangen op gebieden die vallen onder de aanbeveling van de Raad van 2019. Daarnaast noemt de SPC Monitor¹² elk jaar de lidstaten met een belangrijke sociale uitdaging op het gebied van de toegang tot sociale bescherming¹³.

Bovendien blijkt uit de analyse van de Commissie dat twee derde van de herstel- en veerkrachtplannen hervormingen of investeringen omvatten die gericht zijn op een betere toegang tot sociale bescherming (meestal gericht op het vereenvoudigen van de toegang door middel van digitale investeringen en het verbeteren van de adequaatheid van de werkloosheids- en ouderdomsuitkeringen)¹⁴.

Twee derde van de herstel- en veerkrachtplannen omvat hervormingen of investeringen die gericht zijn op het verbeteren van de toegang tot sociale bescherming.

¹¹ Deze omvatten een reeks van wederzijdse leerevenementen (zie het [verslag](#) dat in 2020 is gepubliceerd) en een evenement op hoog niveau over sociale bescherming voor zelfstandigen in juni 2022.

¹² Het monitoringinstrument dat samen met het SPC is ontwikkeld, stelt op jaarbasis de belangrijkste sociale tendensen in de EU vast.

¹³ In het [jaarverslag](#) 2022 van het SPC worden de volgende acht lidstaten aangemerkt als lidstaten met een “significante sociale uitdaging” op het gebied van de toegang tot sociale bescherming: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO en SK.

¹⁴ Zie ook de thematische analyse van het scorebord voor herstel en veerkracht over [sociale bescherming](#).

Bovendien heeft de Commissie sinds 2019 verschillende gerelateerde initiatieven gelanceerd, bijvoorbeeld om de dekking en de adequaatheid van minimumlonen¹⁵ en van het minimuminkomen¹⁶ te verbeteren, om de situatie van platformwerkers te verbeteren¹⁷ en om de sociale gevolgen van de groene transitie aan te pakken, met name voor werknemers die steun nodig hebben bij de overgang naar een nieuwe baan en bij inkomenssteun¹⁸. De richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden zorgt er ook voor dat werknemers in de EU in een vroeg stadium essentiële informatie krijgen over hun arbeidsovereenkomst, met name ten aanzien van sociale zekerheid¹⁹. Deze initiatieven gaan hand in hand om ervoor te zorgen dat iedereen, ongeacht hun vorm van werk, toegang heeft tot adequate sociale bescherming tegen economische risico's en dat iedereen bijdraagt aan de financiering ervan, zoals ook op mondiaal niveau wordt bepleit²⁰.

1.4. Evaluatie van de uitvoering

In de aanbeveling van de Raad wordt de Commissie verzocht de voortgang bij de uitvoering te evalueren en verslag uit te brengen aan de Raad. In de analyse in dit verslag wordt voortgebouwd op het monitoringkader dat samen met het SPC is opgesteld om de vooruitgang in de richting van de hoofddoelstellingen van de aanbeveling en de recente maatregelen en hervormingen die door de lidstaten zijn genomen of aangekondigd, zoals weergegeven in hun NUP's, het Europees Semester of de nationale herstel- en veerkrachtplannen, te beoordelen. Het verslag bouwt verder voort op het thematische verslag van het Europees Netwerk voor sociaal beleid (ESPN) over de transparantiedimensie²¹, thematische discussies in het SPC, uitwisselingen met de sociale partners en conclusies van door de Commissie georganiseerde wederzijdse leerevenementen.

In het verslag wordt de vooruitgang geëvalueerd met betrekking tot de vier dimensies van de aanbeveling (formele dekking, effectieve dekking, adequaatheid en transparantie) en met betrekking tot werknemers in atypische vormen van werk en zelfstandigen. Het verslag richt zich op maatregelen en hervormingen die sinds de vaststelling van de aanbeveling van de Raad zijn doorgevoerd of die gepland zijn. Aangezien werknemers met typische vormen van werk in de meeste EU-lidstaten toegang hebben tot de meeste onderdelen van de sociale bescherming, richt het verslag zich voornamelijk op het aanpakken van lacunes voor zelfstandigen en voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten. Waar mogelijk worden in het verslag gegevens gebruikt om de vooruitgang te meten sinds de vaststelling van

¹⁵ Richtlijn (EU) 2022/2041.

¹⁶ COM(2022) 490 final.

¹⁷ COM(2021) 762 final.

¹⁸ COM(2021) 801 final.

¹⁹ Richtlijn (EU) 2019/1152. Zie ook Richtlijn (EU) 2016/2102 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties.

²⁰ [Aanbeveling](#) inzake nationale socialebeschermingsniveaus van 2012 van het ILO en de [mondiale oproep](#) in 2021 tot actie voor mensgericht herstel.

²¹ Spasova, S., et al., *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification*, ESPN, 2023.

de aanbeveling in het najaar van 2019, hoewel de meest recente beschikbare statistieken voor sommige indicatoren dateren van 2020-2021²².

2. Evaluatie van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling van de Raad

2.1. Momentopname van de nationale uitvoeringsplannen: een gemengd beeld wat betreft focus en ambitieniveau

Uit het overzicht²³ van de 26 NUP's blijkt dat **bijna alle NUP's impliciet of expliciet verwijzen naar bestaande/resterende lacunes in de toegang tot sociale bescherming op nationaal niveau. In slechts de helft van de lidstaten worden echter alle groepen en soorten lacunes bestreken.** Bovendien waren de NUP's sterk gericht op de situatie wat betreft de formele dekking, terwijl andere dimensies van de toegang tot sociale bescherming minder goed worden bestreken, ondanks bestaande indicatoren die op EU-niveau zijn overeengekomen om de effectieve toegang of adequaatheid te monitoren. Belangrijk is dat sommige lidstaten van mening zijn dat zij alle (BG, SE) of bijna alle (CZ, FR, HU, AT, PL) bepalingen van de aanbeveling reeds hebben uitgevoerd; zie ook de tabel in de bijlage.

De meeste NUP's (22 van de 26 ingediende NUP's)²⁴ verwijzen naar specifieke maatregelen die op nationaal niveau zijn genomen of nieuwe verbintenissen om de aanbeveling uit te voeren. **De omvang en reikwijdte van de maatregelen en het tijdschema ervan (reeds genomen of gepland) verschillen** echter aanzienlijk van land tot land²⁵: tien NUP's zijn gericht op één belangrijke beleids- en/of wetgevingsmaatregel, elf omvatten een reeks van drie tot acht maatregelen en het plan van België bevat meer dan dertig maatregelen.

De NUP-maatregelen bestrijken een breed scala van onderdelen van de sociale bescherming, maar de drie meest behandelde onderdelen zijn pensioenen, werkloosheidsuitkeringen en ziekteprestaties, terwijl andere onderdelen (moederschap en vaderschap, arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezondheidszorg en invaliditeit) minder vaak aan bod komen.

Kader 1: COVID-19-pandemie en gevolgen voor de socialebeschermingsstelsels

De COVID-19-pandemie heeft de cruciale rol van sociale bescherming bij het bieden van een vangnet in tijden van crisis geïllustreerd, en heeft ook lacunes in de toegang tot sociale bescherming blootgelegd en veel lidstaten ertoe aangezet om deze tijdelijk uit te breiden naar voorheen ongedekte groepen. Aangezien de gezondheidscrisis samenvalt met de uitvoeringsperiode van de aanbeveling is het niet verwonderlijk dat 24 van de 26 nationale plannen verwijzen naar maatregelen die zijn genomen als reactie op de pandemie, waarbij drie van de plannen uitsluitend naar dergelijke maatregelen verwijzen. Slechts acht nationale

²² Informatie over de formele dekking of over bijdragen en rechten (Missoc) is beschikbaar voor begin 2022, terwijl de gegevens voor andere indicatoren (bv. EU-SILC) betrekking hebben op 2021 (en dus op het inkomen in 2020).

²³ Een eerste overzicht van de 21 nationale uitvoeringsplannen die sinds september 2021 zijn ingediend, is gepubliceerd in de samenvatting van het [jaarverslag 2021](#) en in het [gezamenlijk verslag 2022](#) van het SPC.

²⁴ In de NUP's van BG, HU, SE en SK werd niet naar dergelijke maatregelen verwezen.

²⁵ Als uitsluitend wordt gekeken naar structurele maatregelen; tijdelijke maatregelen die als reactie op de COVID-19-crisis zijn genomen, worden dus uitgesloten.

plannen hebben echter betrekking op maatregelen die permanent zijn geworden, waarbij de nadruk vooral werd gelegd op het verbeteren van de dekking voor zelfstandigen of werknemers in specifieke sectoren, zoals de culturele sector.

De COVID-19-pandemie heeft in sommige gevallen ook de digitalisering van de sociale diensten versneld, met een breder en vereenvoudigd gebruik van elektronische formulieren, een beroep op tele-adviesdiensten en een betere interoperabiliteit van gegevens tussen verschillende overheidsinstanties.

Wat het tijdschema betreft, verwijzen 13 lidstaten naar maatregelen die sinds 2019 zijn genomen en 18 lidstaten naar maatregelen die in voorbereiding zijn of “gepland zijn voor de toekomst”. Sommige lidstaten verwijzen ook naar maatregelen die vóór de vaststelling van de aanbeveling zijn genomen.

Sommige maatregelen zijn gericht op alle werkenden, maar wat de doelgroepen betreft, **hebben de meeste ook betrekking op de situatie van specifieke groepen**: 17 lidstaten noemen specifieke maatregelen voor zelfstandigen en 11 lidstaten noemen maatregelen voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten.

De NUP's van sommige lidstaten (zoals België, Estland en Cyprus) bevatten gedetailleerde informatie over elke maatregel die zij plannen, met vermelding van het onderdeel, de doelgroep, de verwachte impact, het tijdschema, de begroting, het uitvoeringsorgaan en het plan voor monitoring/evaluatie. Voor sommige andere landen bevatten de NUP's geen details over de voor de toekomst aangekondigde maatregelen.

Slechts een beperkt aantal NUP's heeft betrekking op de betrokkenheid van de sociale partners bij het opstellen van het NUP of van bepaalde maatregelen. Andere belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties, worden nauwelijks genoemd. EU-organisaties van de sociale partners gaven aan²⁶ dat zij zeer weinig of zeer laat bij het proces betrokken waren en dat zij om een nauwere betrokkenheid vroegen bij de opstelling en uitvoering van maatregelen ter verbetering van de toegang tot sociale bescherming voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen.

Naast het verbeteren van de toegang tot sociale bescherming verwezen sommige NUP's van lidstaten ook naar **maatregelen die erop gericht waren het overmatige gebruik van atypische vormen van werk te verminderen**. Zo onderneemt Nederland stappen om de sociale en fiscale prikkels voor zelfstandigen (eenmanszaken) of voor bedrijven om werknemers op tijdelijke basis aan te nemen, te verminderen. Duitsland en Polen hebben maatregelen genomen om de dekkinggraad van personen met atypische arbeidsovereenkomsten beter te monitoren.

