



Bruxelles, den 31.1.2023  
COM(2023) 43 final

## **RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET**

**om gennemførelsen af Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse for  
arbejdstagere og selvstændige**

**DA**

**DA**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

|  |    |
|--|----|
| INDHOLDSFORTEGNELSE .....  | 1  |
| NØGLERESULTATER .....  | 2  |
| 1. Introduktion.....   | 4  |
| 1.1. Redegørelse for konteksten.....   | 4  |
| 1.2. Henstillingens formål.....  | 5  |
| 1.3. Støtte til gennemførelsen .....   | 6  |
| 1.4. Gennemgang af gennemførelsen.....   | 8  |
| 2. Gennemgang af fremskridtene med gennemførelsen af Rådets henstilling .....  | 8  |
| 2.1. Øjeblikksbillede af de nationale gennemførelsesplaner: et blandet billede med hensyn til fokus og ambitionsniveau ..... | 8  |
| 2.2. Formel dækning .....  | 11 |
| 2.2.1. Mangler .....   | 11 |
| 2.2.2. Politiske tiltag .....  | 12 |
| 2.3. Effektiv dækning.....   | 16 |
| 2.3.1. Mangler.....  | 16 |
| 2.3.2. Politiske tiltag .....  | 18 |
| 2.4. Tilstrækkelighed .....  | 19 |
| 2.4.1. Mangler.....  | 20 |
| 2.4.2. Politiske tiltag .....  | 21 |
| 2.5. Gennemsigtighed .....   | 23 |
| 2.5.1. Adgang til oplysninger.....   | 23 |
| 2.5.2. Forenkling.....   | 26 |
| 3. Opsummering af fremskridt.....  | 27 |
| 3.1. Positiv udvikling i adgangen til social beskyttelse for alle .....  | 27 |
| 3.2. Der er fortsat udfordringer .....   | 28 |
| 4. Konklusioner.....   | 30 |
| BILAG: Hovedelementerne i de nationale gennemførelsesplaner for adgang til social beskyttelse (og ajourføring) .....         | 32 |

## NØGLERESULTATER

Gennemførelsesindsatsen i de tre år efter vedtagelsen af Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige og på baggrund af foranstaltninger til håndtering af covid-19-pandemiens sociale konsekvenser viser et blandet billede i hele Europa. Det overordnede ambitionsniveau i forbindelse med gennemførelsen af henstillingen varierer betydeligt, og med få undtagelser sigter de fleste medlemsstater ikke mod at afhjælpe alle eksisterende mangler i adgangen til social beskyttelse. Der er behov for en yderligere gennemførelsesindsats for at afhjælpe de eksisterende mangler og de sociale og økonomiske konsekvenser af den russiske angrebskrig mod Ukraine, og den deraf følgende forværrede energikrise gør det endnu mere presserende at handle.

Arbejdsmarkederne er i konstant udvikling, og der er et stort antal mennesker, som på grund af deres ansættelsesforhold eller form for selvstændig virksomhed ikke har tilstrækkelig adgang til social beskyttelse. Dette udgør en risiko for velfærden for mange af disse personer og deres familier, men også for økonomien og samfundet.

I 2021 var næsten 40 % af den beskæftigede befolkning i EU (77 mio. mennesker) i ikke-standardiserede former for arbejde, dvs. med midlertidige kontrakter, deltidsarbejde og/eller selvstændige, og mange i denne gruppe oplever betydelige mangler i den sociale beskyttelse. I 2022 var der i 17 medlemsstater mindst én gruppe atypiske arbejdstagere, som ikke er dækket af alle grene af den sociale beskyttelse. Selvstændige er ikke dækket af alle grene i 19 medlemsstater.

### Formel dækning

Siden 2019 har 15 medlemsstater gennemført eller planlagt vigtige reformer for at forbedre deltagelsen i sociale beskyttelsesordninger for specifikke kategorier af personer på arbejdsmarkedet. Disse vedrører især selvstændige (navnlig selvstændige uden ansatte og økonomisk afhængige, selvstændige arbejdstagere) eller personer med atypiske kontraktformer eller personer, der arbejder i specifikke sektorer (hushjælp, kultur) med en høj forekomst af atypiske former for arbejde. Et betydeligt antal af dem vil dog sandsynligvis fortsat mangle formel adgang, da foranstaltningerne ikke afhjælper alle mangler eller gælder for alle grene og nogle medlemsstater ikke har planer om at afhjælpe de resterende mangler.

I det dusin af medlemsstater, der indberetter data, anslås det, at mindst 5,6 mio. atypiske arbejdstagere og 15,3 mio. selvstændige ikke har adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse. I de medlemsstater, hvor deltagelsen i sociale beskyttelsesordninger er frivillig for selvstændige erhvervsdrivende, er udnyttelsesgraden for ordningerne desuden generelt lav.

De vigtigste udfordringer, som medlemsstaterne har rapporteret med hensyn til at afhjælpe disse mangler, omfatter behovet for at bevare fleksibiliteten på arbejdsmarkedet eller kompleksiteten af at udvide dækningen for selvstændige (navnlig arbejdsløsheds- og invalideforsikring) og for specifikke grupper såsom platformsarbejdere, husarbejdere og landbrugere.

På den anden side bidrager foranstaltninger til at mindske brugen af atypiske kontraktformer til at mindske de formelle mangler i dækningen. Foranstaltningerne omfatter bedre overvågning, reduktion af sociale og skattemæssige incitamentter til at ansætte på kontrakter af

meget kort varighed eller via proformaselvstændig beskæftigelse, regulering af platformsarbejde eller reform af arbejdsretten for at imødegå segmentering, som alle forbedrer adgangen til social beskyttelse ved at sikre korrekt klassificering eller skabe klarere lovgivningsmæssige rammer for så vidt angår sociale beskyttelsesrettigheder, der er knyttet til forskellige beskæftigelsesstatusser.

### **Effektiv dækning**

Eksisterende regler om bidrag og rettigheder kan forhindre personer, der deltager i sociale beskyttelsesordninger, i at modtage nogen form for ydelse i praksis ("effektiv adgang"). Det kan f.eks. være, at de ikke opfylder minimumsvarigheden eller minimumsniveauet for bidrag. Siden 2019 har kun et begrænset antal nationale foranstaltninger taget fat på spørgsmålet om effektiv adgang, f.eks. ved at reducere optjeningsperioderne for arbejdsløshedsunderstøttelse eller sundhedsydelse. Forskellene i indkomststøtte mellem personer, der før arbejdsløshed var i "standardbeskæftigelse", i forhold til andre, er fortsat betydelige i mange EU-medlemsstater. Generelt er der stadig mindre sandsynlighed for, at selvstændige modtager ydelser, og i en række lande er der stadig mindre sandsynlighed for, at midlertidigt ansatte og deltidsansatte modtager ydelser end personer, der har en tidsbegrænset kontrakt eller en fuldtidskontrakt.

### **Tilstrækkelighed**

"Tilstrækkelige" sociale beskyttelsesordninger sikrer en passende og rettidig indkomstkompensation for personer, der oplever indkomsttab, som opretholder deres levestandard og beskytter dem mod fattigdom. Omkring halvdelen af medlemsstaterne iværksatte eller bebudede foranstaltninger til at forbedre tilstrækkeligheden i deres nationale gennemførelsesplaner, navnlig med hensyn til pensioner — for selvstændige, personer med lave ydelser eller specifikke erhverv. Der blev også truffet foranstaltninger til at forbedre arbejdsløshedsunderstøttelsens tilstrækkelighed ved at forlænge dens varighed og/eller størrelse. Der er dog stadig udfordringer. Midlertidigt ansatte lider større materielle og sociale afsavn sammenlignet med fastansatte, og det samme gør deltidsansatte sammenlignet med fuldtidsansatte. Selvstændige, deltidsansatte og midlertidigt ansatte er også mere udsat for økonomisk fattigdom end arbejdstagere i standardansættelsesforhold.

