

Vergaderjaar 2017–2018

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2543**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening oprichting Europese Arbeidsautoriteit; (Kamerstuk 34 924, nr. 3)

Fiche: Voorstel voor een Raadsaanbeveling over toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

# Fiche: Voorstel voor een Raadsaanbeveling over toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen

## 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
13 maart 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2018) 132
- d) *EUR-Lex*  
<http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1522064858579&uri=CELEX:52018DC0132>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
SWD (2018) 70
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid. Besluitvormingsprocedure Raad: eenparigheid van stemmen.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

## 2. Essentie voorstel

Het voorstel voor een aanbeveling over toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen heeft als doel alle zelfstandigen en niet-standaard werknemers<sup>1</sup> te beschermen die, vanwege hun contract of arbeidsmarktstatus, niet voldoende beschermd zijn door socialezekerheidsregelingen. Het gaat hierbij om bescherming met betrekking tot werkloosheid, ziekte, moederschap of vaderschap, arbeidsongevallen en beroepsziekten, invaliditeit en ouderdom.

Het voorstel streeft ernaar minimumnormen vast te stellen op het gebied van sociale bescherming en wil het volgende waarborgen voor werknemers en zelfstandigen:

- formele dekking van sociale bescherming<sup>2</sup>;
- effectieve dekking<sup>3</sup>, adequaatheid<sup>4</sup> en overdraagbaarheid van sociale bescherming;
- transparantie van rechten op sociale bescherming

<sup>1</sup> Tijdelijke of kortlopende contracten, deeltijd- en on demand-werkzaamheden, evenals arbeidsbetrekkingen tussen meer dan twee partijen worden doorgaans beschouwd als niet-standaard of atypische vormen van werkgelegenheid. Een standaard arbeidsrelatie, daarentegen, verwijst naar voltijdwerk op basis van een vast contract. Een vast contract is een contract voor onbepaalde tijd. Zelfstandigen vallen niet onder één van deze twee groepen.

<sup>2</sup> Volgens het voorstel kan van werknemers en zelfstandigen worden gezegd dat zij formeel gedekt zijn in een specifieke tak van sociale bescherming als de bestaande wetgeving of collectieve overeenkomst bepaalt dat zij het recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsregeling in die tak.

<sup>3</sup> Volgens het voorstel kan van werknemers en zelfstandigen worden gezegd dat zij effectief gedekt zijn in een bepaalde tak van sociale bescherming als zij de mogelijkheid hebben om adequate uitkeringen op te bouwen en, indien het desbetreffende risico zich inderdaad voordoet, toegang hebben tot een bepaald niveau van uitkeringen. Een persoon kan formeel toegang worden verleend zonder de facto rechten te kunnen opbouwen en uitkeringen te kunnen krijgen.

<sup>4</sup> Volgens het voorstel is sociale bescherming adequaat indien het mensen in staat stelt om een fatsoenlijke levensstandaard te handhaven, hun inkomensverlies op een redelijke manier te vervangen, een waardig leven te leiden en indien het verhindert dat zij in armoede terechtkomen.

In het voorstel staat beschreven wat lidstaten zouden moeten doen om ervoor te zorgen dat alle werknemers en zelfstandigen in de lidstaten toegang wordt verschaft tot adequate sociale bescherming. Het voorstel geeft aan waar lidstaten op zouden moeten toezien wat betreft formele dekking; effectieve dekking en overdraagbaarheid; adequaatheid; transparantie; en uitvoering, rapportage en evaluatie. Onder kopje 3b zal meer in detail worden ingegaan op deze verschillende aspecten.

Het voorstel maakt deel uit van de initiatieven ter uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.<sup>5</sup> De aanbeveling heeft met name betrekking op beginsel 12 van de Pijler, waarin staat dat ongeacht het type en de duur van hun arbeidsverhouding, werknemers, en onder vergelijkbare omstandigheden, zelfstandigen, recht hebben op adequate sociale bescherming.