De aanbeveling moedigt de lidstaten ook aan om de beschikbaarheid van nationale statistieken over toegang tot sociale bescherming te verbeteren, maar slechts enkele lidstaten (5 van de 26, zie bijlage) hebben specifieke maatregelen gepland, ondanks de relatief beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens op dit gebied. Hoewel veel lidstaten wel over

²⁶ Raadpleging van de sociale partners in de EU (mei 2022) over de uitvoering van de aanbeveling.

gegevens beschikken — meestal uit administratieve bronnen —, worden deze niet steeds uitgesplitst naar de aard van de arbeidsrelatie, het geslacht of de leeftijd, en er worden beperkte pogingen ondernomen om het dekkingspercentage van de verschillende onderdelen van de sociale bescherming te ramen²⁷. Bovendien worden de beschikbare gegevens niet systematisch gebruikt bij de beleidsvorming. Noch in de nationale uitvoeringsplannen, noch in de bijdragen van de sociale partners aan de raadplegingen werden specifieke kwesties aan de orde gesteld in verband met de impact van de uitvoeringsmaatregelen op kleine en middelgrote ondernemingen. De werkgeversorganisaties hebben echter aangegeven dat toegang voor zelfstandigen tot de meest relevante onderdelen van de sociale basisbescherming tegen redelijke kosten het leidende beginsel moet zijn, terwijl toegang tot een meer geavanceerde bescherming facultatief moet blijven.

De in de NUP's genoemde maatregelen zouden gebaat kunnen zijn bij een betere **koppeling met de beleidsmaatregelen in het kader van** de nationale herstel- en veerkrachtplannen en de follow-upmaatregelen in de context van het Europees Semester. Dit zou hun effect maximaliseren. De meeste NUP's vermelden bijvoorbeeld geen maatregelen om de transparantie van socialebeschermingsstelsels te verbeteren, terwijl een groot aantal herstel- en veerkrachtplannen gericht is op digitalisering van de sociale bescherming met als doel een betere toegang tot socialezekerheidsdiensten te bieden, procedures te vereenvoudigen en eenvoudige en doeltreffende digitale oplossingen voor mensen en bedrijven aan te bieden. Voorts kunnen de lidstaten ook het instrument voor technische ondersteuning (TSI) inzetten ter ondersteuning van de nationale uitvoering van structurele hervormingen.

2.2. Formele dekking

Van werknemers en zelfstandigen kan worden gezegd dat zij **formeel gedekt zijn in een specifiek onderdeel van de sociale bescherming als de bestaande wetgeving of collectieve overeenkomst bepaalt dat zij recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel in dat onderdeel**. Formele dekking kan via verplichte of vrijwillige stelsels worden verstrekt (aanbeveling van de Raad, overweging 15).

De lidstaten werd verzocht de formele dekking (voor alle in de aanbeveling genoemde onderdelen) te verbeteren en uit te breiden tot: a) alle werknemers, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie, op verplichte basis; b) zelfstandigen, ten minste op vrijwillige basis en, waar passend, op verplichte basis.

2.2.1. Lacunes

Na het in kaart brengen van formele dekking²⁸ in het kader van het monitoringkader is te zien dat er nog steeds aanzienlijke lacunes bestaan tussen de EU-lidstaten voor zowel

²⁷ Op basis van besprekingen in de subgroep Indicatoren van het SPC in oktober 2022.

²⁸ Gegevensverzameling over formele dekking (SPC), laatste update: voorjaar 2022.

werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten als zelfstandigen, ondanks enige vooruitgang sinds 2019²⁹.

In 2022 heeft in 17 lidstaten ³⁰ ten minste één groep werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten te maken met formele lacunes in ten minste één van de betrokken onderdelen van de sociale bescherming. De onderdelen van de sociale zekerheid waar de grootste lacunes bestaan zijn werkloosheid (13 lidstaten), uitkeringen bij ziekte (11) en moederschapsuitkeringen (9). Tot de getroffen categorieën behoren tijdelijke werknemers of werknemers met vereenvoudigde arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, seizoenarbeiders en werknemers met andere landspecifieke arbeidsovereenkomsten³¹. In vijf lidstaten³² hebben de lacunes alleen betrekking op de specifieke groep “leerlingen en stagiairs” (en vaak op een subgroep in deze categorie)³³. Bovendien hebben werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten in ongeveer de helft van de lidstaten slechts op vrijwillige basis toegang tot ten minste één onderdeel van de sociale bescherming, vaak via een “opt-instelsel”, met name voor werkloosheids-, ouderdoms-, invaliditeits-, ziekte- en moederschapsuitkeringen.

Op basis van gegevens die in een beperkt aantal lidstaten beschikbaar zijn, wordt geschat³⁴ dat ongeveer 5,6 miljoen werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten geen toegang hebben tot werkloosheidsuitkeringen (in elf lidstaten), 366 000 geen toegang hebben tot ziekteprestaties (in zes lidstaten) en 413 000 geen toegang hebben tot moederschapsuitkeringen (in vijf lidstaten). Deze cijfers moeten duidelijk worden beschouwd als ramingen aan de lage kant, aangezien niet alle lidstaten melding maken van dergelijke lacunes waar deze bestaan.

Wat specifiek zelfstandigen betreft, bestaan er formele lacunes in ten minste één van de onderdelen van de sociale bescherming in 19 lidstaten (in 2022). De meest betrokken onderdelen zijn de werkloosheidsuitkeringen (13 lidstaten), gevolgd door uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten (9), vaderschapsuitkeringen (5) en ziekteprestaties (3). Hoewel het in overeenstemming is met de aanbeveling, leidt het feit dat de toegang voor zelfstandigen vrijwillig is in ten minste één onderdeel in 19 lidstaten³⁵, meestal door een opt-instelsel, tot

In 2022 vielen zelfstandigen in **19** lidstaten en sommige werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten in **17** lidstaten niet onder ten minste één onderdeel van de sociale bescherming.

²⁹ Gezien de lopende of aangekondigde hervormingen op het gebied van formele dekking (zie kader 2), ziet het er naar uit dat het aantal in dit hoofdstuk vastgestelde lacunes de komende jaren licht zal afnemen.

³⁰ CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI en SK. Opmerking: dit weerspiegelt de situatie in het voorjaar van 2022. Sinds oktober 2022 is de resterende formele lacune in Spanje opgevuld en heeft huishoudelijk personeel toegang tot werkloosheidsuitkeringen.

³¹ Hieronder vallen “minibanen” in Duitsland, (sommige) “civielrechtelijke overeenkomsten” (d.w.z. een categorie atypische overeenkomsten voor de inkoop van arbeid) in Polen, “overeenkomsten tot de uitvoering van werk” in Tsjechië, arbeidsovereenkomsten met een onregelmatig inkomen in Slowakije enz.

³² DK, EL, FR, IT en NL.

³³ Dit sluit aan bij de voorlopige resultaten van de evaluatie van de uitvoering van de [aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages](#).

³⁴ Op basis van geaggregeerde nationale ramingen op basis van verschillende bronnen en methoden die niet alle lidstaten met een lacune omvatten.

³⁵ Met name voor ziekteprestaties, ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen en moederschapsuitkeringen.

lage deelnamepercentages voor deze regelingen³⁶. In sommige lidstaten kan dit worden verklaard door de korte tijd die mensen krijgen om te beslissen of ze willen deelnemen aan vrijwillige regelingen, gekoppeld aan lange bindende termijnen.

2.2.2. Beleidsmaatregelen

De meeste NUP's bevestigen de hierboven beschreven lacunes in de formele dekking en de meeste lidstaten hebben (te nemen) maatregelen gepresenteerd om deze aan te pakken. Veel van die maatregelen werden echter genomen als reactie op de COVID-19-crisis, om de toegang op tijdelijke en uitzonderlijke basis uit te breiden tot specifieke categorieën werknemers die voorheen niet (of slechts gedeeltelijk) gedekt waren (werknemers met een onzekere overeenkomst, huishoudelijk personeel en zelfstandigen) of mensen die werken in specifieke sectoren/beroepen (culturele sector, gezondheidswerkers enz.)³⁷.

In iets meer dan de helft van de lidstaten (15) zijn de sinds 2019 genomen of aangekondigde maatregelen inzake formele dekking structurele hervormingen om de lacunes in de onder de aanbeveling vallende onderdelen permanent aan te pakken³⁸. **Deze hebben meestal betrekking op het opvullen van de lacunes in de formele dekking voor zelfstandigen**, wat wordt verklaard door het grote aantal lidstaten waar zij nog steeds worden uitgesloten van toegang tot een aantal onderdelen. Er wordt minder aandacht besteed aan de andere atypische vormen van werk (bv. tijdelijke /deeltijdovereenkomsten).

Tabel 1: structurele hervormingen in formele dekking sinds 2019

| | Structurele hervormingen in 15 lidstaten: | | | Geen structurele hervormingen (in 12 lidstaten) |
|-------------|---|----------------------------|-------------------------------|--|
| Doelgroepen | Voor zelfstandigen | Voor atypische medewerkers | Voor beide groepen | |
| Lidstaten | <i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i> | <i>ES, PL, PT</i> | <i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i> | AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI en SE |

³⁶ Zie de [update](#) 2021 van het monitoringkader en Schoukens, P., [Improving access to social protection for the self-employed in the EU: State of play and possible policy reforms](#), 2022.

³⁷ Zie de details voor andere landen in het [gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022](#) (JER), het voorstel voor het [JER 2023](#) en ESPN, *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis*, 2021.

³⁸ In sommige landen zijn de rechten voor alle werknemers over de hele linie uitgebreid, bijvoorbeeld het recht op vaderschapsverlof (in BG en HR), overeenkomstig de richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven van 2019. Deze maatregelen worden in dit verslag niet specifiek behandeld.

Bron: NUP's en actualisatie door het SPC. Opmerking: Landen in cursief: voorgestelde of aangekondigde, nog niet vastgestelde hervormingen.

Sommige van de hervormingen voor zelfstandigen zijn reeds uitgevoerd, andere zijn “in voorbereiding”, terwijl andere voor de toekomst zijn gepland (zie kader 2).

Kader 2: sociale bescherming van zelfstandigen

Hoewel het totale aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking de afgelopen 25 jaar stabiel is gebleven (ongeveer 14 % van de beroepsbevolking), is het percentage zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) gestegen (ongeveer 68,3 % van de 27 miljoen zelfstandigen in de EU)³⁹. De beschikbare gegevens voor zeven lidstaten (BE, DE, IT, LU, NL, PL en SE) wijzen op hoge armoedecijfers onder zelfstandigen (eenmanszaken)⁴⁰. Deze trend maakt het des te noodzakelijker om zelfstandigen toegang tot sociale bescherming te bieden.

In de twaalf lidstaten die gegevens rapporteren⁴¹, hebben 15,3 miljoen zelfstandigen geen toegang tot werkloosheidsuitkeringen, 3,9 miljoen geen toegang tot uitkeringen in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten (in negen lidstaten) en 5,3 miljoen geen toegang tot ziekteprestaties (in drie lidstaten).

Zoals hieronder wordt geïllustreerd, blijkt uit een aantal structurele hervormingen dat het mogelijk is deze lacunes op te vullen en dat dit inspiratie kan bieden aan andere landen die nog met dergelijke lacunes te maken hebben.