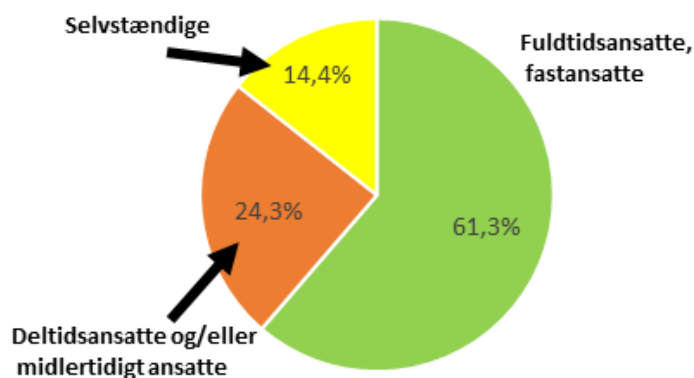
### **Gennemsigtighed**

Gennemsigtighed er afgørende for at forbedre adgangen til social beskyttelse. Alligevel er reglerne for social beskyttelse nogle gange for komplekse eller uklare, så personer måske ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på deres rettigheder og forpligtelser eller på, hvordan de skal udøve disse rettigheder og overholde deres forpligtelser. Selv om det ikke er et hovedfokus i de nationale gennemførelsesplaner, er mange lande begyndt at digitalisere forvaltningen og leveringen af social beskyttelse gennem forenklede one-stop-portaler, automatiseret adgang til visse ydelser, pensionssimulatorer eller forududfyldte ansøgningsskemaer. Der er stadig behov for en større indsats i denne henseende, herunder foranstaltninger til at tackle den digitale kløft for sårbare personer såsom personer med ringe læse- og skrivefærdigheder (digitale, administrative og finansielle), personer med handicap og andre.

# 1. Introduktion

## 1.1. Redegørelse for konteksten

I dag omfatter EU's arbejdsmarkeder et betydeligt antal personer i (solo-)selvstændig virksomhed, i job, der ikke er omfattet af standardkontrakter, i kombinationer af afhængig beskæftigelse og selvstændig virksomhed eller i skift mellem dem. I 2021 var næsten 40 % af den beskæftigede befolkning i EU (76,7 mio. mennesker) i ikke-standardiserede former for arbejde<sup>1</sup>, dvs. med midlertidige kontrakter (23,7 mio.), deltidsarbejde (36,4 mio.) og/eller selvstændige (26,9 mio., herunder 18,4 mio. selvstændige uden ansatte)<sup>2</sup>, i modsætning til tidsubegrænsede fuldtidskontrakter. Selv om den samlede andel af personer i atypiske former for arbejde har været stabil i det seneste årti, og situationerne varierer meget fra gruppe til gruppe og inden for grupper, er visse nye former for beskæftigelse (løsarbejdere, selvstændige konsulenter, platformsarbejdere) blevet mere udbredte<sup>3</sup> i EU's medlemsstater og er generelt mindre dækket af social beskyttelse.



I 2021 var 77 millioner mennesker i EU i atypiske former for arbejde, dvs. med en midlertidig kontrakt, deltidsarbejde og/eller selvstændige. De udgør ca. 40 % af befolkningen i beskæftigelse.

De sociale beskyttelsessystemer er ofte stadig udformet til almindelige arbejdstagere (fuldtidsansatte, fastansatte, arbejdstagere). Som følge heraf er store dele af arbejdsstyrken ikke tilstrækkeligt dækket af social beskyttelse på grund af deres arbejdsmarkedsstatus eller typen af ansættelsesforhold. Disse mangler udgør en risiko for velfærd for de berørte personer og deres familier, som oplever større økonomisk usikkerhed. De påvirker også økonomien og samfundet i form af indenlandsk efterspørgsel, investeringer i menneskelig kapital og social samhørighed. Forskellene i dækningen af atypisk beskæftigelse bidrager til manglende retfærdighed i samfundet og øger kløften mellem generationer, køn eller sociale grupper, da unge, udenlandsk fødte og kvinder sjældnere ansættes på tidsubegrænsede fuldtidskontrakter. En mindskelse af forskellene i adgangen til social beskyttelse for atypiske

<sup>1</sup> Kilde: Eurostat, EU-arbejdsstyrkeundersøgelse (EU-LFS).

<sup>2</sup> Desuden var ca. 800 000 personer i 2017 "økonomisk afhængige, selvstændige arbejdstagere", dvs. selvstændige uden ansatte, som i de seneste 12 måneder kun arbejdede for én kunde eller for én dominerende kunde, som fastsatte deres arbejdstid (kilde: EU-LFS, modulet om selvstændig virksomhed).

<sup>3</sup> Eurofound (2017), [Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects](#), og EC (2018) ESDE, [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#).

former for arbejde kan således bidrage til at mindske uligheder, herunder kønsbestemte løn- og pensionsforskelle.

I 12. princip i den europæiske søjle for sociale rettigheder fastsættes det, at "uanset arten og varigheden af ansættelsesforholdet har arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende på sammenlignelige vilkår ret til passende social beskyttelse"<sup>4</sup>. For at operationalisere denne politiske ambition vedtog Rådet i 2019 en henstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige<sup>5</sup>.

I handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder<sup>6</sup> fremhævede Kommissionen, at de ekstraordinære foranstaltninger, der er truffet under covid-19-pandemien for at udvide den sociale beskyttelse til grupper, der er udelukket på forhånd, kan være en inspirationskilde for strukturreformer, der forbedrer beskyttelsen af arbejdsløse, atypiske arbejdstagere og selvstændige.

Den digitale omstilling, som er fremskyndet af covid-19-pandemien, er i færd med at omforme EU's økonomi og arbejdsmarkeder, ikke mindst gennem udvidelsen af digitale arbejdsplatforme<sup>7</sup>. Platformsarbejde kan give mulighed for lettere at få adgang til arbejdsmarkedet eller opnå yderligere indkomst gennem en sekundær aktivitet, men det skaber også udfordringer, herunder med hensyn til social beskyttelse.

Ud over at det er bydende nødvendigt at forvalte den grønne omstilling på en retfærdig måde, er der siden begyndelsen af 2022 opstået en ny udfordring: det økonomiske og geopolitiske miljø, der blev udløst af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, og som førte til øgede energi- og råvarepriser, inflationspres og stigende økonomisk usikkerhed. Dette kan skubbe allerede sårbare husstande ud i fattigdom. Sociale beskyttelsessystemer skal spille en central rolle med hensyn til både at forebygge og håndtere disse virkninger ved at styrke de eksisterende sociale sikkerhedsnet og støtte de mest sårbare.

## 1.2. Henstillingens formål

**Rådets henstilling har til formål at sikre, at alle arbejdstagere og selvstændige har formel adgang til og bidrager til effektiv, passende og gennemsigtig social beskyttelse for så vidt angår seks grene af social beskyttelse:** ydelser ved arbejdsløshed, sygdoms- og sundhedsydelse, ydelser ved moderskab og faderskab, ydelser ved invaliditet, alders- og efterladteydelse samt ydelser i forbindelse med arbejdsulykker og erhvervs sygdomme.