Volgens de Commissie kunnen lacunes in de toegang tot sociale bescherming, als gevolg van de arbeidsmarktstatus en het type arbeidrelatie, de kansen om te veranderen van arbeidsmarktstatus bemoeilijken als dit betekent dat rechten verloren gaan. Uiteindelijk kan dit resulteren in lagere groei van de arbeidsproductiviteit, en kunnen het concurrentievermogen en duurzame groei belemmerd worden. Op de lange duur staat de sociale en economische duurzaamheid van nationale socialezekerheidsstelsels op het spel.

Volgens de Commissie zal de voorliggende aanbeveling lidstaten ondersteunen bij het aanpassen van socialezekerheidsstelsels aan veranderingen op de arbeidsmarkt. Daarbij zullen mensen het gemakkelijker vinden om van baan, sector of werkstatus te veranderen, omdat hun rechten worden behouden en overgedragen. Verschillende lidstaten voeren al hervormingen door om getroffen werknemers en zelfstandigen beter te beschermen. Het doel van de EU-actie is ervoor te zorgen dat de vooruitgang niet gedeeltelijk of ongelijk is, maar in plaats daarvan wordt gewaarborgd tussen groepen, sociale zekerheidsbranches en lidstaten. Hierdoor zal een gelijk speelveld ontstaan op de interne markt.

In het voorstel staat dat lidstaten de beginselen in de aanbeveling zo snel mogelijk zouden moeten uitvoeren en actieplannen zouden moeten indienen met daarin maatregelen die op nationaal niveau genomen worden. De vooruitgang bij de uitvoering van deze aanbeveling zal worden geëvalueerd door de Commissie in samenwerking met de lidstaten. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de Commissie overwegen verdere voorstellen in te dienen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Voor alle ingezetenen in Nederland geldt dat zij een basisbescherming genieten middels de volksverzekeringen (waaronder de Algemene Ouderdomswet (AOW)) en de Participatiewet. Ook kent Nederland een systeem van gezondheidszorg met universele basisdekking.

Werknemers, en dus ook niet-standaard werknemers, vallen daarnaast verplicht onder de werknemersverzekeringen. Deze werknemersverzekeringen voorzien in een uitkering in geval van onvrijwillige

---

<sup>5</sup> Over het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot oprichting van een Europese arbeidsautoriteit (welke net als het onderhavige voorstel deel uit maakt van het Social Fairness Pakket) en een mededeling over de monitoring van de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten worden separate fiches geschreven.

werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Zelfstandigen vallen niet onder deze werknemersverzekeringen. Hier is in Nederland bewust voor gekozen. De groep zelfstandigen is namelijk zeer heterogeen. Op deze manier kunnen zij zelf bekijken of een verzekering goed bij hen past en voorzieningen treffen voor aanvullend pensioen en arbeidsongeschiktheid.

Tot 2004 kende Nederland een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (WAZ). Deze is afgeschaft omdat publieke verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid werden gerekend. Dit is zo omdat het kabinet vindt dat het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen goed privaat verzekeraar is. Het kabinet stelt dat zelfstandigen uitdrukkelijk kiezen voor het zelfstandige ondernemerschap, met de daarbij behorende kansen en risico's.<sup>6</sup> Onder zelfstandigen bleek uit inventarisatie geen behoefte aan de WAZ in de vormgeving waar toen voor was gekozen. De inkomenssolidariteit werd als te groot ervaren, de premie als te hoog en de uitkering in verhouding te laag. In de vorm van private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen was er een adequaat alternatief voor publieke verzekering voorhanden, en bood afschaffing meer keuzevrijheid, inclusief de mogelijkheid om geen verzekering af te sluiten<sup>7</sup>. Wel hebben vrouwelijke zelfstandigen recht op een uitkering bij zwangerschap en bevalling. Deze wordt gefinancierd uit algemene middelen; zelfstandigen betalen hiervoor dus geen premie.