In november 2019 heeft **Ierland** een nieuwe regeling ingevoerd voor werkzoekenden die voorheen als zelfstandige actief waren. Vanaf 2019 verleende **Frankrijk** zelfstandigen onder bepaalde voorwaarden (gerechtelijke beëindiging of insolventieprocedure) toegang tot een inkomensuitkering en versoepelde het in 2022 de voorwaarden voor het aanvragen van deze uitkering. Vanaf eind 2020 heeft Frankrijk ook de ziekteprestaties uitgebreid tot de *professions libérales* (vrije beroepen). In **Malta** komen zelfstandigen onder bepaalde voorwaarden sinds begin 2019 in aanmerking voor werkloosheidsuitkeringen. In het kader van het decreet betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven (juni 2022) heeft **Italië** het recht op een dagvergoeding voor zelfstandig werkzame vrouwen vóór de bevalling (wanneer er complicaties optreden) en het recht op ouderschapsverlof voor zelfstandig werkzame vaders ingevoerd.

Cyprus is bezig met de hervorming van het socialezekerheidsstelsel om de dekking uit te breiden tot zelfstandigen en atypische vormen van werk (inwerkingtreding gepland voor 2023). De **Luxemburgse** regering heeft voorgesteld vaderschapsuitkeringen in te voeren voor zelfstandig werkzame vaders. **Estland** breidt de dekking van de werkloosheidsverzekering uit tot zelfstandigen, houders van zakelijke rekeningen en leden van leidinggevende en controlerende organen. Het land werkt ook aan de uitbreiding van de ziektekostenverzekering tot mensen die niet verzekerd zijn of een tijdelijke verzekering hebben. **Nederland** bereidt de invoering voor van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (die in 2026 moet zijn afgerond).

De NUP's omvatten ook verbintenissen voor de toekomst. **Roemenië** is bijvoorbeeld van plan om het vaderschapsverlof uit te breiden tot zelfstandigen; **België** onderzoekt hoe de bescherming tegen inkomensverlies voor zelfstandigen (“overbruggingsrecht”) permanent kan worden gemaakt; **Griekenland** is van plan om zelfstandigen toegang te verlenen tot ziekteprestaties; **Litouwen** overweegt alle zelfstandigen op te nemen in het stelsel van werkloosheidsverzekeringen; **Nederland** experimenteert met de toegang van zelfstandigen tot collectieve pensioenregelingen.

Voor **werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten**, omvatten de hervormingen tot dusver: toegang tot premiegebonden werkloosheidsuitkeringen voor huishoudelijk personeel

³⁹ Eurostat, Arbeidskrachtenenquête.

⁴⁰ Eurostat, EU-SILC 2019, gebruikt in het EU-project “[Working Yet Poor](#)”.

⁴¹ Gegevensverzameling over formele dekking (Europese Commissie/SPC), laatste update: voorjaar 2022.

in Spanje (vanaf oktober 2022); een nieuwe status en een speciaal socialezekerheidsfonds voor beroepsbeoefenaren in de culturele sector in Portugal (vanaf oktober 2022 — werknemers met zeer kortlopende overeenkomsten worden gedekt voor de meeste risico's en hebben recht op een nieuwe toelage bij opschorting van artistieke activiteiten). Bovendien nemen een aantal lidstaten, parallel aan ondersteunende maatregelen op EU-niveau⁴², maatregelen om de status en de arbeidsomstandigheden van **kunstenaars en beroepsbeoefenaren in de culturele en creatieve sector** te verbeteren, een sector die wordt gekenmerkt door een overvloed aan atypische vormen van werk⁴³.

Andere hervormingen zijn in voorbereiding. Met de steun van de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft Polen eind 2021 een begin gemaakt met een hervorming om de verplichte verzekering uit te breiden en de dekking te verbeteren. Het gaat met name om civielrechtelijke overeenkomsten met bepalingen die ervoor moeten zorgen dat zij gedekt zijn door een ouderdoms-/pensioen- en ongevallenverzekering. Andere hervormingen waren: een wetsvoorstel van de Ierse regering dat een minimumniveau van bescherming (ziekteprestaties) biedt aan laagbetaalde werknemers die zich mogelijk niet kunnen beroepen op een bedrijfsregeling; in Luxemburg, een voorstel voor universele dekking van de gezondheidszorg (oktober 2021) om aansluiting te bieden bij de ziektekostenverzekering voor niet-aangesloten kwetsbare personen.

Tot slot is Roemenië van plan om seizoens- en dagwerkers, evenals platformwerkers, formele toegang tot alle onderdelen van de sociale zekerheid te garanderen, terwijl België manieren evalueert om de formele dekking voor platformwerkers (uitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongevallen) en voor specifieke categorieën werknemers (bv. kinderoppas) te verbeteren. Tsjechië is niet van plan zijn “overeenkomsten tot de uitvoering van werk” om te zetten in een arbeidsrelatie, maar is wel van plan de criteria voor toegang tot verzekeringen te wijzigen en de toegang tot dekking voor ziekte- en aanverwante risico's (met inbegrip van moederschap) voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten te verbeteren.

Andere lidstaten melden dat zij niet van plan zijn (volledige) toegang te verlenen aan bepaalde groepen die momenteel niet worden gedekt, met name zelfstandigen. Redenen voor deze aanpak zijn onder meer: de kosten die dit met zich mee zou brengen, bezorgdheid over de gevolgen voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt of de complexiteit van het bieden van volledige dekking voor zelfstandigen (met name werkloosheids-, ziekte- of invaliditeitsverzekering). In sommige gevallen is de reden om geen actie te ondernemen om een formele lacune op te vullen de geringe omvang van de groepen die niet worden gedekt of het feit dat sommige risico's kunnen worden gedekt door andere onderdelen of door de verzekering die verbonden is aan de hoofdactiviteit van een persoon (wanneer de lacune gevolgen heeft voor enkele aanvullende marginale overeenkomsten).

⁴² EU-werkplan voor cultuur 2023-2026; [Resolutie van het Europees Parlement](#) over de situatie van kunstenaars en het cultureel herstel in de EU; [onderzoek in 2020](#), gepubliceerd door de Commissie, naar de status en arbeidsvoorwaarden voor kunstenaars en beroepsbeoefenaren in de culturele en creatieve sectoren.

⁴³ In België wordt een hervorming van de status van kunstenaars besproken, terwijl Ierland een basisinkomensgarantieregeling voor kunstenaars aan het testen is. Tsjechië, Spanje, Griekenland en Roemenië namen soortgelijke hervormingen op in hun herstel- en veerkrachtplannen.

De sociale partners hebben uiteenlopende standpunten ingenomen over de kwestie van de formele dekking, met name voor zelfstandigen. De werkgeversorganisaties hebben betoogd dat een verplichte en volledige dekking van en bijdrage aan alle zes onderdelen van sociale bescherming het begrip “zelfstandige” zou denatureren en dat een bepaalde keuze tussen de verschillende onderdelen van de sociale bescherming en het niveau van de relevante bijdragen mogelijk moet zijn⁴⁴. Aan de andere kant hebben werknemersorganisaties de regeringen opgeroepen om ervoor te zorgen dat zelfstandigen in alle onderdelen verplicht worden gedekt en om het probleem van schijnzelfstandigheid aan te pakken⁴⁵.

De afgelopen jaren stonden de arbeidsomstandigheden van platformwerkers centraal in het debat over het sociaal beleid, met bijzondere aandacht voor hun arbeidssituatie (zelfstandige of werknemer) en de gevolgen daarvan voor de sociale bescherming.

De toegang van platformwerkers tot sociale bescherming wordt behandeld in elf NUP's (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO en SI), waarbij de meeste daarvan dit als een uitdaging beschouwen. **Vijf lidstaten (BE, IT, CY, RO en SI) hebben concrete maatregelen opgenomen in hun NUP's,** terwijl vier lidstaten in het algemeen verwijzen naar de noodzaak om in de toekomst op dit gebied actie te ondernemen (DE, EE, LT en PT). Cyprus rekent bijvoorbeeld platformwerkers tot de groep mensen met atypische arbeidsovereenkomsten, aan wie de toegang tot uitkeringen (bij werkloosheid en arbeidsongevallen) moet worden uitgebreid door middel van een hervorming van de sociale verzekering; België en Roemenië kondigen wetswijzigingen aan om te zorgen voor een adequate sociale bescherming voor platformwerkers, inclusief zelfstandigen (zie ook hierboven).

Bovendien hebben sommige lidstaten (Griekenland, Spanje, Frankrijk) sinds zij hun NUP's hebben ingediend, verdere actie ondernomen ten behoeve van platformwerkers, ook via hun herstel- en veerkrachtplannen. Portugal heeft verdere maatregelen aangekondigd en andere landen (Duitsland, Kroatië, Luxemburg en Nederland) bespreken momenteel mogelijke wijzigingen in de desbetreffende wetgeving.

2.3. Effectieve dekking

Hoewel formele dekking een noodzakelijke voorwaarde is om toegang te krijgen tot socialebeschermingsstelsels, is deze misschien niet toereikend, tenzij effectieve dekking wordt gewaarborgd voor alle werknemers, ongeacht het soort arbeidsrelatie, en voor zelfstandigen. Volgens de aanbeveling van de Raad wordt onder “effectieve dekking” van een groep verstaan: “een situatie in een specifiek onderdeel van de sociale bescherming waarbij de leden van een groep in de gelegenheid worden gesteld om rechten op te bouwen en, indien het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang te hebben tot een uitkering van een bepaalde omvang”. Dit kan worden bereikt door de regels inzake bijdragen en rechten zodanig aan te passen dat individuele personen uitkeringen kunnen ontvangen en genieten, ongeacht het soort arbeidsrelatie of de rechtspositie op de arbeidsmarkt. Tot slot betekent een effectieve dekking

⁴⁴ [Brancheoverkoepelende verklaring van Europese werkgevers](#) over het monitoringkader met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, maart 2021.

⁴⁵ ETUC-verklaringen in overleg met de Europese sociale partners (mei 2022) en tijdens het evenement van de Europese Commissie in juni 2022 over de verbetering van de toegang tot sociale bescherming voor zelfstandigen.

ook dat de rechten behouden blijven, worden opgebouwd en/of overdraagbaar zijn over alle soorten arbeidsrelaties en rechtsposities van zelfstandigen, in de loop van de tijd en tussen verschillende stelsels binnen een bepaald onderdeel.

2.3.1. Lacunes

In het monitoringkader wordt de effectieve dekking geschat aan de hand van het ontvangstpercentage van sociale uitkeringen (op individueel niveau) door personen in de werkende leeftijd die vóór sociale overdrachten het risico lopen in armoede te vervallen, voor verschillende activiteitsstatussen⁴⁶. **Sinds 2021 verschilt de dekking door sociale uitkeringen sterk per activiteitsstatus in de EU-27⁴⁷.**

- In de EU ontvingen uitzendkrachten gemiddeld vaker een uitkering dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur⁴⁸ (respectievelijk 47,9 % en 39,1 %) en werkersnemers in deeltijd vaker dan voltijdwerknemers (43,3 % en 37,9 %), aangezien hun ongunstige sociale situatie meer steun van sociale overdrachten vereist. Dit gebeurt echter niet in alle lidstaten. Zelfstandigen bleken bovendien de activiteitsstatus te vormen die het minst vaak⁴⁹ een uitkering ontving bij een risico om in armoede te vervallen (31,2 % tegenover 41,8 % voor alle soorten werknemers in de EU-27); dit was het geval in de meeste lidstaten, ondanks de uitzonderlijke maatregelen voor inkomenssteun tijdens de COVID-19-crisis, toen het percentage in deze groep dat een uitkering ontving bijna verdrievoudigde.
- Over het geheel genomen was in 14 lidstaten de kans om een uitkering te ontvangen voor mensen met een vaste of voltijdse betrekking groter dan voor alle andere werknemers (deeltijdwerknemers, werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen) en in vier lidstaten was het verschil groter dan 10 procentpunten⁵⁰. In zes lidstaten⁵¹ ontving ongeveer 10 % of minder van de voltijdwerknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst een sociale uitkering.