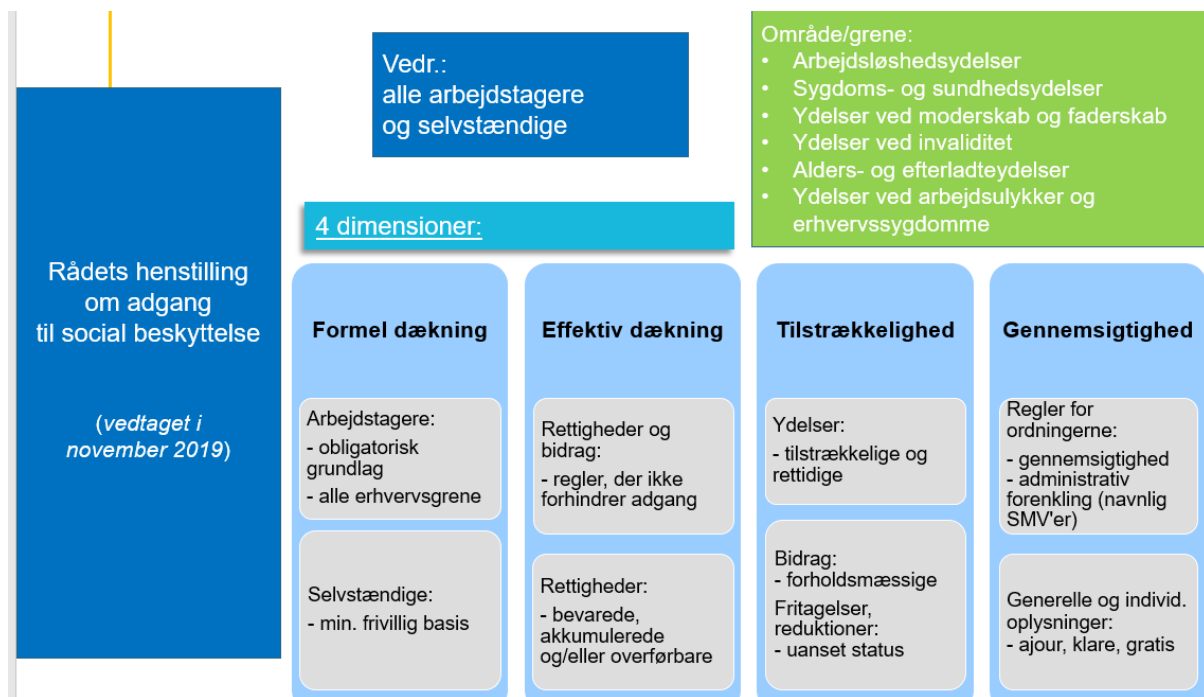
---

<sup>4</sup> I Rådets henstilling og i denne rapport henviser "atypiske arbejdstagere" til "ansatte" under atypiske (midlertidig eller deltidsansættelse) kontrakter, mens "personer i atypiske former for arbejde" omfatter både arbejdstagere med atypiske kontrakter og selvstændige.

<sup>5</sup> [2019/C 387/01](#).

<sup>6</sup> COM(2021) 102 final.

<sup>7</sup> Ifølge de data, der blev anvendt i [Kommissionens forslag til direktiv](#) fra 2021, arbejder 28 mio. mennesker i EU via digitale arbejdsplatforme, og 1,7-4,1 mio. kan omklassificeres som arbejdstagere i henhold til direktivet.



I punkt 19 i Rådets henstilling opfordres medlemsstaterne til at gennemføre principperne i henstillingen så hurtigt som muligt og til at forelægge en plan med de tilsvarende foranstaltninger, der skal træffes på nationalt plan senest den 15. maj 2021. I december 2022 havde alle medlemsstater med undtagelse af Luxembourg forelagt en sådan national gennemførelsesplan<sup>8</sup>. De nationale gennemførelsesplaner blev drøftet af EPSCO-ministrene (beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik) i december 2021 som led i det europæiske semester og i maj 2022 i SPC (Udvalget for Social Beskyttelse). De europæiske arbejdsmarkedsparters organisationer blev også specifikt hørt i maj 2022.

### 1.3. Støtte til gennemførelsen

Siden vedtagelsen af Rådets henstilling har Kommissionen truffet specifikke foranstaltninger for at støtte gennemførelsen af henstillingen.

Kommissionen arbejdede sammen med SPC's undergruppe vedrørende indikatorer for at **udarbejde en overvågningsramme for vurdering af fremskridtene hen imod de centrale mål i henstillingen**. En første version af rammen blev godkendt af Udvalget for Social Beskyttelse i oktober 2020<sup>9</sup>, og siden da har Kommissionen støttet metodeforbedringer og årlige ajourføringer af overvågningsrammen<sup>10</sup>. Overvågningsrammen omfatter indikatorer til måling af formel dækning, effektiv dækning og ydernes tilstrækkelighed for alle typer arbejdstagere inden for relevante grene af social beskyttelse. Den omfatter også arbejdsmarkedsindikatorer til måling af mangfoldigheden af arbejdsmarkedsstatus og indikatorer for reglerne for rettigheder og bidrag.

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

<sup>9</sup> [Overvågningsramme](#) for adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige.

<sup>10</sup> [Ajourføring](#) af overvågningsrammen i 2021. Bemærk, at Det Fælles Forskningscenter også arbejder på at forbedre den, f.eks. Antón & Grande (2022), Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU.

**Ikke desto mindre er der behov for yderligere forbedringer i overvågningen af adgangen til social beskyttelse i alle EU's medlemsstater.** De aktuelle data, der er tilgængelige på EU-plan, gør det f.eks. ikke muligt direkte at måle forholdet mellem forsikringsbegivenhedens indtræden og modtagelsen af en ydelse, bortset fra arbejdsløshedsunderstøttelse og alderdomsydelser. Selv om der er gjort fremskridt med hensyn til kvantificering af mangler i den formelle dækning, er disse data desuden ikke tilgængelige for alle lande, og de data, der er tilgængelige, er ikke fuldt sammenlignelige. Endelig skal der gøres gradvise fremskridt på flere områder. Der er f.eks. behov for en bedre forståelse af selvstændiges økonomiske og sociale situation (navnlig deres indkomst) under hensyntagen til de forskellige niveauer for socialsikringsbidrag.

**På det politiske område har Kommissionen fremmet indgående drøftelser om gennemførelsen af henstillingens forskellige dimensioner med deltagelse af repræsentanter for medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og interessenter**<sup>11</sup>. Europa-Kommissionen overvåger også spørgsmål om social beskyttelse som led i det europæiske semester. Med henblik på at afbøde de sociale konsekvenser af covid-19-pandemien anbefalede Kommissionen i 2020, at ni medlemsstater forbedrer den sociale beskyttelse for atypiske arbejdstagere og selvstændige (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI), og at fire medlemsstater i 2022 modtog en landespecifik henstilling på områder, der er omfattet af Rådets henstilling fra 2019 (EE, HU, NL og PL). Derudover peger SPC's overvågningsværktøj<sup>12</sup> hvert år på medlemsstater med en central social udfordring med hensyn til adgang til social beskyttelse<sup>13</sup>.

Ifølge Kommissionens analyse omfatter to tredjedele af genopretnings- og resiliensplanerne desuden reformer eller investeringer, der har til formål at forbedre adgangen til social beskyttelse (primært med fokus på at forenkle adgangen gennem digitale investeringer og øge tilstrækkeligheden af arbejdsløsheds- og alderdomsydelser)<sup>14</sup>.

To tredjedele af genopretnings- og resiliensplanerne omfatter reformer eller investeringer, der har til formål at forbedre adgangen til social beskyttelse.