Op pensioengebied geldt dat alle ingezetenen, zowel werkenden als niet-werkenden, onder de AOW vallen, ofwel het eerste pijler pensioen. Aanvullend op deze eerste pijler geldt dat pensioen een arbeidsvoorwaarde is die voortvloeit uit de arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer (tweede pijler pensioen). Circa 90 procent van de werknemers heeft een aanvullend pensioen in de tweede pijler.

Zelfstandigen hebben net als andere belastingplichtigen (inclusief werknemers) toegang tot de fiscale faciliteiten in de derde pijler.<sup>8</sup> Ondernemers hebben bovendien de mogelijkheid om door middel van de fiscale oudedagsreserve (FOR) fiscaal gefaciliteerd een oudedagsvoorziening op te bouwen zonder dat het geld tijdens de opbouwperiode de eigen onderneming hoeft te verlaten. Voor specifieke groepen zelfstandigen geldt dat zij bij cao verplicht onder een pensioenregeling zijn gebracht of geldt een verplichte deelname aan een beroepspensioenregeling op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

Om te zorgen dat zelfstandigen een bewuste en goed geïnformeerde keuze maken, helpt de overheid hen hierbij. Zo is recent een voorlichtingscampagne opgezet voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

##### De argumentatie van de Commissie

De Commissie stelt dat de arbeidsmarkt verandert en dat de toename van niet-standaard vormen van werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap tot gevolg heeft dat grotere delen van de werkende populatie hierdoor minder toegang hebben tot afdoende sociale bescherming. De Commissie stelt dat dit leidt tot grotere inkomensongelijkheid, een lagere

<sup>6</sup> Zie conclusie 2 van het IBO Zzp, (bijlage bij Kamerstuk 31 311, nr. 154).

<sup>7</sup> Wet einde toegang verzekering WAZ (Kamerstuk 29 497, nr. 3).

<sup>8</sup> Individuele verzekeringen vormen de derde pijler. Voorbeelden zijn lijfrenten, levensverzekeringen en koopsommen.

arbeidsproductiviteit en economische groei, druk op de houdbaarheid van het sociale stelsel en misbruik van contractvormen en oneigenlijke concurrentie.

In algemene zin herkent het kabinet de uitdagingen die door de Commissie zijn geschetst. Technologische, culturele en demografische ontwikkelingen maken dat de arbeidsmarkt verandert; banen verdwijnen, er komen nieuwe banen bij en banen veranderen van karakter. Ook de scheidslijnen tussen traditionele werkgevers/werknemersrelaties en zelfstandigen worden diffuser. Zoals door de Commissie ook opgemerkt, worden loopbanen diverser en worden periodes van werknemerschap afgewisseld of gecombineerd met zelfstandig ondernemerschap. Dit roept de vraag op hoe de zekerheden en het arbeidsrecht in de toekomst kunnen blijven meebewegen met de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij onder meer over de vraag hoe risico's moeten worden verdeeld en solidariteit moet worden georganiseerd. Dit zijn fundamentele vragen. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 15 december 2017 «Naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt» wil het kabinet over deze vragen het gesprek aangaan met werkgevers en werknemers (Kamerstuk 29 544, nr. 813).

Hoewel het kabinet dus in grote lijnen de analyse van de Commissie deelt, verschilt het kabinet in een aantal opzichten van mening over de conclusie die daaraan moet worden verbonden. Het feit dat het aandeel zelfstandigen toeneemt (zowel binnen Nederland als in de EU), impliceert geenszins dat het hier per definitie een groep kwetsbare personen betreft. Ondernemerschap is in het grootste deel van de gevallen een bewuste keuze voor vrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit is zowel voor de mensen zelf als voor de werking van onze economie en arbeidsmarkt een groot goed.