⁴⁶ Het weerspiegelt de mate waarin socialebeschermingsstelsels de groepen bereiken die het risico lopen in armoede te vervallen vóór sociale overdrachten (die kunnen worden beschouwd als een maatstaf voor de risico's die binnen het toepassingsgebied van de aanbeveling vallen). Hoewel de ideale indicator voor de dekking het aantal personen zou zijn dat een uitkering ontvangt voor elk type risico, uitgesplitst naar vroegere rechtspositie op de arbeidsmarkt, is het in de huidige EU-brede onderzoeken moeilijk om de populatie weer te geven waarvoor het risico zich voordoet.

⁴⁷ Alle indicatoren voor effectieve toegang en adequaatheid zijn gebaseerd op Eurostat, EU-SILC (2021), tenzij anders vermeld.

⁴⁸ Het omgekeerde was het geval in acht lidstaten (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV en MT).

⁴⁹ Het was nog minder waarschijnlijk dat meewerkende gezinsleden door sociale uitkeringen werden gedekt, hoewel de waarden voor deze categorie slechts in enkele lidstaten statistisch betrouwbaar zijn.

⁵⁰ BG, LV, LT en SI.

⁵¹ EL, HR, HU, PL, PT en RO.

- Van de werklozen ontving iets meer dan de helft (52,7 %) in 2021 een (vorm van) sociale uitkering. In Bulgarije, Griekenland, Kroatië, Polen, Roemenië en Slowakije lag dit percentage echter onder de 25 %. Van alle geregistreerde kortetermijnwerklozen (die sinds minder dan een jaar geen baan hebben) ontving in 2021 in de EU 57,3 % een werkloosheids-/bijstandsuitkering⁵², maar in zes lidstaten⁵³ minder dan 50 %, en in Kroatië, Polen en Slowakije slechts een derde of minder.

Meer dan **40 %** van de werklozen (sinds minder dan een jaar) in de EU ontving in 2021 geen werkloosheidsuitkering.

Met betrekking tot inkomensoverdrachten na een inkomensverlies (doorgaans werkloosheidsuitkeringen), blijkt uit recent onderzoek van de OESO⁵⁴ dat de verschillen in inkomenssteun tussen mensen die vóór ze werkloos werden een “typische” baan hadden in vergelijking met anderen in de EU-lidstaten vaak aanzienlijk zijn. Dit is voornamelijk te wijten aan de beperkte beschikbaarheid van inkomenssteun voor mensen die in het verleden als zelfstandige hebben gewerkt en die vaak zijn uitgesloten van inkomensgerelateerde werkloosheidsuitkeringen. Zo was de kans dat “typische werknemers” in Italië en Portugal inkomenssteun ontvingen na verlies van hun baan 50 % groter dan bij andere werknemers, terwijl de verschillen ook groot waren in Estland, Letland, Litouwen en Polen (20-30 % waarschijnlijker).

Mensen in atypische vormen van werk hebben meer kans dat hun de effectieve toegang wordt ontzegd wanneer ze die nodig hebben. De bestaande regels inzake bijdragen en rechten kunnen de effectieve toegang tot uitkeringen voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen bemoeilijken. Zo bedroeg de drempelperiode om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering in 2022 in twaalf lidstaten één jaar en in twee lidstaten zelfs twee jaar⁵⁵. Dergelijke criteria, die vaak bedoeld zijn om de financiële duurzaamheid van het stelsel te waarborgen, sluiten een aantal mensen met tijdelijke en/of onzekere arbeidsovereenkomsten uit van het ontvangen van uitkeringen, zelfs als zij een bijdrage hebben betaald en het risico lopen in armoede te vervallen. Dit komt ook voor bij ziekteprestaties, waarvoor de drempelperiode in tien lidstaten voor werknemers zes maanden of meer bedraagt en in vijf lidstaten voor zelfstandigen langer is dan voor werknemers. Tot slot is in een derde van de lidstaten geen bijdragegebonden moederschapsuitkering beschikbaar voor degenen die ten minste acht maanden niet hebben gewerkt.

In 2022 bedroeg in 14 lidstaten de drempelperiode om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering ten minste **één jaar**.

Voor ziekteprestaties was deze in tien lidstaten **ZES maanden** of langer.

⁵² Eurostat, EU-LFS, [lfsa_ugadra](#).

⁵³ BG, CZ, EL, ES, CY en SI.

⁵⁴ OESO, [De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support](#), 2022.

⁵⁵ Bron: Missoc (1 januari 2022).

2.3.2. Beleidsmaatregelen

De uitdaging om werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten, met name die met zeer kort durende arbeidsovereenkomsten, en zelfstandigen effectieve toegang te bieden, wordt in veel NUP's erkend. Het aantal doorgevoerde of voorgestelde structurele hervormingen is echter beperkt. Bovendien was er in de NUP's zeer weinig aandacht voor de vraag hoe de overdraagbaarheid van rechten van het ene stelsel naar het andere of de ene arbeidssituatie naar de andere kon worden verbeterd.

De Europese werknemersorganisaties hebben hun bezorgdheid geuit over het feit dat de meeste NUP's onvoldoende aandacht besteden aan problemen ten aanzien van de effectieve toegang (met name strikte toekenningsregels waardoor mensen in nood geen toegang kunnen krijgen tot uitkeringen). Europese werkgeversorganisaties voeren aan dat sociale bescherming gekoppeld moet worden aan werknemersbijdragen en dat de prikkels om te gaan werken moeten worden versterkt⁵⁶.

Verscheidene lidstaten voeren in hun NUP's aan dat de huidige regels voor toeslagrechten doelmatig zijn en dat de tijdvakken van bijdragebetaling lang genoeg moeten zijn om prikkels tot werken te bieden en om “de duurzaamheid van het systeem te behouden en waarborgen in te voeren om misbruik te voorkomen”. Hieruit blijkt dat de wijziging van de regels inzake bijdragen en rechten een lastige beleidskwestie blijft, waarvoor een effectbeoordeling, politieke consensus en betrokkenheid van alle belanghebbenden vereist is.

De meerderheid van de gemelde maatregelen werd op uitzonderlijke en tijdelijke basis genomen als reactie op de COVID-19-pandemie. Wat betreft de werkloosheidsuitkeringen werden de voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen in een aantal landen versoepeld. Italië en Litouwen hebben bijvoorbeeld de categorieën van potentiële begunstigen uitgebreid en Finland heeft tijdelijk ontslagen werknemers toegestaan een werkloosheidsuitkering te ontvangen. Letland heeft een tijdelijke werkloosheidsuitkering geïntroduceerd voor personen van wie de rechten zijn vervallen en voor jonge werkloze afgestudeerden. Duitsland heeft een pakket voor sociale bescherming vastgesteld dat werkzoekenden gemakkelijker toegang geeft tot de basale socialeverzekeringsuitkeringen.

Tijdens de COVID-19-pandemie is een aantal maatregelen genomen om de toegang tot werkloosheidsuitkeringen of inkomenssteunregelingen voor zelfstandigen te vergemakkelijken. Zo heeft Nederland diverse tijdelijke inkomenssteunpakketten vastgesteld; België heeft het “overbruggingsrecht” (uitkering bij faillissement) uitgebreid tot zelfstandigen; Spanje heeft zelfstandigen ondersteund door middel van speciale uitkeringen en bijdragevrijstellingen. Een aantal lidstaten⁵⁷ heeft zich gericht op het vergemakkelijken van de toegang tot werkloosheidsuitkeringen of andere inkomenssteun voor kunstenaars, aangezien de meeste van hen anders niet aan de standaardvoorwaarden konden voldoen om ervoor in aanmerking te komen. Duitsland heeft maatregelen genomen om de verzekeringsdekking voor zelfstandig werkzame kunstenaars te garanderen door hun bijdragen te subsidiëren. In een

⁵⁶ Verklaring van Business Europe tijdens de raadpleging van de Europese sociale partners (mei 2022); en de [brancheoverkoepelende verklaring van Europese werkgevers](#) van maart 2021.

⁵⁷ DE, EE, ES, FR, LU en AT.

aantal lidstaten zijn ook tijdelijke maatregelen genomen om de effectieve toegang tot andere onderdelen te vergemakkelijken (zoals zorgverstrekingen en ziekteprestaties)⁵⁸.

Er werd ook een beperkt aantal structurele hervormingen doorgevoerd, met name met betrekking tot de toegang tot werkloosheidsuitkeringen en andere inkomenssteunregelingen (zie kader 3 hieronder).

Kader 3: (geselecteerde) hervormingen met betrekking tot effectieve dekking

Spanje is bezig met een hervorming van het stelsel voor werkloosheidsuitkeringen om een aantal lacunes in de dekking op te vullen, de maximumduur te verlengen en het stelsel te vereenvoudigen. Sinds maart 2022 biedt het land ook toegang tot niet op premie- of bijdragebetaling berustende werkloosheidssubsidies voor werknemers ouder dan 52 jaar waarvan de vaste arbeidsovereenkomst wordt beëindigd.

In 2019 heeft **Italië** de bijdragen verlaagd die nodig waren om in aanmerking te komen voor werkloosheidsuitkeringen voor mensen met kortlopende arbeidsovereenkomsten en platformwerkers. Bovendien heeft het land in 2022 de toegang tot werkloosheidsuitkeringen voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten verbeterd; zo werd de maximumperiode voor de uitkering in geval van onvrijwillig ontslag voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten (DIS-COLL-uitkering) verlengd tot twaalf maanden en werden er genereuzere loongarantieregelingen ingevoerd (die schorsing of inkrimping van de activiteit omvatten) en toegankelijk gemaakt voor mensen die er voorheen niet onder vielen, met inbegrip van leerlingen en huishoudelijk personeel.

In 2020 heeft **Cyprus** de (driejarige) wachtermijn voor uitkeringen bij ziekte geschrapt.

In de periode 2021-2022 heeft **Litouwen** gewerkt aan een (nog vast te stellen) hervorming van de werkloosheidsverzekering om het minimale tijdvak van bijdragebetaling te verkorten (van twaalf naar negen maanden), zelfstandigen toegang tot de verzekering te geven en de bijdragepercentages aan te passen.

In sommige landen zijn maatregelen genomen die de toetsing van toegang tot sociale bescherming mogelijk strenger maken⁵⁹: in Roemenië werd de wachtermijn voor ziekteprestaties in 2020 verlengd van één naar zes maanden (voor zowel werknemers als zelfstandigen). In 2021 heeft Frankrijk de toekenningscriteria en de berekening van de uitkeringen voor werkloosheidsuitkeringen gewijzigd en de minimale bijdragevereisten verhoogd. Slovenië heeft in 2020 de wachtermijn voor werkloosheidsuitkeringen verlengd (van negen naar tien maanden) en een wachttijd van één maand ingevoerd voor de betaling van ziekteprestaties.