Siden 2019 har Kommissionen desuden iværksat flere relaterede initiativer, f.eks. for at forbedre mindstelønningers<sup>15</sup> og mindsteindkomsters<sup>16</sup> dækning og tilstrækkelighed, forbedre situationen for platformsarbejdere<sup>17</sup> og håndtere de sociale virkninger af den grønne omstilling, navnlig for arbejdstagere med behov for støtte til jobomstilling og indkomststøtte<sup>18</sup>. Direktivet om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår sikrer også, at arbejdstagere i EU får vigtige

<sup>11</sup> Disse omfatter en række arrangementer vedrørende gensidig læring (se [rapport](#) offentliggjort i 2020) og et arrangement på højt plan om social beskyttelse af selvstændige i juni 2022.

<sup>12</sup> Overvågningsværktøjet udviklet sammen med SPC for at identificere årlige centrale sociale tendenser i EU.

<sup>13</sup> I SPC's [årsrapport](#) for 2022 blev følgende otte medlemsstater anført som havende en "central social udfordring" inden for adgang til social beskyttelse: EI, ES, IT, NL, PL, PT, RO og SK.

<sup>14</sup> Se også den tematiske analyse af resultattavlen for genopretning og resiliens om [social beskyttelse](#).

<sup>15</sup> Direktiv (EU) 2022/2041.

<sup>16</sup> COM(2022) 490 final.

<sup>17</sup> COM(2021) 762 final.

<sup>18</sup> COM(2021) 801 final.



oplysninger om deres kontrakter på et tidligt tidspunkt, navnlig om social sikring<sup>19</sup>. Disse initiativer går hånd i hånd i retning af at sikre, at alle mennesker, uanset deres arbejdsform, har adgang til passende social beskyttelse mod økonomiske risici, og at alle også bidrager til finansieringen heraf, som det også anbefales på globalt plan<sup>20</sup>.

#### 1.4. Gennemgang af gennemførelsen

**I Rådets henstilling opfordres Kommissionen til at gennemgå fremskridtene med gennemførelsen og aflægge rapport til Rådet.** I sin analyse bygger denne rapport på den overvågningsramme, der er udarbejdet sammen med SPC for at vurdere fremskridtene hen imod de centrale mål i henstillingen og de seneste foranstaltninger og reformer, der er truffet eller bebudet af medlemsstaterne, som afspejlet i deres nationale gennemførelsesplaner, det europæiske semester eller genopretnings- og resiliensplanerne. Rapporten bygger videre på den tematiske rapport fra European Social Policy Network (ESPN) om gennemsigtighedsdimensionen<sup>21</sup>, tematiske drøftelser i SPC, udvekslinger med arbejdsmarkedets parter og konklusioner fra gensidige læringsarrangementer tilrettelagt af Kommissionen.

**Rapporten gennemgår fremskridtene med hensyn til henstillingens fire dimensioner (formel dækning, effektiv dækning, tilstrækkelighed og gennemsigtighed) og med hensyn til arbejdstagere i atypiske former for beskæftigelse og selvstændige.** Den fokuserer på foranstaltninger og reformer, der er gennemført siden vedtagelsen af Rådets henstilling, eller som er planlagt. Da arbejdstagere i standardformer for beskæftigelse har adgang til de fleste grene af social beskyttelse i de fleste EU-medlemsstater, fokuserer rapporten hovedsagelig på at afhjælpe mangler for selvstændige og for arbejdstagere med atypiske kontrakter. Hvor det er muligt, anvender rapporten data til at måle de fremskridt, der er gjort siden vedtagelsen af henstillingen i efteråret 2019, selv om de seneste tilgængelige statistikker for nogle indikatorer går tilbage til 2020-2021<sup>22</sup>.

## 2. Gennemgang af fremskridtene med gennemførelsen af Rådets henstilling

### 2.1. Øjebliksbillede af de nationale gennemførelsesplaner: et blandet billede med hensyn til fokus og ambitionsniveau

Oversigten<sup>23</sup> over de 26 nationale gennemførelsesplaner viser, at **næsten alle nationale gennemførelsesplaner implicit eller eksplicit henviser til eksisterende/tilbageværende mangler i adgangen til social beskyttelse på nationalt plan. I kun halvdelen af**

---

<sup>19</sup> Direktiv (EU) 2019/1152. Se også direktiv (EU) 2016/2102 om tilgængeligheden af offentlige organers websteder og mobilapplikationer.

<sup>20</sup> ILO's [henstilling](#) fra 2012 om social mindstebeskyttelse og [globale opfordring](#) fra 2021 til handling for en menneskecentreret genopretning.

<sup>21</sup> Spasova, S., et al (2023), Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification, ESPN, EU's Publikationskontor.

<sup>22</sup> Oplysninger om formel dækning eller vedrørende bidrag og rettigheder (MISSOC) foreligger for begyndelsen af 2022, mens dataene for andre indikatorer (f.eks. EU-SILC) vedrører 2021 (og dermed 2020-indkomst).

<sup>23</sup> En første oversigt over de 21 nationale gennemførelsesplaner, der blev forelagt i september 2021, blev offentliggjort i SPC's [årsrapport for 2021](#) og i [den fælles beskæftigelsesrapport for 2022](#).

**medlemsstaterne er alle grupper og typer af mangler dog dækket.** Desuden fokuserede de nationale gennemførelsesplaner i høj grad på situationen med hensyn til formel dækning, mens andre dimensioner af adgang til social beskyttelse er mindre godt dækket på trods af eksisterende indikatorer, der er aftalt på EU-plan for at overvåge effektiv adgang eller tilstrækkelighed. Det er vigtigt at bemærke, at nogle medlemsstater mener, at de allerede har gennemført alle henstillingens bestemmelser (BG, SE) eller næsten alle (CZ, FR, HU, AT, PL), se også tabellen i bilaget.

De fleste nationale gennemførelsesplaner (22 ud af de 26 indsendte)<sup>24</sup> henviser til specifikke foranstaltninger, der er truffet, eller nye tilsagn på nationalt plan for at gennemføre henstillingen. **Omfanget af foranstaltningerne og tidsplanen herfor (der allerede er truffet eller planlagt) varierer imidlertid betydeligt fra land til land**<sup>25</sup> : Ti nationale gennemførelsesplaner fokuserer på én vigtig politisk og/eller lovgivningsmæssig foranstaltning, 11 omfatter et sæt af tre til otte foranstaltninger, og Belgiens plan indeholder mere end 30 foranstaltninger.

Foranstaltningerne i de nationale gennemførelsesplaner dækker en lang række sociale sikringsgrene, men de tre hyppigst dækkede er pensioner, arbejdsløshedsunderstøttelse og sygedagpenge — mens andre grene (moderskab og faderskab, arbejdsulykker og erhvervs sygdomme, sundhedspleje og invaliditet) behandles mindre hyppigt.

#### **Tekstboks 1: Covid-19-pandemien og indvirkning på de sociale beskyttelsessystemer**

**Covid-19-pandemien har illustreret den afgørende rolle, som social beskyttelse spiller med hensyn til at skabe et sikkerhedsnet i krisetider**, samtidig med at den har blotlagt mangler i adgangen og presset mange medlemsstater til midlertidigt at udvide den sociale beskyttelse til at omfatte tidligere udækkede grupper. I betragtning af at sundhedskrisen overlapper med henstillingens gennemførelsesperiode, er det ikke overraskende, at 24 ud af de 26 nationale planer henviser til foranstaltninger, der er truffet som reaktion på pandemien, idet tre af planerne udelukkende henviser til sådanne foranstaltninger. Imidlertid henviser kun otte nationale planer til foranstaltninger, der er blevet permanente, primært med fokus på at forbedre dækningen for selvstændige eller arbejdstagere i specifikke sektorer, såsom den kulturelle sektor.

Covid-19-pandemien fremskyndede også i nogle tilfælde digitaliseringen af sociale tjenester, herunder en bredere og forenklet brug af elektroniske formularer, telerådgivning og bedre datainteroperabilitet mellem forskellige offentlige myndigheder.