Het kabinet vindt het van belang dat alle werkenden verzekerd zijn van adequate bescherming en dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt voorkomen. Het kabinet is echter van mening dat er ruimte moet zijn voor verschillen, keuzevrijheid en ondernemerschap. Naar de mening van het kabinet valt het onderdeel van dit voorstel van de Commissie dat ziet op generieke verplichtingen voor de groep zelfstandigen niet onder dit uitgangspunt. Daarbij vindt het kabinet dat aan lidstaten zelf zou moeten worden overgelaten welke bescherming precies adequaat is. Wel is het kabinet met de Commissie van mening dat oneigenlijke concurrentie op basis van contractvorm dient te worden voorkomen en bestreden. Aanpak van schijnzelfstandigheid is dan ook een speerpunt van dit kabinet. Het vorige kabinet heeft reeds stappen gezet om schijnzelfstandigheid aan te pakken door het met de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) (her)invoeren van gedeelde verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De wet DBA heeft echter niet de duidelijkheid en rust gebracht die ermee was beoogd. Het kabinet ontwikkelt daarom momenteel een alternatief. Ook in dit alternatief zullen effectieve handhaving op schijnzelfstandigheid en gedeelde verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer uitgangspunt blijven. In het regeerakkoord staat meer informatie over de geplande maatregelen van het kabinet rondom schijnzelfstandigheid.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Zie pagina 25 van de bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34

## De aanbevelingen in detail

### *Doel en reikwijdte: Artikel 1 tot en met 6*

Nederland kan zich vinden in het doel van de aanbeveling, namelijk dat lidstaten zouden moeten voorzien in toegang tot adequate sociale bescherming voor alle werknemers en zelfstandigen. Met het opstellen van minimumstandaarden voor sociale bescherming voor alle werknemers, ongeacht contractvorm, heeft Nederland geen moeite. Voor wat betreft zelfstandigen ligt dit wat ingewikkelder omdat Nederland hierbij de verantwoordelijkheid voor het regelen van aanvullende sociale bescherming (dus naast de Volksverzekeringen en Bijstand) bij de zelfstandigen zelf heeft neergelegd. Het kabinet is positief over de notie in artikel 6 waarin erkend wordt dat verschillende regels van toepassing kunnen zijn op werknemers en zelfstandigen.

### *Definities: Artikel 7*

Het kabinet heeft geen opmerkingen bij de genoemde definities.

### *Formele dekking: Artikel 8*

Hierin wordt aanbevolen dat alle werknemers toegang krijgen tot verplichte sociale beschermingsarrangementen. In de visie van het kabinet voldoet Nederland reeds aan deze eis: Voor alle ingezetenen in Nederland geldt namelijk dat zij een basisbescherming genieten middels de volksverzekeringen (waaronder de Algemene Ouderdomswet (AOW)) en de Participatiewet. Ook kent Nederland een systeem van gezondheidszorg met universele basisdekking. Voor alle werknemers – ongeacht de contractvorm – geldt aanvullend dat zij vallen onder de werknemersverzekering.

### *Formele dekking: Artikel 9*

In onderdeel a wordt aanbevolen om zelfstandigen op verplichte basis onder te brengen in een aantal regelingen op het gebied van sociale bescherming.

- Voor zover de aanbeveling sterkt tot het opnemen van zelfstandigen in een universeel systeem van gezondheidszorg, voldoet het Nederlandse systeem hier reeds aan.
- Dit geldt ook voor pensioen, voor zover dit de eerste pijler (AOW) betreft. Aanvullend (tweedepijler-)pensioen is een zaak van werkgevers en werknemers. Cao-partijen hebben de mogelijkheid om ook zelfstandigen in het pensioenfonds onder te brengen. In combinatie met het feit dat de fiscale faciliteiten voor pensioenopbouw voor werknemers en zelfstandigen grosso modo gelijkwaardig zijn, ziet het kabinet geen aanleiding voor verdere maatregelen.
- Op het gebied van moederschapsregelingen (zwangerschap en bevalling) kent Nederland reeds een uitkering voor zelfstandigen op grond van de Zelfstandige en Zwanger (ZeZ)-regeling.<sup>10</sup> Achtergrond hiervan is de bescherming van de gezondheid van moeder en kind. Nederland voldoet hiermee aan de thans geldende Europese richtlijn ter zake. De ZeZ biedt adequate ondersteuning aan zelfstandigen; blijkens een evaluatie uit 2013 zijn de zelfstandigen tevreden over deze regeling. Uitbreiding van deze regeling ligt in de visie van het kabinet niet in de rede, gezien het feit dat zelfstandigen zich op de private markt aanvullend kunnen verzekeren. Een verplichting tot een regeling