2.4. Adequaatheid

In de aanbeveling van de Raad worden **adequate socialebeschermingsstelsels gedefinieerd als stelsels die “een adequaat niveau van bescherming bieden teneinde een behoorlijke levensstandaard te handhaven, en te zorgen voor een passend vervangingsinkomen en te [...] voorkomen dat de leden [van de stelsels] in armoede terechtkomen”**. Daartoe wordt de lidstaten aanbevolen “ervoor te zorgen dat de bijdragen voor sociale bescherming in verhouding staan tot de draagkracht van werknemers en zelfstandigen” en dat “de berekening van de bijdragen voor de sociale bescherming en de rechten van zelfstandigen op een objectieve en transparante beoordeling van hun inkomen zijn gebaseerd”. Om de adequaatheid van de

⁵⁸ Zie ESPN (2021).

⁵⁹ Bron: Missoc.

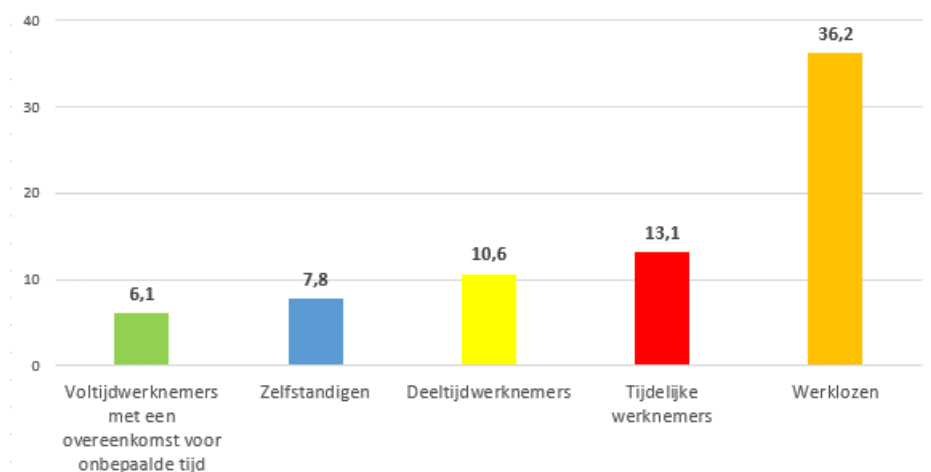
uitkeringen te beoordelen, omvat het monitoringkader indicatoren om de prevalentie van armoede en van materiële en sociale deprivatie te meten, evenals de impact van sociale overdrachten om armoede te verminderen.

2.4.1. Lacunes

De percentages materiële en sociale deprivatie zijn hoger voor werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst dan voor werknemers met een vaste overeenkomst, en voor deeltijdwerknemers in vergelijking met voltijdwerknemers. Zelfstandigen en tijdelijke werknemers lopen ook meer risico op armoede dan mensen met een typische arbeidsrelatie.

Zoals de onderstaande grafiek laat zien, is voor werklozen het gemiddelde percentage materiële en sociale deprivatie het hoogst (36,2 % in de EU in 2021), gevolgd door de tijdelijke werknemers (13,1 %, tegenover 6,4 % voor werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst)⁶⁰. Deeltijdwerknemers hebben ook meer te kampen met deprivatie (10,6 %) dan mensen die voltijds werken (6,7 %). Het armoederisicopercentage is hoog voor zelfstandigen (21,4 %), werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst (17,2 %) en deeltijdwerkers (15,5 %).

Materiële en sociale deprivatie, EU-27 - 2021 (%)



Bron: Eurostat, EU-SILC, 16-64

In veel lidstaten spelen sociale overdrachten een belangrijke rol bij het terugdringen van armoede en hebben zij, zoals te verwachten valt, een grotere impact onder werknemers in atypische vormen van werk en zelfstandigen dan onder typische werknemers. In 2021 lag het armoederisicopercentage onder mensen met tijdelijke arbeidsovereenkomsten

⁶⁰ Eurostat, EU-SILC, 2021 (leeftijdsgroep 16-64).

bijvoorbeeld 30,0 % lager dan vóór de sociale overdrachten. De impact is ook groot voor deeltijdwerkers (27,4 %) en zelfstandigen (29,2 %).

De meest recente adequaatheidsindicatoren wijzen op een nivellering van de percentages van sociale en materiële deprivatie voor alle categorieën, na een gestage daling tussen 2014 en 2020, met name onder werklozen en zelfstandigen. Bovendien is het armoederisicopercentage (na sociale overdrachten) nog steeds meer dan vier keer zo hoog voor zelfstandigen als voor werknemers met een normale baan, en meer dan 3,5 keer zo hoog voor tijdelijke werknemers dan voor typische werknemers.

De meest recente cijfers dateren van 2021 en verwijzen in het algemeen naar de inkomenssituatie in 2020. Erkend wordt dat socialebeschermingsstelsels mensen hebben geholpen om de COVID-19-crisis te doorstaan zonder dat het armoederisico of de inkomensongelijkheid aanzienlijk is toegenomen, dankzij zeer krachtige beleidsreacties (waaronder een bredere dekking, uitzonderlijke steunmaatregelen en uitgaven). De economische en sociale gevolgen van een andere crisis, die is veroorzaakt door de situatie in Oekraïne, worden echter steeds groter, met name door inflatie en toenemende energiearmoede. Gezien de vertraagde beschikbaarheid van gegevens is het nog te vroeg om de omvang van de impact van deze crises te meten.

2.4.2. Beleidsmaatregelen

De adequaatheid wordt tot op zekere hoogte aangepakt in de NUP's (16 lidstaten presenteren maatregelen die zijn gericht op verbetering van de adequaatheid). **Slechts weinig lidstaten richten zich op het niveau van adequate sociale bescherming voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten. Veel lidstaten hebben echter maatregelen genomen of zijn van plan maatregelen te nemen om de adequaatheid van de pensioenen te verbeteren, waarbij de nadruk ligt op pensioenen voor zelfstandigen of speciale categorieën werknemers.** Er worden ook enkele maatregelen genomen om de adequaatheid van de werkloosheidsuitkeringen te verbeteren.

De mate waarin verschillende categorieën zelfstandigen en werknemers in atypische vormen van werk bijdragen aan pensioenen, zal bepalend zijn voor hun toekomstige uitkeringen. Voor zelfstandigen vormen schommelingen in werk en inkomen een uitdaging om regelmatig bij te dragen. Spanje en Letland besloten bijvoorbeeld de methode om de bijdragen voor zelfstandigen te berekenen aan te passen, om de adequaatheid van de toekomstige pensioenen te ondersteunen, terwijl België de pensioenstelsels voor zelfstandigen en werknemers op elkaar wil afstemmen en de bijdragen van zelfstandigen nauwer wil laten aansluiten op hun vermogen om bij te dragen. Om dezelfde reden, en om deelname aan het stelsel te stimuleren, heeft Portugal ook de bijdragepercentages verlaagd en berekent het de bijdragegrondslag nu elk kwartaal, op basis van het inkomen dat in het vorige kwartaal werd verdiend. Oostenrijk en Estland hebben maatregelen genomen om de adequaatheid van de pensioenen te verhogen, met name voor mensen met lage pensioenen, net als Duitsland, waar vrouwen de belangrijkste begunstigden zullen zijn. Tsjechië heeft een pensioenhervorming ingediend om het pensioenstelsel eerlijker te maken (bv. door de kloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken). In 2021 heeft Frankrijk wetgevingsmaatregelen vastgesteld om het

pensioenniveau voor landbouwmedewerkers te verhogen en in 2022 heeft Finland de pensioenverzekering voor zelfstandigen gewijzigd⁶¹.

Het verhogen van het dekkingpercentage of de duur van de werkloosheidsuitkeringen draagt bij tot de verbetering van de adequaatheid ervan, en Estland en Litouwen hebben maatregelen in deze richting genomen. België heeft ook het minimumniveau van de werkloosheidsuitkeringen verhoogd, samen met andere minimumuitkeringen voor sociale zekerheid en bijstand. Met name op dit gebied zijn veel maatregelen genomen als beleidsreactie op COVID-19. Ter illustratie: de duur van de werkloosheidsuitkeringen werd in 2020-2021 (en in sommige gevallen in 2022) tijdelijk verlengd in Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Portugal, Roemenië, Slowakije en Zweden. België, Frankrijk en Italië hebben de geleidelijke verlaging van de uitkeringen in de loop van de tijd (degressiviteit) opgeschort, terwijl het niveau ervan tijdelijk is verhoogd in Ierland, Luxemburg (voor mensen met gedeeltelijke werkloosheid), Malta (met een aanvulling) en permanent in sommige landen (België, Bulgarije, Estland, gedeeltelijk in Portugal). Hoewel de meeste van deze maatregelen inmiddels zijn stopgezet of zullen worden stopgezet, hebben sommige lidstaten ervoor gekozen ze structureel te maken. Met name voor de culturele sector zijn in verschillende lidstaten nieuwe maatregelen genomen. Een beperkt aantal maatregelen was gericht op adequaatheid in andere onderdelen dan pensioenen of werkloosheidsuitkeringen. Enkele voorbeelden zijn te vinden in het Belgische NUP (ziekte, invaliditeit) en in het Maltese NUP (zorgbehandelingen voor nieuwe chronische aandoeningen zijn vanaf 2023 gratis).

Kader 4: lacunes in de sociale bescherming van jongeren⁶²

De verschillen in toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen zijn bijzonder groot bij bepaalde categorieën, bijvoorbeeld **jongeren**. In 2021 hadden jongeren (16-29 jaar) die werkloos waren en het risico liepen om in armoede te vervallen (vóór sociale overdrachten) veel minder kans (38 %) op sociale uitkeringen in de EU dan 30-64-jarigen (57 %).

In de helft van de lidstaten ontving minder dan **30 %** van de jongeren een sociale uitkering terwijl zij werkloos waren en het risico liepen in armoede te vervallen (2021).

Een recent verslag bevestigt dat jonge werknemers vaak geen formele toegang hebben tot werkloosheids-, ziekte- of moederschapsuitkeringen⁶³. In de meeste gevallen worden deze verschillen niet rechtstreeks veroorzaakt door leeftijdsspecifieke regels. Zij zijn eerder toe te schrijven aan: een gebrek aan formele dekking voor specifieke categorieën (stagiairs, leerlingen, tijdelijke krachten, platformwerkers, afhankelijke zelfstandigen) waarin veel jongeren werken; of kwesties in verband met een effectieve dekking (in het bijzonder wanneer de regels — minimale drempelperioden of beperkingen ten aanzien van de minimumbijdragen die worden betaald of de gewerkte uren — jongeren met een korte arbeidsgeschiedenis en onzekere contracten effectief uitsluiten van sociale uitkeringen). Zo is het voor jonge werknemers moeilijker om te voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering wanneer zij hun baan verliezen. Hetzelfde geldt voor de uitkeringen bij ziekte. Opvallend is dat België, Oostenrijk en Slovenië kortere minimale bijdrageperioden hanteren voor jongeren. Dit is ook het geval in Spanje voor moederschapsuitkeringen.

⁶¹ Na de indiening van het NUP vastgestelde maatregelen.

⁶² Zie ook de samenvatting van de thematische discussie over de toegang voor jongeren van het SPC in april 2022, in het [jaarverslag](#) 2022 van het SPC.

⁶³ Ghailani, D., Peña-Casas, R., Coster, S. en Regazzoni, P., *Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries*, European Social Policy Network (ESPN), 2021.