**Med hensyn til tidsplan henviser 13 medlemsstater til foranstaltninger, der er truffet siden 2019**, og 18 medlemsstater henviser til foranstaltninger, der er under forberedelse eller "planlagt for fremtiden". Nogle medlemsstater henviser også til foranstaltninger, der er truffet, før henstillingen blev vedtaget.

<sup>24</sup> De nationale gennemførelsesplaner fra BG, HU, SE og SK henviste ikke til sådanne foranstaltninger.

<sup>25</sup> Der tages kun hensyn til de strukturelle foranstaltninger og derfor ikke til de midlertidige foranstaltninger, der er truffet som reaktion på covid-19-krisen.

Med hensyn til målgrupper er nogle foranstaltninger rettet mod alle personer i beskæftigelse, **men de fleste vedrører også situationen for specifikke grupper**: foranstaltninger, der specifikt er rettet mod selvstændige, nævnes af 17 medlemsstater, og foranstaltninger for arbejdstagere med atypiske kontrakter nævnes af 11 medlemsstater.

De nationale gennemførelsesplaner i nogle medlemsstater (f.eks. Belgien, Estland og Cypern) indeholder detaljerede oplysninger om hver foranstaltning, de planlægger, med hensyn til gren, målgruppe, forventet virkning, tidsplan, budget, gennemførelsesorgan og plan for overvågning/evaluering. For nogle andre landes vedkommende indeholder de nationale gennemførelsesplaner ikke nærmere oplysninger om de foranstaltninger, der er bebudet for fremtiden.

**Kun et begrænset antal nationale gennemførelsesplaner henviser til inddragelse af arbejdsmarkedets parter i udarbejdelsen af den nationale gennemførelsesplan eller af visse foranstaltninger.** Der henvises knap nok til andre interessenter, såsom civilsamfundsorganisationer. EU's arbejdsmarkedsorganisationer anførte<sup>26</sup>, at deres deltagelse var meget lav eller kom meget sent i processen, og de opfordrede til en tættere inddragelse i udformningen og gennemførelsen af foranstaltninger til forbedring af adgangen til social beskyttelse for atypiske arbejdstagere og selvstændige.

Ud over at forbedre adgangen til social beskyttelse henviste nogle medlemsstaters nationale gennemførelsesplaner også til **foranstaltninger, der har til formål at mindske overdreven brug af atypiske arbejdsformer**. Nederlandene tager f.eks. skridt til at mindske de sociale og skattemæssige incitamentter til at være (solo-)selvstændig eller til at ansætte virksomheder på tidsbegrænsede kontrakter. Tyskland og Polen traf foranstaltninger til bedre at overvåge dækningsgraden for personer med atypiske kontrakter.

Henstillingen opfordrer også medlemsstaterne til at forbedre tilgængeligheden af nationale statistikker om adgang til social beskyttelse, men kun nogle få medlemsstater (5 ud af 26, se bilaget) planlægger specifikke foranstaltninger på trods af den relativt begrænsede tilgængelighed af kvantitative data på dette område. Selv om mange medlemsstater har data, hovedsagelig fra administrative kilder, er de ikke altid opdelt efter ansættelsesforholdets art, køn eller alder, og der er begrænsede forsøg på at anslå dækningsgraden for de forskellige grene af social beskyttelse<sup>27</sup>. Desuden anvendes de tilgængelige data ikke systematisk i politikudformningen. Hverken de nationale gennemførelsesplaner eller arbejdsmarkedsparternes input til høringerne rejste specifikke spørgsmål vedrørende gennemførelsesforanstaltningernes indvirkning på små og mellemstore virksomheder. Arbejdsgiverorganisationerne har imidlertid anført, at selvstændige erhvervsdrivendes adgang til de mest relevante grene af den grundlæggende sociale beskyttelse til en rimelig pris bør være det ledende princip, mens adgang til en mere avanceret beskyttelse fortsat bør være frivillig.

De foranstaltninger, der er omhandlet i de nationale gennemførelsesplaner, kan drage fordel af en **bedre forbindelse med de politiske foranstaltninger under** genopretnings- og resiliensplanerne og opfølgende foranstaltninger i forbindelse med det europæiske semester.

---

<sup>26</sup> Høring af arbejdsmarkedets parter i EU (maj 2022) om gennemførelsen af henstillingen.

<sup>27</sup> Baseret på drøftelser i SPC's undergruppe vedrørende indikatorer, oktober 2022.

Dette vil maksimere deres virkning. For eksempel nævner de fleste nationale gennemførelsesplaner ikke foranstaltninger vedrørende forbedring af gennemsigtigheden af sociale beskyttelsesordninger, mens et stort antal genopretnings- og resiliensplaner fokuserer på digitalisering inden for social beskyttelse med det formål at give bedre adgang til sociale sikringstjenester, forenkle procedurerne og tilbyde enkle og effektive digitale løsninger for mennesker og virksomheder. Desuden kan medlemsstaterne også mobilisere instrumentet for teknisk støtte (TSI) til at støtte den nationale gennemførelse af strukturreformer.

## 2.2. Formel dækning

Arbejdstagere og selvstændige anses for "**formelt at være omfattet af en særlig social sikringsgren, hvis det fremgår af gældende lovgivning eller kollektiv overenskomst, at de har ret til at deltage i en social beskyttelsesordning inden for den pågældende gren.** Formel dækning kan ydes via obligatoriske eller frivillige ordninger" (Rådets henstilling, betragtning 15).

Medlemsstaterne blev opfordret til at forbedre den formelle dækning (for alle de grene, der er nævnt i henstillingen) og udvide den til at omfatte: a) alle arbejdstagere, uanset ansættelsesforholdets art, på obligatorisk basis, og b) selvstændige erhvervsdrivende, i det mindste på frivillig basis og, hvor det er relevant, på obligatorisk basis.

### 2.2.1. Mangler

**Kortlægningen af den formelle dækning<sup>28</sup> inden for overvågningsrammen viser, at der fortsat er betydelige forskelle på tværs af EU's medlemsstater for både atypiske arbejdstagere og selvstændige på trods af visse fremskridt siden 2019<sup>29</sup>.**

I 2022 stod mindst én gruppe af atypiske arbejdstagere i 17 medlemsstater<sup>30</sup> over for formelle mangler i mindst en af de relevante sociale sikringsgrene. De sociale sikringsgrene med flest mangler er arbejdsløshed (13 medlemsstater), sygdom (11) og barselsydelse (9). De berørte kategorier omfatter løsarbejdere eller arbejdstagere med forenklede tidsbegrænsede kontrakter, sæsonarbejdere og arbejdstagere med andre landespecifikke arbejdskontrakter<sup>31</sup>. I fem medlemsstater<sup>32</sup> vedrører manglerne kun den specifikke gruppe "lærlinge og praktikanter" (og ofte en undergruppe i denne kategori)<sup>33</sup>. Desuden er atypiske arbejdstageres adgang til mindst

---

<sup>28</sup> Dataindsamling om formel dækning (SPC), seneste ajourføring: Foråret 2022.

<sup>29</sup> I betragtning af de igangværende eller bebudede reformer af den formelle dækning (jf. tekstboks 2) ser det ud til, at antallet af mangler i dette afsnit vil falde en smule i løbet af de næste par år.

<sup>30</sup> CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI og SK. Bemærk: Dette afspejler situationen i foråret 2022. Siden oktober 2022 er den resterende formelle mangel blevet afhjulpet i Spanien, hvor husarbejdere har fået adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse.

<sup>31</sup> Dette omfatter "minijob" i Tyskland, (nogle) "civilretlige kontrakter" (dvs. en kategori af atypiske kontrakter, der anvendes til at indgå ansættelseskontrakter) i Polen, "aftaler om at udføre et job" i Tjekkiet, arbejdsaftaler med uregelmæssig indkomst i Slovakiet osv.