<sup>10</sup> Deze regeling ontbrak in de periode 1 augustus 2004 tot 4 juni 2008. Hiervoor kunnen zelfstandigen die destijds zwanger waren alsnog een compensatie aanvragen.

voor verlof of uitkering ingeval van vaderschap acht het kabinet niet nodig en niet passend bij het karakter van zelfstandig ondernemerschap.

- Op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid is het kabinet van mening dat het aan zelfstandigen zelf is om adequate voorzieningen te treffen, passend bij de persoonlijke situatie en behoeften. De private markt biedt hiervoor een breed scala aan mogelijkheden. Generieke verplichte aansluiting van zelfstandigen bij collectieve regelingen acht het kabinet in strijd met de ondernemersvrijheid. Tegelijk onderkent het kabinet dat toegang tot betaalbare verzekeringen voor sommige groepen zelfstandigen een probleem kan vormen. In het regeerakkoord is dan ook opgenomen dat wordt gezien hoe de toegang tot arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kan worden verbeterd.

In onderdeel b wordt aanbevolen om zelfstandigen op vrijwillige basis toegang te geven tot collectieve werkloosheidsregelingen. Het kabinet is hier geen voorstander van. Vrijwillige aansluiting van zelfstandigen bij werkloosheidsverzekeringen acht het kabinet niet logisch gezien het karakter van zelfstandig ondernemerschap. Fluctuatie in het werk/opdrachtvolume is de kern van het ondernemersrisico. Een zelfstandige heeft – meer dan een werknemer – invloed op zijn eigen werkvoorraad (al dan niet succesvolle acquisitie). Ook kan risicoselectie optreden waardoor vooral zelfstandigen met een hoog risico op werkloosheid zich aanmelden voor de vrijwillige verzekering, wat zorgt voor ondraagbaar hoge premies of een hoge subsidie om de premies betaalbaar te houden. Dit verdraagt zich slecht met vrijwillige aansluiting bij een collectief gefinancierde werkloosheidsverzekering.

#### *Effectieve dekking en overdraagbaarheid: Artikel 10+11*

Omdat Nederland maar één stelsel kent als het gaat om volksverzekeringen en werknemersverzekeringen speelt overdraagbaarheid hierbij geen rol. Dit ligt echter anders bij pensioenen. Ervan uitgaande dat bepaling 11 ziet op aanvullend pensioen, gelden de volgende bezwaren:

- In Nederland blijven tweede en derde pijler pensioenaanspraken in stand als iemand wisselt van baan of bijvoorbeeld zelfstandige wordt. Het recht op waardeoverdracht is echter voorbehouden aan werknemers, en vindt alleen plaats naar de pensioenuitvoerder van de nieuwe werkgever of beroepspensioenregeling. Als iemand eerst werknemer is, vervolgens zelfstandige en daarna weer werknemer, dan kan deze persoon het eerste pensioen wel laten overdragen naar de pensioenregeling van zijn nieuwe werkgever. Het eventueel opgebouwde pensioen als zelfstandige kan niet overgedragen worden, dit blijft een apart potje.
- Er kan geen waarde worden overgedragen tussen tweede en derde pijler. Dit heeft o.a. te maken met het afkoopverbod in de tweede pijler, dit bestaat niet in de derde pijler.
- Indien het waardeoverdracht betreft naar het buitenland, dan kan dit alleen naar een onder toezicht staande pensioeninstelling, onder voorwaarde dat de mogelijkheden tot afkoop van de overgedragen pensioenaanspraken na de waardeoverdracht niet ruimer zijn dan op basis van de Pensioenwet (lees afkoopverbod in Nederland).
- Bij een inkomende waardeoverdracht uit het buitenland mag een Nederlandse pensioenuitvoerder deze alleen accepteren als er geen voorwaarden in verband met de waardeoverdracht worden gesteld die in strijd zijn met de Pensioenwet.