Hoewel weinig NUP's hervormingen bevatten die specifiek op jongeren zijn gericht, zijn er enkele uitzonderingen: de wijziging van de wet op de sociale verzekering van studenten en stagiairs in **Griekenland** en de hervorming van het moederschapsverlof voor studenten in **Kroatië**. Bovendien waren sommige maatregelen in reactie op de COVID-19-crisis gericht op jongeren, bv. studenten. **Oostenrijk** heeft naast de werkloosheidsuitkeringen ook een opleidingsbonus ingevoerd en het noodfonds uitgebreid tot studenten. **België** heeft werkloosheidsuitkeringen ingevoerd voor studenten die hun baan zijn kwijtgeraakt als gevolg van de pandemie; en **Letland** heeft een tijdelijke werkloosheidsuitkering ingesteld voor jonge afgestudeerden die als werkloos waren ingeschreven.

Bovendien zijn **sommige algemene (niet specifiek op jongeren gerichte) maatregelen** vanwege hun specifieke situatie (bijvoorbeeld tijdelijke werknemers of platformwerkers) **toch bijzonder relevant voor jongeren**. Enkele voorbeelden: de hierboven bedoelde hervormingen met betrekking tot formele dekking (of effectieve toegang) voor werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten; de uitbreiding van de ziektekostenverzekering van **Estland** tot alle ingezetenen, met inbegrip van studenten; en tijdelijke steun in **Spanje** (tijdens COVID-19) voor tijdelijke werknemers, waardoor zij gemakkelijker toegang krijgen tot de premiegebonden werkloosheidsuitkeringen.

2.5. Transparantie

Transparantie is de vierde dimensie van de aanbeveling van de Raad⁶⁴. **Transparantie is van cruciaal belang om de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen te waarborgen. Het kan zijn dat mensen zich onvoldoende bewust zijn van hun rechten en plichten en van de verschillende manieren waarop ze die rechten kunnen uitoefenen en hun verplichtingen kunnen nakomen.** De regels kunnen te ingewikkeld of onvoldoende duidelijk zijn. Dit kan de deelname aan socialebeschermingsstelsels ontmoedigen en bijdragen tot een lage deelnamegraad voor sommige sociale uitkeringen. Zelfstandigen en mensen in atypische vormen van werk kunnen zwaarder worden getroffen, omdat zij, zoals hierboven besproken, vaak te maken hebben met specifieke regels en complexere procedures. Bovendien hebben deze categorieën vaak geen organisaties die hun belangen behartigen, zoals de sociale partners dat voor andere categorieën doen.

Het zeer uiteenlopende beeld van de socialebeschermingsstelsels in de lidstaten verklaart ook de verschillende benaderingen van de transparantie van de socialebeschermingsstelsels en uitkeringen. Sommige landen hebben bijvoorbeeld zeer algemene universele regelingen, terwijl andere landen pas net zijn begonnen met de overgang van een reeks zeer specifieke beschermingsregelingen naar meer algemene regelingen. Een ander opvallend verschil is dat sommige de digitale transitie al lang geleden begonnen, terwijl andere hier door de COVID-19-pandemie toe werden aanzet. Sommige lidstaten stellen in hun NUP dat de regels met betrekking tot toegang tot sociale bescherming al duidelijk en transparant zijn en dat informatie toegankelijk is (bv. BE, EE, FR, HR, MT, SE), waarbij sommige lidstaten ook wijzen op het belang om dit te handhaven/verbeteren (BE, MT, NL, SE). In sommige landen is de toegang tot informatie (met inbegrip van informatie over de zes onderdelen van de sociale bescherming)

⁶⁴ In de aanbeveling wordt de lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat “de voorwaarden en regels voor alle socialebeschermingsstelsels transparant zijn en dat burgers toegang hebben tot regelmatig bijgewerkte, alomvattende, toegankelijke, gebruiksvriendelijke en gemakkelijk te begrijpen en kosteloze informatie” (punt 15) en dat zij “waar nodig de administratieve eisen van de socialebeschermingsstelsels [...] vereenvoudigen” (punt 16).

vastgelegd in wetgeving (bv. BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Sommige lidstaten hebben in hun herstel- en veerkrachtplannen transparantie en vereenvoudiging als doelstellingen opgenomen, zoals in het geval van de voorgenomen hervorming van het socialeverzekeringsstelsel en de herstructurering en digitalisering van de socialeverzekeringsdiensten door Cyprus⁶⁵. **In het algemeen wordt transparantie echter niet goed weergegeven in de NUP's, maar er is een reeks hervormingen en maatregelen doorgevoerd, of deze worden doorgevoerd, in de hele EU ter ondersteuning van de toegang tot duidelijke en actuele informatie en de bekendheid met sociale rechten, en ter vereenvoudiging van de procedures, in veel gevallen ook via de herstel- en veerkrachtplannen.**

2.5.1. Toegang tot informatie

Toegang tot informatie over sociale bescherming is nodig om mensen bewust te maken van hun bestaande rechten en plichten. De informatieverstrekking kan “passief” zijn, bijvoorbeeld in de vorm van informatiebrochures of webportalen, of “actief”, hoofdzakelijk via algemene of gerichte voorlichtingscampagnes.

Zoals in overweging 22 van de aanbeveling van de Raad wordt gesteld, “[kan] digitalisering [...] de transparantie voor individuele personen helpen verbeteren” en is digitale informatieverstrekking inderdaad een belangrijk onderdeel van de inspanningen van de lidstaten om de toegang te verbeteren. Hoewel er nog steeds een grote verscheidenheid aan praktijken bestaat, zijn er nu in alle lidstaten zogeheten portalen, waarbij het kan gaan om algemene, door de overheid beheerde centrale loketten of geïntegreerde socialezekerheidsportalen, dan wel om portalen voor specifieke onderdelen van de sociale bescherming⁶⁶.

Wanneer informatie wordt verstrekt over de verschillende arbeidssituaties, wordt over het algemeen (in verschillende mate) speciale aandacht besteed aan de situatie van zelfstandigen (mede afhankelijk van de vraag of zelfstandigen formele toegang hebben tot de verschillende onderdelen van de sociale zekerheid en of zij onder dezelfde of andere voorwaarden toegang hebben dan andere categorieën). In verschillende lidstaten zijn er echter lacunes en tekortkomingen in de informatie die specifiek betrekking heeft op (subgroepen van) werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen, waarvoor al dan niet gedetailleerde informatie kan worden verstrekt (met name op websites van de overheid): de informatie die is toegesneden op zelfstandigen en mensen in atypische vormen van werk is over het algemeen nog beperkt (Roemenië), of de verschillende categorieën zijn niet goed gedifferentieerd (Cyprus), of informatie over bepaalde regelingen ontbreekt, bijvoorbeeld informatie over vrijwillige regelingen (Oostenrijk)⁶⁷. Meer in het algemeen **is in 17 lidstaten (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK FI, SE) expliciet vastgesteld**

⁶⁵ Hervormingen ter vergroting van de transparantie worden gepresenteerd in twaalf herstel- en veerkrachtplannen (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), met name in de hoofdstukken over digitalisering.

⁶⁶ Meer informatie over de stand van zaken en de maatregelen in de verschillende lidstaten met betrekking tot transparantie is te vinden in het speciale ESPN-verslag: Spasova, et al. (wordt binnenkort bekendgemaakt).

⁶⁷ Zie vorige voetnoot.

dat er sprake is van lacunes en tekortkomingen in de informatie die wordt verstrekt door overheidsdiensten en/of (overheids- of particuliere) aanbieders die betrokken zijn bij de verschillende onderdelen van de sociale bescherming⁶⁸. Een andere mogelijke tekortkoming betreft verouderde websites, die zijn opgezet als gevolg van specifieke programma's/projecten in het kader van bepaalde gebeurtenissen (zoals de COVID-19-crisis) en op tijdelijke basis zijn gefinancierd, maar nadien niet zijn onderhouden en bijgewerkt.

De meest ontwikkelde gepersonaliseerde informatie die beschikbaar is, betreft ouderdomsuitkeringen, vaak via online calculators. 21 lidstaten melden dat zij pensioencalculators (of simulatoren) aanbieden die rechtstreeks toegankelijk zijn voor de burgers, die ze kunnen gebruiken om schattingen te krijgen van toekomstige pensioenrechten op basis van werkelijke bijdragen en perioden (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE)⁶⁹. De informatie over bedrijfspensioenregelingen en vrijwillige regelingen lijkt echter sterk te variëren tussen de lidstaten en zelfs op het meer geavanceerde gebied van ouderdomsuitkeringen is het niet duidelijk of er voldoende informatie beschikbaar is voor mensen in atypische vormen van werk.

Door de toegenomen digitalisering en de verschuiving van fysieke diensten naar online- en digitale diensten kunnen problemen ontstaan bij de toegang tot informatie, met name voor kwetsbare groepen (zoals mensen met weinig digitale vaardigheden, mensen met een visuele of auditieve beperking, ouderen of daklozen)⁷⁰. Tegelijkertijd zijn veel websites met informatie over sociale bescherming toegankelijk voor mensen met een visuele beperking (bv. BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) of auditieve beperking (bv. CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI)⁷¹. In sommige gevallen zijn er hervormingen gaande om de toegankelijkheid van informatie over sociale uitkeringen te waarborgen, terwijl bijvoorbeeld in Zweden informatie op de websites al beschikbaar is in een vorm die geschikt is voor mensen met verschillende beperkingen, via vereenvoudigd Zweeds of gebarentaal. De Zweedse autoriteiten moeten ook gratis tolken ter beschikking stellen. In Finland breidt de Sociale Verzekeringsinstelling sinds 2019 haar onlinediensten in gebarentaal uit en biedt zij een tolkdienst aan voor mensen met een beperking.

Fysieke kantoren kunnen een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de toegankelijkheid voor mensen met een beperking en weinig digitale vaardigheden. In veel landen zijn de mogelijkheden voor fysieke toegang tot informatie echter aanzienlijk afgenomen, wat vaak nog is versneld door de COVID-19-crisis. In sommige lidstaten (zoals BE, EE en IT) zijn programma's gemeld om de digitale geletterdheid te verbeteren en de digitale kloof aan te pakken. Het is ook opmerkelijk dat sommige landen die digitaal het meest geavanceerd zijn, reeds (opnieuw) fysieke toegang ontwikkelen of centrale informatieloketten (EE, LV) opzetten.

⁶⁸ Zie vorige voetnoot.

⁶⁹ Dergelijke calculators zijn slechts in drie lidstaten gemeld voor uitkeringen bij ziekte en alleen in België voor uitkeringen bij invaliditeit.

⁷⁰ In het recente ESPN-verslag wordt gewezen op problemen in verband met de toegang tot digitale informatie over sociale uitkeringen voor specifieke groepen (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), waaronder mensen met weinig digitale vaardigheden (DK, EL, LT), daklozen (DK), mensen met cognitieve of fysieke beperkingen (met name visuele beperkingen) (DK, EE, LT, RO) en ouderen (EE, LV).

⁷¹ Spasova, et al. (wordt binnenkort bekendgemaakt).

In 2020 werd in Estland een dienst-aan-huis voor pensioenuitkeringen beschikbaar, sinds begin 2022 tegen een verlaagd tarief.