<sup>32</sup> DK, EL, FR, IT og NL.

<sup>33</sup> Dette afspejler de foreløbige resultater af gennemgangen af gennemførelsen af [Rådets henstilling om en kvalitetsramme for praktikophold](#).

én social sikringsgren i omkring halvdelen af medlemsstaterne kun frivillig, ofte gennem "tilvalgssystemer", navnlig for arbejdsløsheds-, alders-, invalide-, sygdoms- og barselsydelse.

På grundlag af data, der er tilgængelige i et begrænset antal medlemsstater, anslås det<sup>34</sup>, at ca. 5,6 mio. atypiske arbejdstagere ikke har adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse (i 11 medlemsstater), mens 366 000 ikke har adgang til ydelser ved sygdom (i seks medlemsstater), og 413 000 ikke har adgang til barselsydelse (i fem medlemsstater). Disse tal bør klart ses som lavere skøn, da ikke alle medlemsstater indberetter sådanne mangler, hvor de findes.

**Hvad specifikt angår selvstændige erhvervsdrivende findes der formelle mangler i mindst én af de sociale sikringsgrene i 19 medlemsstater (i 2022).** De mest berørte grene er arbejdsløshedsunderstøttelse (13 medlemsstater), efterfulgt af ydelser ved arbejdsulykker og erhvervs sygdomme (9), ydelser ved faderskab (5) og ydelser ved sygdom (3). Selv om det er i overensstemmelse med henstillingen, medfører det forhold, at adgangen for selvstændige er frivillig i mindst én gren i 19 medlemsstater<sup>35</sup>, hovedsagelig gennem tilvalgssystemer, generelt en lav udnyttelsesgrad for disse ordninger<sup>36</sup>. I nogle medlemsstater kan dette forklares ved, at folk får kort tid til at beslutte, om de ønsker at deltage i frivillige ordninger, kombineret med lange bindingsperioder.

I 2022 var selvstændige i 19 medlemsstater og visse atypiske arbejdstagere i 17 medlemsstater ikke omfattet af mindst én gren af social beskyttelse.

### 2.2.2. Politiske tiltag

**De fleste nationale gennemførelsesplaner bekræfter de mangler i den formelle dækning, der er beskrevet ovenfor, og de fleste medlemsstater fremlagde foranstaltninger, der skulle træffes for at afhjælpe dem.** Mange af disse foranstaltninger blev imidlertid truffet som reaktion på covid-19-krisen for at udvide adgangen midlertidigt og undtagelsesvist til specifikke kategorier af arbejdstagere, der tidligere ikke (eller kun delvist) var dækket (arbejdstagere med usikre kontrakter, husarbejdere og selvstændige) eller arbejdede i specifikke sektorer/erhverv (kultursektoren, sundhedspersonale osv.)<sup>37</sup>.

I lidt over halvdelen af medlemsstaterne (15) er de foranstaltninger, der er truffet eller bebudet siden 2019 vedrørende formel dækning, strukturreformer, der permanent skal afhjælpe manglerne i de grene, der er omfattet af henstillingen<sup>38</sup>. **Det drejer sig oftest om at afhjælpe manglerne i den formelle dækning for selvstændige**, hvilket skyldes det store antal medlemsstater, hvor de stadig er udelukket fra at få adgang til en række grene. Der lægges

<sup>34</sup> Baseret på aggregering af nationale skøn baseret på forskellige kilder og metoder, og ikke med dækning af alle medlemsstater med en mangel.

<sup>35</sup> Navnlig for ydelser ved sygdom, alderdom og efterladte samt moderskabsydelse.

<sup>36</sup> Se [2021-opdateringen](#) af overvågningsrammen og Schoukens (2022), [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#).

<sup>37</sup> Se nærmere oplysninger om andre lande i den [fælles beskæftigelsesrapport for 2022](#), Forslag til [den fælles beskæftigelsesrapport for 2023](#) og ESPN (2021), Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis.

<sup>38</sup> I nogle lande er rettighederne blevet udvidet over hele linjen for alle ansatte, f.eks. retten til fædreorlov (i BG og HR) i overensstemmelse med direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv fra 2019. Disse foranstaltninger behandles ikke specifikt i denne rapport.

mindre vægt på andre atypiske former for arbejde (f.eks. midlertidige kontrakter/deltidskontrakter).

**Tabel 1: Strukturreformer af formel dækning siden 2019**

|               | Strukturreformer i 15 medlemsstater: |                           |                               |   |
|---------------|--------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|---|
| Målgrupper    | For selvstændige                     | For atypiske medarbejdere | For begge grupper             | Ingen strukturreformer (i 12 medlemsstater)             |
| Medlemsstater | <i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>        | <i>ES, PL, PT</i>         | <i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i> | <i>AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI og SE</i> |

Kilde: Nationale gennemførelsesplaner og opdatering fra SPC. Bemærk: lande med kursiv: foreslåede eller bebudede reformer, der endnu ikke er vedtaget.

Blandt reformerne for selvstændige er nogle allerede gennemført, og mange er under forberedelse, mens andre er planlagt for fremtiden (jf. tekstboks 2).

### **Tekstboks 2: Social beskyttelse af selvstændige erhvervsdrivende**

Mens den samlede andel af selvstændige i arbejdsstyrken har været stabil i de seneste 25 år (omkring 14 % af arbejdsstyrken), er andelen af selvstændige uden ansatte steget (ca. 68,3 % af de 27 millioner selvstændige i EU)<sup>39</sup>. Den tilgængelige dokumentation for syv medlemsstater (BE, DE, IT, LU, NL, PL og SE) peger i retning af en høj fattigdomsrate blandt selvstændige uden ansatte<sup>40</sup>. Denne tendens øger behovet for at sikre adgang til social beskyttelse for selvstændige.

I de 12 medlemsstater, der indberetter data <sup>41</sup>, mangler 15,3 mio. selvstændige adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse, 3,9 millioner mangler adgang til ydelser i forbindelse med arbejdsulykker og erhvervs sygdomme (i ni medlemsstater) og 5,3 mio. mangler adgang til ydelser ved sygdom (i tre medlemsstater).

Som illustreret nedenfor viser en række strukturreformer, at det er muligt at afhjælpe disse mangler, og at det kan give inspiration til andre lande, der stadig står over for sådanne mangler.

I november 2019 indførte **Irland** en ny ordning for ydelser til jobsøgende for selvstændige erhvervsdrivende. Fra 2019 gav **Frankrig** selvstændige erhvervsdrivende adgang til en indkomststøtte på visse betingelser (retslig ophævelse eller insolvensbehandling) og lempede i 2022 betingelserne for at gøre krav på ydelsen. Fra slutningen af 2020 har Frankrig også udvidet ydelser ved sygdom til at omfatte liberale erhverv. I **Malta** har selvstændige på visse betingelser været berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse siden begyndelsen af 2019. Som led i dekretet om balance mellem arbejdsliv og privatliv (juni 2022) indførte **Italien** retten til dagpenge for kvinder i selvstændige erhverv før fødslen (hvor der opstår komplikationer) og retten til forældreorlov for selvstændige fædre.

<sup>39</sup> Eurostats arbejdskraftundersøgelse.

<sup>40</sup> Eurostat, EU-SILC 2019, der anvendes i EU-projektet "[Working Yet Poor](#)".

<sup>41</sup> Indsamling af data om formel dækning (EF-SPC), seneste ajourføring: Foråret 2022.