### *Adequaatheid: Artikel 12 tot en met 15*

Deze artikelen gaan uit van een (publiek) sociale zekerheidsstelsel waar zelfstandigen op dezelfde manier als werknemers onder vallen en doet aanbevelingen voor de premiestelling en het beschermingsniveau voor zelfstandigen in zo'n stelsel. Deze aanbevelingen zijn voor Nederland niet van toepassing, omdat de regering ervoor heeft gekozen om zelfstandigen zelf de afweging te laten maken of en hoe zij zich verzekeren. Het kabinet is niet van plan de dekking van het publieke sociale zekerheidsstelsel uit te breiden naar zelfstandigen, of in te grijpen in de private verzekeringsmarkt voor zelfstandigen. Zie ook de reactie op artikel 9 hierboven.

### *Transparantie: Artikel 16 + 17*

Het kabinet is voorstander van heldere voorwaarden en regels als het gaat om sociale zekerheid. Bij artikel 17 zou echter beter gesteld kunnen worden dat de administratieve eisen zo simpel mogelijk zouden moeten zijn. Het kabinet streeft ernaar de administratieve lasten voor burgers te beperken. Tegelijkertijd wil het kabinet opmerken dat de Commissie er vanuit lijkt te gaan dat het in alle lidstaten mogelijk is de eisen te versimpelen, maar wellicht is dit niet het geval.

### *Implementatie, rapportage en evaluatie: Artikel 18 tot en met 23*

Het kabinet begrijpt dat de Commissie verschillende rapportage en evaluatie onderdelen heeft opgenomen in het voorstel. Deze zijn echter al wel behoorlijk dwingend en gedetailleerd. Op dit moment verzamelt en produceert Nederland nog geen statistieken over de toegang tot verschillende vormen van sociale bescherming, zoals in artikel 18 wordt bedoeld. Onderzoek hiernaar uitzetten zou niet eenvoudig zijn en extra tijd en geld kosten. Het kabinet is daarom geen voorstander van een aanbeveling zoals opgenomen in artikel 18. Zij zal zich ervoor inzetten om dit artikel te verwijderen of dusdanig aan te passen dat het niet tot extra inspanning van het CBS leidt. Ook bij het voorgestelde benchmarking raamwerk heeft het kabinet twijfels (artikel 19). In beginsel is Nederland voorstander van benchmarking als dit gebruikt wordt als een analytisch hulpmiddel. Echter, benchmarking is alleen zinvol als er adequate objectieve criteria zijn aan de hand waarvan onomstreden conclusies getrokken kunnen worden. Bij sociale bescherming gaat het soms om bewuste politieke en normatieve keuzes en dan is het de vraag of benchmarking zinvol is. Het kan het beeld ook vertekenen. Daarnaast is het kabinet benieuwd wat precies verwacht wordt van de lidstaten omtrent de in te dienen actieplannen (artikel 20) en hoe de Commissie precies progressie wil gaan evalueren (artikel 21). Het kabinet acht bestaande rapportageverplichtingen zoals binnen het Europees Semester hiervoor ook geschikt.

### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

In dit vroege stadium is er nog weinig informatie over het krachtenveld, aangezien de eerste Raadswerkgroep over dit voorstel hoogstwaarschijnlijk niet voor half april 2018 zal plaatsvinden.

## **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Bevoegdheid*

Het voorstel voor deze Raadsaanbeveling is gebaseerd op de artikelen 292 VWEU, in combinatie met artikel 153 VWEU en artikel 352 VWEU.