Gezien de complexiteit van de systemen en procedures om toegang te krijgen tot sociale uitkeringen, **is voorlichting een ander cruciaal aspect van de toegang tot informatie** — om mensen bewuster te maken van hun rechten en plichten en van het belang om deel uit te maken van de stelsels van sociale bescherming. Voor de periode 2017-2021 hebben 14 lidstaten “algemene” voorlichtingscampagnes over socialezekerheidsstelsels/uitkeringen of informatie over verschillende uitkeringen gerapporteerd om deze uitdagingen aan te pakken. In verschillende landen zijn campagnes gevoerd om het publiek bewust te maken van de voorwaarden voor toegang tot socialezekerheidsuitkeringen, in termen van sociale bijdragen en het belang van reguliere arbeid, wat vooral belangrijk is voor zelfstandigen en mensen in atypische vormen van werk. In Finland voeren bijvoorbeeld werkloosheidsfondsen en vakbonden regelmatig voorlichtingscampagnes om werknemers ervan te overtuigen zich aan te sluiten bij werkloosheidsfondsen om beter te worden beschermd tegen inkomensverlies in geval van werkloosheid. In een meerderheid van de lidstaten werden ook campagnes gevoerd over specifieke onderdelen van de sociale bescherming. Van bijzonder belang zijn de campagnes over ouderdomsuitkeringen die gericht zijn op werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen (CZ, DE, HR, HU) en campagnes over de toekomstige toegang tot uitkeringen en de adequaatheid daarvan (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

2.5.2. Vereenvoudiging

De transparantie kan worden verbeterd door verschillende soorten vereenvoudigingen: vereenvoudiging van de formele regels van een socialebeschermingsstelsel (zie hierboven), van de administratieve structuur (van de instelling) zelf of van de procedure voor de aanvraag/ontvangst van uitkeringen. **Verscheidene lidstaten hebben hervormingen doorgevoerd of gepland om de algemene of specifieke regelingen te vereenvoudigen en aldus de toegang voor categorieën werknemers in atypische vormen van werk of zelfstandigen tot meer soorten uitkeringen uit te breiden of te verbeteren.** Oostenrijk en Portugal hebben duidelijkere regels ingevoerd voor de toegang van (categorieën) zelfstandigen. Andere vereenvoudigingsmaatregelen die worden aangenomen, zijn het eenmaligheidsbeginsel⁷² voor gegevensverzameling (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), de oprichting of verbetering van centrale webloketten voor sociale zekerheid (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) en (gedeeltelijke) automatisering van gegevensuitwisseling (DE, EL)⁷³.

Een andere categorie hervormingen betreft de vereenvoudiging van de aanvraagprocedures. Deze omvatten maatregelen zoals de lancering van webportalen met geïntegreerde functies voor gebruikers en het delen van gegevens tussen de verschillende instellingen (BG, CZ, IT,

⁷² Het eenmaligheidsbeginsel voor gegevensverzameling houdt in dat uitgebreide digitale structuren met een centraal loket worden opgezet voor het verzamelen en uitwisselen van gegevens van verschillende instanties op één plek (digitale registers/databanken, socialezekerheidskasjes enz.).

⁷³ Meer/uitgebreidere digitalisering kan tal van problemen met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens en privacy met zich meebrengen. Drie landen hebben melding gemaakt van recente of geplande hervormingen om deze kwesties aan te pakken (DK, IE, NL).

LV, LT, MT, NL, FI), maar ook online en vooraf ingevulde aanvraagprocedures (DE, IT, SK), of de automatische toekenning van uitkeringen aan daarvoor in aanmerking komende personen in specifieke onderdelen.

Kader 5: (geselecteerde) hervormingen/maatregelen met betrekking tot transparantie

België: Het Federaal regeerakkoord 2020-2024 bevat een toezegging om de bestaande website *mypension.be* te ontwikkelen, waarin online accounts, rekeninstrumenten en automatische toekenning van rechten op uitkeringen worden opgenomen. Bovendien vermeldt het Belgische NUP de oprichting van nieuwe websites met dezelfde functies als *mypension* voor werkloosheidsuitkeringen en uitkeringen in verband met arbeidsongevallen. Sinds maart 2020 worden personen die in aanmerking zouden kunnen komen voor een hogere vergoeding van hun zorgkosten automatisch geïdentificeerd.

Tsjechië: In 2022 heeft de Tsjechische socialezekerheidsdienst een voorlichtingscampagne gelanceerd over digitale toegang tot ouderdomspensioenen. Andere voorlichtingscampagnes omvatten gerichte activiteiten om toekomstige begunstigden te informeren over de adequaatheid van hun ouderdomsuitkeringen. Sinds 2016 stuurt het Tsjechische Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken brieven aan zelfstandigen over de mogelijke gevolgen van het betalen van minimumbijdragen voor de adequaatheid van de uitkeringen en adviseren zij hen over mogelijke manieren om armoede op oudere leeftijd te voorkomen.

Duitsland: De wet op het digitale pensioenoverzicht (11 februari 2021) voorziet in een digitaal pensioenportaal, dat informatie over pensioenrechten verstrekt. Het portaal zal geleidelijk worden ingevoerd met volledige implementatie in het najaar van 2023.

Griekenland: Er zijn voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd om het bewustzijn van de kloof tussen mannen en vrouwen op het gebied van pensioenen te vergroten, en vrouwen meer bewust te maken van het verband tussen pensioenniveaus en bijdragen. Bovendien werd in december 2020 een onlineplatform gelanceerd, in eerste instantie om tele-adviesdiensten te verlenen aan werklozen tijdens de COVID-19-crisis, die na het succes ervan permanent is geworden.

Italië: De procedure met een vooraf ingevuld aanvraagformulier voor nabestaandenpensioenen is sinds oktober 2021 volledig operationeel. Wanneer een ouderdomspensioen wordt opgeschort na het overlijden van een gepensioneerde, wordt de dienst automatisch geactiveerd en wordt de echtgenoot via een sms op de hoogte gebracht van de procedure.

Letland: Het project “Geïntegreerd webplatform voor nationale en lokale overheidsinstanties” (2018) brengt informatiewebsites samen in één enkel platform, dat in 2025 moet zijn voltooid. Letland is ook bezig met de ontwikkeling van een universeel gegevensdashboard voor de SSIA (Rijksdienst voor sociale zekerheid), waar informatie wordt verzameld en gepersonaliseerde informatie wordt verstrekt.

Malta: Er is ook enige automatisering geweest van het proces voor de dekking van de gezondheidszorg voor ouderen. Vanaf 2022 komen personen van 80 jaar of ouder die een aanvullende uitkering ontvangen omdat hun inkomen laag is, automatisch (zonder dat een inkomenstoets nodig is) in aanmerking voor gratis medische hulp.

Portugal: Er zijn nieuwe IT-functies beschikbaar via de dienst “Sociale zekerheid online”, waar mensen hun bijdragen en uitkeringsgeschiedenis kunnen raadplegen; mensen kunnen elektronische pensioenaanvragen indienen en hun pensioenprognoses berekenen via een onlinesimulator; zelfstandigen kunnen een speciale geldautomaat gebruiken om hun bijdragen te betalen. In mei 2021 werd een nieuw socialezekerheidsportaal gelanceerd (eenvoudiger, in overeenstemming met toegankelijkheidsnormen en veiliger).

Roemenië: De aanvraagprocedure voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is vereenvoudigd door het centrale contactpunt, een platform dat informatie over uitkeringen en richtsnoeren voor de aanvraag verstrekt. Verzekerden kunnen er ook gebruik van maken om een uitkering aan te vragen. Tijdens de COVID-19-pandemie is de mogelijkheid om documenten elektronisch in te dienen uitgebreid.

Gericht op zelfstandigen

Bulgarije: De interoperabiliteit van databanken voor het volgen en betalen van uitkeringen bij ziekte is verbeterd; gebruikers hoeven geen documenten meer te verzamelen en bij te houden waaruit de betaling van uitkeringen bij ziekte en ouderdomsuitkeringen blijkt. De relevante informatie wordt gegenereerd door geïntegreerde informatiesystemen die de socialezekerheids-, zorg- en belastingdiensten met elkaar verbinden.

Estland: De procedures voor zelfstandigen zijn verder vereenvoudigd met de invoering van het beleid inzake de ondernemersrekening in 2019. Zo worden de inkomsten en belastingen van zelfstandigen bijgehouden en worden de juiste bedragen door de bank die de rekening beheert naar het ziekenfonds en pensioenfonds doorgestuurd.

Slovenië: In 2023 zal het informatiesysteem van de centra voor sociaal werk beginnen met de automatische verzameling van gegevens over de betaling van sociale bijdragen door zelfstandigen en landbouwers.

3. Samenvatting van de voortgang

De uitvoeringsperiode van de aanbeveling van de Raad viel samen met de pandemie. In de periode 2020-2021 ging de beleidsaandacht sterk uit naar noodmaatregelen om de sociale en economische gevolgen daarvan aan te pakken; er werden minder inspanningen geleverd op het gebied van systemische hervormingen om de onderdelen van de sociale zekerheid aan te passen aan de nieuwe en nog steeds veranderende situatie op de arbeidsmarkt. De noodmaatregelen hebben geholpen de sociale bescherming uit te breiden tot voorheen ongedekte of gedeeltelijk gedekte groepen, maar meestal op tijdelijke basis. Tegelijkertijd bracht de crisis ook enkele diepe structurele lacunes aan het licht en de noodzaak om deze aan te pakken, maar slechts enkele landen hebben structurele hervormingen doorgevoerd.

3.1. Positieve ontwikkelingen op het gebied van de toegang tot sociale bescherming voor iedereen

De maatregelen die sinds 2019 worden uitgevoerd of voor de toekomst zijn aangekondigd, omvatten een aantal wijzigingen in de wetgeving (of praktijken) die de concrete toegang voor tal van werknemers en zelfstandigen tot de belangrijkste onderdelen van de sociale bescherming die onder de aanbeveling van de Raad vallen, zullen vergemakkelijken. Het is van belang de uitvoering en de effecten ervan nauwlettend te volgen en de nog niet aangenomen maatregelen op te volgen.

Veel hervormingen zijn gericht op de formele dekking, waarbij de nadruk ligt op de uitbreiding en verbetering van de sociale bescherming voor **zelfstandigen** (met name eenmanszaken en afhankelijke zelfstandigen), waarbij in de meeste gevallen wordt overgestapt van “geen dekking” naar “verplichte dekking”. Er zijn ook hervormingen doorgevoerd of gepland om de formele dekking voor werknemers met specifieke arbeidsovereenkomsten of in specifieke sectoren te verbeteren. In acht lidstaten hebben de noodmaatregelen die tijdens de COVID-19-pandemie zijn genomen om een vangnet te bieden voor de niet formeel gedekte personen geleid tot systemische veranderingen in de formele toegang.

Er waren ook enkele positieve ontwikkelingen met betrekking tot de effectieve toegang, bijvoorbeeld de verkorting van de duur van de minimaal vereiste bijdragen voor werkloosheidsuitkeringen en de **adequaatheid** daarvan, **meestal in verband met ouderdomsuitkeringen voor zelfstandigen of voor mensen met lage pensioenen,** en in mindere mate in verband met werkloosheidsuitkeringen. Wat de **transparantie** betreft, blijkt uit de beschikbare informatie zowel dat er in de EU-lidstaten veel goede praktijken bestaan als dat verdere vooruitgang nodig is.

3.2. Er blijven uitdagingen bestaan.

Het algemene ambitieniveau verschilt aanzienlijk tussen de NUP's, met name wat betreft toepassingsgebied, aantal en timing van de (genomen of aangekondigde) maatregelen. Op enkele uitzonderingen na zijn de meeste projecten niet gericht op het verhelpen van alle lacunes in de dekking die zijn vastgesteld in het monitoringkader of in het kader van het Europees Semester.