**Cypern** er i færd med at reformere socialsikringsystemet for at udvide dækningen til også at omfatte selvstændige og atypiske former for beskæftigelse (ikrafttræden planlagt til 2023). Den **luxembourgiske** regering foreslog at indføre ydelser ved faderskab for selvstændige fædre. **Estland** udvider arbejdsløshedsforsikringsdækningen til også at omfatte selvstændige, indehavere af virksomhedskonti og medlemmer af forvaltnings- og kontrolorganer. Estland arbejder også på at udvide sundhedsdækningen til også at omfatte personer, der ikke er forsikret, eller som har en periodisk forsikring. **Nederlandene** forbereder sig på at indføre en obligatorisk invalideforsikring for selvstændige (skal være afsluttet senest i 2026).

De nationale gennemførelsesplaner indeholder også forpligtelser for fremtiden. **Rumænien** planlægger f.eks. at udvide fædreorloven til selvstændige erhvervsdrivende. **Belgien** er i færd med at vurdere, hvordan man kan gøre beskyttelse mod indkomsttab for selvstændige ("retten til midlertidig ydelse") permanent. **Grækenland** planlægger at udvide adgangen til sygedagpenge til selvstændige erhvervsdrivende. **Litauen** overvejer at medtage alle selvstændige i arbejdsløshedsforsikringsordningen. **Nederlandene** eksperimenterer med at give selvstændige erhvervsdrivende adgang til kollektive pensionsordninger.

For **atypiske arbejdstagere** omfatter de hidtidige reformer: adgang til bidragspligtige arbejdsløshedsydelse for husarbejdere i Spanien (fra oktober 2022) og en ny status og en særlig socialsikringsfond for fagfolk i kultursektoren i Portugal (fra oktober 2022 er ansatte på meget kortvarige kontrakter dækket for de fleste risici og har ret til en ny ydelse for indstilling af kunstnerisk aktivitet). Sideløbende med støtteforanstaltninger på EU-plan<sup>42</sup> træffer en række medlemsstater desuden foranstaltninger til at forbedre status og arbejdsvilkår for **kunstnere og fagfolk på det kulturelle og kreative område**, en sektor, der er kendetegnet ved udbredelsen af atypiske former for arbejde<sup>43</sup>.

**Andre reformer er under forberedelse.** Med støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten indledte Polen ved udgangen af 2021 en reform for at udvide den obligatoriske forsikring og forbedre dækningen. Det drejer sig navnlig om civilretlige aftaler med bestemmelser, der har til formål at sikre, at de er dækket af alders-, pensions- og ulykkesforsikring. Andre reformer omfatter: et lovforslag fra regeringen i Irland, der giver et minimumsniveau af beskyttelse (ydelse ved sygdom) til lavtlønnede arbejdstagere, som måske ikke har ret til en virksomhedsordning, og et forslag om universel sygesikring i Luxembourg (oktober 2021), der skal sikre tilslutning til sygeforsikring for sårbare personer, som ikke er tilknyttet sygeforsikring.

Endelig planlægger Rumænien at sikre formel adgang til alle sociale sikringsgrene for sæsonarbejdere og dagarbejdere samt platformsarbejdere, mens Belgien er i færd med at vurdere, hvordan man kan forbedre den formelle dækning for platformsarbejdere (arbejdsløshedsunderstøttelse og arbejdsulykker) og for specifikke kategorier af arbejdstagere (f.eks. børnepasning). Tjekkiet har ikke til hensigt at omdanne sine "aftaler om at udføre et job" til et ansættelsesforhold, men planlægger at ændre kriterierne for adgang til forsikring og at

<sup>42</sup> EU-arbejdsplan på kulturområdet 2023-2026: [Europa-Parlamentets beslutning](#) om situationen for kunstnere og den kulturelle genopbygning i EU, [undersøgelse fra 2020](#) offentliggjort af Kommissionen om status og arbejdsvilkår for kunstnere og fagfolk på det kulturelle og kreative område.

<sup>43</sup> I Belgien drøftes en reform af kunstneres status, mens Irland afprøver en grundlæggende indkomstgarantiordning for kunstnere. Tjekkiet, Spanien, Grækenland og Rumænien medtog relaterede reformer i deres genopretnings- og resiliensplaner.

forbedre adgangen til sygesikring og dermed forbundne risici (herunder moderskab) for atypiske arbejdstagere.

**Andre medlemsstater rapporterede, at de ikke har til hensigt at give (fuld) adgang til visse grupper, der i øjeblikket ikke er omfattet, navnlig selvstændige.** Årsagerne til denne tilgang er: de omkostninger, det vil medføre, bekymringer vedrørende indvirkningen på fleksibiliteten på arbejdsmarkedet eller kompleksiteten af at yde fuld dækning til selvstændige (navnlig arbejdsløshedsforsikring, syge- eller invalideforsikring). I nogle tilfælde er årsagen til, at der ikke tages skridt til at afhjælpe en formel mangel, at de grupper, der ikke er dækket, er små, eller at visse risici kan dækkes af andre grene eller af den forsikring, der er knyttet til en persons hovedbeskæftigelse (når forskellen påvirker yderligere marginale kontrakter).

**Arbejdsmarkedets parter har givet udtryk for divergerende holdninger til spørgsmålet om formel dækning, navnlig for selvstændige.** Arbejdsgiverorganisationerne har argumenteret for, at "en obligatorisk og fuldstændig dækning af og bidrag til alle seks grene af den sociale beskyttelse ville udhule selve begrebet selvstændig virksomhed", og at "det skal være muligt at vælge mellem de forskellige sociale sikringsgrene og størrelsen af de relevante bidrag"<sup>44</sup>. På den anden side har arbejdstagerorganisationerne opfordret regeringerne til at sikre, at selvstændige er obligatorisk dækket i alle grene, og til at behandle spørgsmålet om "proformaselvstændighed"<sup>45</sup>.

**I de seneste fem år har arbejdsvilkårene for platformsarbejdere været i centrum for den socialpolitiske debat,** med særligt fokus på deres beskæftigelsesstatus (selvstændige eller ansatte) og deres indvirkning på den sociale dækning.

Platformsarbejders adgang til social beskyttelse drøftes i 11 nationale gennemførelsesplaner (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO og SI), hvor de fleste af dem betragter det som en udfordring. **Fem medlemsstater (BE, IT, CY, RO og SI) medtog konkrete foranstaltninger i deres nationale gennemførelsesplaner,** mens fire medlemsstater generelt henviser til behovet for at træffe foranstaltninger på dette område i fremtiden (DE, EE, LT og PT). Cypern tæller f.eks. platformsarbejdere blandt den gruppe af personer på atypiske kontrakter, som adgangen til ydelser (arbejdsløshed, arbejdsulykker) bør udvides til gennem en reform af socialsikringen. Belgien og Rumænien bebuder lovgivningsmæssige ændringer for at sikre passende social beskyttelse for platformsarbejdere, herunder selvstændige (se også ovenfor).

Desuden har nogle medlemsstater (Grækenland, Spanien og Frankrig) siden fremlæggelsen af deres nationale gennemførelsesplaner truffet yderligere foranstaltninger for platformsarbejdere, også gennem deres genopretnings- og resiliensplaner. Portugal har bebudet yderligere foranstaltninger, og andre (Tyskland, Kroatien, Luxembourg og Nederlandene) drøfter i øjeblikket mulige ændringer i den relevante lovgivning.

---

<sup>44</sup> Europæisk tværfaglig [arbejdsgivererklæring](#) om overvågningsrammen for adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige, marts 2021.

<sup>45</sup> EFS' erklæringer i samråd med arbejdsmarkedets parter i EU (maj 2022) og i juni 2022 til Kommissionens arrangement om bedre adgang til social beskyttelse for selvstændige.