Artikel 292 VWEU bepaalt dat de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Uit artikel 153, lid 1 onder c, en lid 2, VWEU volgt dat de Uniewetgever, ter ondersteuning en aanvulling van het optreden van de lidstaten, op het gebied van de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers maatregelen kan vaststellen. Hierbij moet worden vermeden dat 1) zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen worden opgelegd dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zouden kunnen worden belemmerd, 2) het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialebeschermingstelsel vast te stellen onverlet wordt gelaten en 3) er geen aanmerkelijke gevolgen zijn voor het financiële evenwicht van die stelsels. Artikel 352 VWEU kan als rechtsgrondslag gebruikt worden ten aanzien van optreden van de Unie – binnen de bestaande beleidsgebieden- waarvoor geen specifieke rechtsgrondslag bestaat. Het artikel kan alleen worden gebruikt als duidelijk is dat de bepalingen die via dit artikel worden vastgesteld nodig zijn om een doelstelling uit het verdrag te verwezenlijken. Gezien de aanbeveling ook zelfstandigen betreft, en deze niet onder artikel 153 VWEU vallen, verwijst de Commissie ook naar artikel 352 VWEU.

Het Kabinet meent dat er een adequate rechtsbasis is voor de bevoegdheid van de Unie op basis van de hierboven genoemde artikelen in het EU-werkingsverdrag.

#### *b) Subsidiariteit*

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief, in die zin dat aanvullend en ondersteunend optreden van de EU op dit terrein meerwaarde heeft ten opzichte van enkel optreden op het niveau van de lidstaten.

Voor het kabinet is het vooral belangrijk dat ieder van de lidstaten haar burgers voldoende mogelijkheden biedt voor sociale bescherming, en dat de regels die daar nationaal voor gelden niet worden ontdoken om daarmee op de interne markt onrechtmatig voordeel te verkrijgen. De afstemming op dit gebied moet dus ook op EU-niveau plaatsvinden. Daarbij is Nederland het met de Commissie eens dat EU-actie een springplank kan zijn voor verdere nationale hervormingen en dat dit een opwaartse convergentie naar betere levens- en arbeidsomstandigheden kan bevorderen. Door EU-actie kan een gelijke vooruitgang tussen lidstaten worden bewerkstelligd. Dit zal de sociale samenhang in de Unie bevorderen.

Belangrijk is daarbij wel te constateren dat de bescherming van werknemers in de lidstaten verschillend geregeld is en dat dit, gezien de verschillen in economische structuur en ontwikkeling alsmede vormgeving van de sociale stelsels, ook noodzakelijkerwijs zo moet zijn. Hierbij wijst het kabinet erop dat de bevoegdheid van de Unie met betrekking tot sociale bescherming en sociale zekerheid met name ziet op het aanvullen en het ondersteunen van het optreden van de lidstaten. Het beleid op deze terreinen blijft dus in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de lidstaten.

#### *c) Proportionaliteit*

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is negatief.

Allereerst is het kabinet van mening dat de aanbevolen generieke verplichtingen t.o.v. zelfstandigen niet geschikt zijn om de gestelde doelstellingen te bereiken. Zoals reeds vermeld worden zelfstandigen in Nederland gezien als ondernemers met keuzevrijheid en zijn zij vanuit dat uitgangspunt ook alléén verplicht verzekerd onder de volksverzekeringen. Volgens de minimumnormen van de Commissie zouden zelfstandigen echter verplicht beschermd moeten worden voor o.a. arbeidsongeschiktheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten en op vrijwillige basis voor werkloosheid. In Nederland is hier zeer bewust niet voor gekozen. Generieke verplichte aansluiting van zelfstandigen bij collectieve regelingen is in de visie van het kabinet in strijd met de ondernemersvrijheid. Zodoende is het kabinet van mening dat dit onderdeel van de aanbeveling niet op een passende wijze bijdraagt aan de waarborging van de sociale bescherming van zelfstandigen, omdat het ondernemers in hun vrijheid beperkt om een keuze te maken die past bij hun individuele situatie.