Er moet ook rekening mee worden gehouden dat het **uitgangspunt zeer divers is** in de 27 EU-lidstaten. Met name de NUP's van enkele van de meest geavanceerde welvaartsstaten met universele en genereuze socialezekerheidsstelsels bevatten relatief weinig toezeggingen voor nieuwe structurele hervormingen. Omgekeerd is het zorgwekkend dat sommige lidstaten waar werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten en zelfstandigen nog steeds niet (voldoende) worden gedekt, geen ambitieuze hervormingsplannen hebben ingediend. Bovendien zijn enkele lidstaten van mening dat zij aan de aanbeveling voldoen zodra alle werknemers en zelfstandigen formeel onder de socialebeschermingsstelsels vallen, zonder rekening te houden met effectieve toegang, adequaatheid en transparantie.

Hoewel een aantal maatregelen gericht is op het verbeteren van de formele dekking voor zelfstandigen, **zijn er minder maatregelen gericht op werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten**. Voor beide groepen blijven er aanzienlijke lacunes in de formele en effectieve dekking bestaan en deze zullen waarschijnlijk blijven bestaan wanneer verdere hervormingen uitblijven.

Uitdagingen in verband met de uitvoering, zoals ook door veel lidstaten wordt erkend, zijn onder meer: de complexiteit van het verbeteren van de formele dekking voor zelfstandigen; het aanpakken van de situatie van specifieke groepen werknemers met atypische arbeidsovereenkomsten, zoals platformwerkers, huishoudelijk personeel en landbouwers; het moeilijke evenwicht tussen het waarborgen van een betere toegang tot de uitkeringen en de financiering van het stelsel.

Het evenement op hoog niveau inzake **sociale bescherming van zelfstandigen** in juni 2022 heeft aangetoond dat veel lidstaten grote belangstelling hebben om dit probleem aan te pakken en dat er behoefte is aan verder wederzijds leren over de wijze waarop de lacunes kunnen worden aangepakt die zowel de formele als de effectieve toegang tot adequate sociale bescherming beïnvloeden.

Tot slot vereist een adequate en inclusieve sociale bescherming sterke publieke steun en betrokkenheid van alle actoren. Er is echter **geen bewijs dat de sociale partners**, laat staan maatschappelijke organisaties, **nauw betrokken zijn geweest** bij de voorbereiding van de NUP's. De Europese organisaties van de sociale partners hebben dit gebrek aan betrokkenheid benadrukt als een belangrijk punt van zorg.

4. Conclusies

De aanbeveling van de Raad heeft een rol gespeeld bij het opbouwen van momentum voor het invoeren van wijzigingen in reeds lang bestaande nationale socialebeschermingsstelsels, teneinde bestaande (of verergerende) lacunes aan te pakken. Het heeft in veel lidstaten kwesties als dekking, adequaatheid en informatie over sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen zichtbaar gemaakt. Bovendien maakt een aantal uitvoeringsmaatregelen integraal deel uit van de nationale hervormingsprogramma's in het kader van het Europees Semester en de herstel- en veerkrachtplannen. Er blijven echter nog veel uitdagingen bestaan op het gebied van de uitvoering.

Gezien de toegenomen verbreiding van over het algemeen minder door sociale bescherming beschermde vormen van werk en gelet op de noodzaak om de digitale en de groene transitie op een eerlijke manier te beheren, is **de aanbeveling relevanter dan ooit om ervoor te zorgen dat socialebeschermingsstelsels geschikt zijn** om een groot deel van de werkzame bevolking te steunen bij het opvangen van economische schokken. Het verbeteren van de toegang tot sociale bescherming vertaalt zich ook in hogere bijdragen aan overheidsbegrotingen, en draagt aldus bij aan de financiële en politieke duurzaamheid van socialebeschermingsstelsels.

De uitvoering van de aanbeveling van de Raad moet worden verankerd in breder sociaaleconomisch beleid op zowel EU- als nationaal niveau. Van belang is dat sommige lidstaten de aanbeveling en het daarmee samenhangende NUP-proces hebben aangegrepen als een gelegenheid om na te denken over algemene hervormingen van de socialebeschermingsstelsels, deze uit te voeren of voor te bereiden, en deze aan te passen aan de veranderende arbeidsmarkt en maatschappelijke omstandigheden, waaronder de opkomst van platformwerk, naast specifieke maatregelen op de gebieden van de aanbeveling.

Interessant is dat **een aantal lidstaten de afgelopen jaren ook stappen heeft ondernomen om het gebruik van atypische arbeidsovereenkomsten te verminderen**, door deze beter te monitoren, door de sociale en fiscale prikkels te verminderen om werknemers door middel van overeenkomsten van zeer korte duur of schijnzelfstandigheid in dienst te nemen, en door het arbeidsrecht te hervormen om segmentering tegen te gaan. Deze stappen zijn belangrijk, zij vormen een aanvulling op de maatregelen die een betere dekking bieden voor mensen in een atypische vorm van werk, zoals beschreven in het verslag, en moeten worden opgevolgd.

De ontwikkeling van de toegang tot sociale bescherming heeft als input gefungeerd voor het beraad van de Groep op hoog niveau over de toekomst van de sociale bescherming en de verzorgingsstaat in de EU. Door de in dit verslag vastgestelde lacunes in de uitvoering aan te pakken, kan ook worden tegemoetgekomen aan de oproepen van de Conferentie over de toekomst van Europa om een “sterker sociaal beleid” en een “volledige uitvoering” van de Europese pijler van sociale rechten op het gebied van sociale bescherming en inclusie te bevorderen.

Het aanpassen van de stelsels om te zorgen voor een betere toegang tot de sociale bescherming voor iedereen is een langetermijnproces, waarbij de sociale partners en andere relevante nationale organisaties moeten worden betrokken. Het is een positieve ontwikkeling

dat in enkele lidstaten een aantal stappen is gezet, maar de resterende lacunes in de toegang tot sociale bescherming moeten nog worden aangepakt. **Het verslag van de Commissie moet debatten op gang brengen over de wijze waarop de resterende uitdagingen moeten worden aangepakt en hoe de EU deze inspanningen kan ondersteunen.**

BIJLAGE: Belangrijkste kenmerken van de nationale uitvoeringsplannen (NUP's) met betrekking tot toegang tot sociale bescherming (en actualisering)⁷⁴

| [J: ja; N: nee] | AT | BE | BG | CY | CZ | DE | DK | EE | ES | FI | FR | EL | HR | HU | IE | IT | LT | LV | MT | NL | PL | PT | RO | SE | SI | SK | Totaal (Ja) |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|-------|----|-------------|
| 1. Het NUP omvat een diagnose van de lacunes in de toegang tot sociale bescherming | J | J | J | J | J | J | N | J | J | J | J | N | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | N | 23/26 |
| 2. In het NUP geeft de lidstaat aan dat hij reeds aan de meeste/alle bepalingen van de aanbeveling voldoet | J | N | J | N | J | N | N | N | N | N | J | N | N | J | N | N | N | N | N | N | J | N | N | J | N | N | 7/26 |
| 3. Het NUP omvat maatregelen/hervormingen om de formele dekking te verbeteren | N | J (G) | J (G) | J (G) | N | N | N | J (G) | J (V) | N | J (V) | J (G) | J (G) | N | J (V) | J (V) | J (G) | N | J (V) | J (G) | J (G) | J (V) | J (G) | N | N | N | 16/26 |
| 4. Het NUP omvat maatregelen/hervormingen om de effectieve dekking te verbeteren | N | J (V) | N | J (V) | N | N | N | N | J (G) | N | J (V) | N | N | N | N | J (V) | J (G) | N | J (V) | N | N | J (V) | N | N | J (G) | N | 9/26 |
| 5. Het NUP omvat maatregelen/hervormingen ter verbetering van de adequaatheid | J (G) | J (V) | J (V) | J (V) | N | J (G) | J (G) | J (V) | N | J (G) | J (V) | N | N | J (V) | N | N | N | J (V) | J (V) | J (G) | N | J (V) | N | N | N | N | 14/26 |
| 6. Het NUP omvat maatregelen/hervormingen ter verbetering van de transparantie | N | J (G) | J (V) | J (G) | J (V) | J (G) | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | J (V) | N | N | N | N | 6/26 |
| 7. De maatregelen/hervormingen pakken alle of de meeste lacunes aan met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming* | N | J | N | N | N | N | J~ | J | N | J~ | J | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | J~ | N | 6/26 |

⁷⁴ De lidstaten werd verzocht om (in de zomer van 2022) via de afgevaardigden van het SPC de Commissie een actualisering van hun maatregelen en hervormingen met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming te verstrekken.

| [J: ja; N: nee] | AT | BE | BG | CY | CZ | DE | DK | EE | ES | FI | FR | EL | HR | HU | IE | IT | LT | LV | MT | NL | PL | PT | RO | SE | SI | SK | Totaal (Ja) |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-------------|
| 8. Het NUP verwijst naar maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie | J | J | N | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | J | N | J | 24/26 |
| 9. Het NUP verwijst alleen/voornamelijk naar maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie | N | N | N | N | N | N | J | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | J | N | J | 3/26 |
| 10. Het NUP verwijst naar maatregelen die tijdens de COVID-19-pandemie zijn genomen en die permanent zijn geworden | J | J | N | N | N | J | N | N | J | N | J | N | N | N | N | J | J | N | N | N | N | N | N | N | N | J | 8/26 |
| 11. Het NUP omvat specifieke maatregelen voor jongeren | J | J | N | N | N | N | J | N | N | N | J | J | J | N | J | N | N | J | N | N | N | N | N | N | N | N | 8/26 |
| 12. Het NUP omvat specifieke maatregelen voor platformwerkers | N | J | N | J | N | N | N | N | J+ | N | N | N | J+ | N | N | J | N | N | N | N | N | J+ | J | N | J | N | 8/26 |
| 13. Het NUP omvat maatregelen om de statistieken op nationaal niveau te verbeteren | N | J | N | N | N | N | J | N | N | J | N | N | N | N | N | N | N | N | J | N | J | N | N | N | N | N | 5/26 |
| 14. In het NUP wordt uitdrukkelijk verwezen naar de raadpleging van de sociale partners bij de voorbereiding van het NUP of van sommige maatregelen daarvan | N | J | N | N | J | N | N | J | N | J | J | N | N | N | J | J | N | N | N | J | N | N | J | N | N | N | 9/26 |
| 15. Het herstel- en veerkrachtplan omvat hervormingen/investeringen om de toegang tot sociale bescherming te verbeteren | J | J | N | J | J | J | N | J | J | N | N | J | J | — | N | J | J | N | J | J | J | J | J | N | J | J | 18/25 |

Bronnen: nationale uitvoeringsplannen en herstel- en veerkrachtplannen. Opmerking: slechts 26 lidstaten komen aan bod, aangezien Luxemburg per december 2022 zijn nationale uitvoeringsplan niet had ingediend. Opmerking: * Lacunes zoals gemeten aan de hand van indicatoren van het monitoringkader van de Europese Commissie/SPC met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming; (V) = vastgesteld; (G) = gepland; J~: voor deze lidstaten zijn er slechts beperkte lacunes die moeten worden aangepakt (volgens de indicatoren van het monitoringkader met betrekking tot toegang tot sociale bescherming); J+: voor deze lidstaten zijn er geen specifieke maatregelen opgenomen in het NUP, maar wel in het nationale herstel- en veerkrachtplan.