Daarnaast is het Kabinet van mening dat de procedures in het Europees Semester met de landenspecifieke aanbevelingen en de open methode van coördinatie op sociaal beleidsterrein voldoende mogelijkheden bieden om maatschappelijk ondoelmatige en/of onrechtvaardige verschillen in sociale bescherming aan de orde te stellen en te verkleinen. Als er al een aanbeveling op dit terrein nodig zou zijn, dan zou volgens het Kabinet bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een aanbeveling waarin de lidstaten worden aangemoedigd om te zorgen voor een adequaat vangnet voor iedereen tijdens zijn/haar werkende leven en voor ouderen in de periode daarna. Hierbij zou de keuze voor het wel of niet verplicht stellen van alle collectieve regelingen voor zelfstandigen dan aan lidstaten zelf worden gelaten. Dit alternatief zal worden ingebracht in de onderhandelingen.

Tot slot is het kabinet van mening dat de voorliggende aanbeveling te prescriptieve en te vergaande verwachtingen bevat ten aanzien van de uitvoering van de aanbeveling. Lidstaten zouden actieplannen moeten indienen, de progressie van lidstaten zal geëvalueerd worden, en er staat ook een tijdstip vermeld. Hoewel een aanbeveling geen juridisch bindende verplichtingen kan opleggen aan de lidstaten, gaat dit onderdeel van de aanbeveling hierin volgens het kabinet, mede gelet op hetgeen hierover opgemerkt onder 3 b, verder dan noodzakelijk.

#### *d) Financiële gevolgen*

Volgens de Commissie heeft de aanbeveling geen financiële gevolgen voor de EU begroting.

De gevolgen voor de Nederlandse begroting lijken beperkt zolang Nederland niet van plan is de dekking van de publieke sociale zekerheid uit te breiden naar zelfstandigen. De kosten lijken met name in additionele rapportageverplichtingen te zitten. Daarnaast zouden er kosten kunnen ontstaan voor het verstrekken van gepersonaliseerde informatie.

Als Nederland er voor zou kiezen om een deel van de sociale voorzieningen die nu privaat geregeld zijn, collectief te maken, brengt dit uiteraard een stijging van de overheidsuitgaven met zich mee (en een evenredige stijging van de premielast). Eventuele budgettaire gevolgen van de aanbeveling worden gedekt binnen de begroting van SZW.

*e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht*

Regeldruk en administratieve lasten

De precieze gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten hangen af van hoe Nederland invulling zal geven aan de aanbeveling. De inschatting is dat de regeldruk en administratieve lasten voor bedrijven en organisaties hoe dan ook zullen toenemen gezien de aanbeveling nieuwe verplichtingen oplegt. Meer concreet zullen er bijvoorbeeld kosten verbonden zijn aan de nieuwe statistieken die Nederland zou moeten gaan verzamelen zoals aanbevolen in artikel 18. Uit het impact assessment van de Commissie blijkt dat wordt verwacht dat, afhankelijk van financieringskeuzes, bedrijven een stijging van loonkosten zullen ervaren voor niet-standaard werknemers.

Concurrentiekracht

Volgens het impact assessment dat de Commissie heeft uitgevoerd, zouden bedrijven kunnen profiteren van verminderde oneerlijke concurrentie en zal de aanbeveling een gelijk speelveld creëren voor bedrijven. Bedrijven die op dit moment personeel tewerkstellen op niet-standaard contracten die zijn vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen en op deze manier de kosten verlagen, zouden dat o.b.v. deze aanbeveling niet meer mogen doen. Nederland kan deze redenering van de Commissie volgen maar ziet tegelijkertijd ook een nadeel voor de concurrentiekracht. Het opleggen van meer verplichtingen aan zelfstandigen, leidt ook tot minder flexibiliteit onder deze groep en daarmee op de arbeidsmarkt. Dat kan de concurrentiekracht negatief beïnvloeden. Bovendien is het de vraag in hoeverre dit voorstel daadwerkelijk zal bijdragen aan een gelijk speelveld. Helder is dat dit voorstel niet past in het Nederlandse model. Nederland kan zich voorstellen dat zij niet de enige lidstaat is met een niet-compatibel systeem voor dit voorstel.