## 2.3. Effektiv dækning

**Selv om formel dækning er en nødvendig betingelse for at få adgang til sociale beskyttelsesordninger, er den måske ikke tilstrækkelig, medmindre der sikres effektiv dækning for alle arbejdstagere, uanset ansættelsesforholdets art, og for selvstændige.** I henhold til Rådets henstilling forstås ved "effektiv dækning" for en gruppe "en situation inden for en bestemt social sikringsgren, hvor enkeltpersoner i en gruppe har mulighed for at optjene ydelser og i tilfælde af, at den tilsvarende risiko indtræder, kan få adgang til et bestemt niveau af ydelser". Det kan opnås ved at tilpasse reglerne for bidrag og rettigheder, således at den enkelte kan optjene og få adgang til ydelser uanset ansættelsesforholdets art eller arbejdsmarkedsstatus. Endelig betyder effektiv dækning også, at rettighederne bevares, akkumuleres og/eller overføres på tværs af alle former for beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed, over tid og mellem forskellige ordninger inden for en given gren.

### 2.3.1. Mangler

I overvågningsrammen estimeres den effektive dækning ved hjælp af den procentvise modtagelse af sociale ydelser (på individniveau) for personer i den arbejdsdygtige alder, der er i risiko for fattigdom før sociale overførsler, og med forskellig aktivitetsstatus<sup>46</sup>. **Pr. 2021 varierer dækningen for sociale ydelser meget i EU-27 på tværs af aktivitetsstatus<sup>47</sup>.**

- I EU var der i gennemsnit en større sandsynlighed for, at midlertidigt ansatte modtog ydelser end arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter<sup>48</sup> (henholdsvis 47,9 % og 39,1 %), og større sandsynlighed for, at deltidsansatte modtog ydelser end dem, der arbejder på fuld tid (43,3 % og 37,9 %), da deres ugunstige sociale situation kræver mere støtte fra sociale overførsler. Dette er dog ikke tilfældet i alle medlemsstater. Desuden var selvstændige fortsat den mindst sandsynlige erhvervsstatus<sup>49</sup> til at modtage ydelser, når de var i risiko for fattigdom (31,2 % sammenlignet med 41,8 % for alle typer ansatte i EU-27), og dette var tilfældet i de fleste medlemsstater på trods af de ekstraordinære indkomststøtteforanstaltninger i covid-19-perioden, hvor deres ydelsesprocent næsten tredobledes.
- Samlet set var der i 14 medlemsstater større sandsynlighed for, at personer i standardformer for beskæftigelse (personer med tidsbegrænsede kontrakter og fuldtidsansatte) modtog ydelser end alle andre arbejdstagere (deltidsansatte, midlertidigt ansatte og selvstændige), og i fire medlemsstater var forskellen større end

---

<sup>46</sup> Det afspejler, i hvilket omfang de sociale beskyttelsessystemer når ud til de grupper, der er truet af fattigdom før sociale overførsler (hvilket kan betragtes som en proxy for de risici, der falder ind under henstillingens anvendelsesområde). Selv om den ideelle indikator for dækning ville være andelen af personer, der modtager ydelser for hver risikotype efter tidligere arbejdsmarkedsstatus, er det i de nuværende EU-dækkende undersøgelser vanskeligt at registrere den population, for hvilken risikoen opstår.

<sup>47</sup> Alle indikatorer for effektiv adgang og tilstrækkelighed er baseret på Eurostat, EU-SILC (2021), medmindre andet er angivet.

<sup>48</sup> Det modsatte var tilfældet i otte medlemsstater (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV og MT).

<sup>49</sup> Det var endnu mindre sandsynligt, at medarbejdende familiemedlemmer var omfattet af sociale ydelser, selv om værdierne for denne kategori kun er statistisk pålidelige i nogle få medlemsstater.

10 procentpoint<sup>50</sup>. I seks medlemsstater<sup>51</sup> modtog omkring 10 % eller derunder af ikke-fastansatte fuldtidsansatte sociale ydelser.

- Lidt over halvdelen (52,7 %) af de arbejdsløse modtog (nogen) sociale ydelser i 2021. Satsen lå imidlertid under 25 % i Bulgarien, Grækenland, Kroatien, Polen, Rumænien og Slovakiet. Blandt alle registrerede korttidsledige (uden job i mindre end et år) modtog 57,3 % arbejdsløshedsunderstøttelse/bistand i 2021 i EU<sup>52</sup>, men det var kun tilfældet for mindre end 50 % i seks medlemsstater<sup>53</sup> og kun en tredjedel eller derunder i Kroatien, Polen og Slovakiet.

Mere end 40 % af de arbejdsløse (arbejdsløse i mindre end et år) i EU modtog ingen arbejdsløshedsunderstøttelse i 2021.

Med hensyn til indkomstoverførsler som følge af et indkomsttab (typisk arbejdsløshedsunderstøttelse) viser nylige undersøgelser fra OECD<sup>54</sup>, at forskellene i indkomststøtte mellem personer, der før arbejdsløshed var i "standardbeskæftigelse" i forhold til andre, ofte er betydelige i EU's medlemsstater. Dette skyldes hovedsagelig den begrænsede adgang til indkomststøtte for dem, der tidligere har været selvstændige, og som ofte er udelukket fra indkomstrelateret arbejdsløshedsunderstøttelse. I Italien og Portugal havde "standardarbejdstagere" f.eks. 50 % højere sandsynlighed end andre arbejdstagere for at modtage indkomststøtte efter et jobtab, mens der også var store forskelle i Estland, Letland, Litauen og Polen (20-30 % mere sandsynligt).

**Personer i atypiske ansættelsesforhold har højere sandsynlighed for at blive nægtet effektiv adgang, når de har behov for det.** De eksisterende regler om bidrag og rettigheder kan faktisk gøre det vanskeligere for atypiske arbejdstagere og selvstændige at få effektiv adgang til

ydelser. I 2022 var optjeningsperioden for arbejdsløshedsunderstøttelse f.eks. ét år i 12 medlemsstater og helt op til to år i to medlemsstater<sup>55</sup>. Sådanne kriterier, der ofte har til formål at sikre systemets finansielle bæredygtighed, udelukker en række personer med tidsbegrænsede kontrakter og/eller usikre karrierer fra at modtage ydelser, selv om de har bidraget og risikerer fattigdom. Dette gælder også for ydelser ved sygdom, hvor optjeningsperioderne er på mindst seks måneder for ansatte i ti medlemsstater og er længere for selvstændige end for ansatte i fem

I 2022 var optjeningsperioden for arbejdsløshedsunderstøttelse mindst 1 år i 14 medlemsstater. For sygedagpenge udgjorde den **seks måneder** eller mere i ti medlemsstater.

<sup>50</sup> BG, LV, LT og SI.

<sup>51</sup> EL, HR, HU, PL, PT og RO.

<sup>52</sup> Eurostat, EU-LFS, [lfsa\\_ugadra](#).

<sup>53</sup> BG, CZ, EL, ES, CY og SI.

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

<sup>55</sup> Kilde: MISSOC (1. januar 2022).

medlemsstater. Endelig er der i en tredjedel af medlemsstaterne ikke adgang til bidragspligtige moderskabsydelse for personer, der ikke har været i beskæftigelse i mindst otte måneder.

### 2.3.2. Politiske tiltag

**Udfordringen med effektiv adgang for arbejdstagere med atypiske kontrakter, navnlig kontrakter af meget kort varighed, og for selvstændige anerkendes i mange nationale gennemførelsesplaner. Antallet af gennemførte eller foreslåede strukturreformer er imidlertid begrænset.** Desuden var der i de nationale gennemførelsesplaner meget lidt fokus på, hvordan man kan forbedre muligheden for at overføre rettigheder fra én ordning eller jobstatus til en anden.

Europæiske arbejdstagerorganisationer har udtrykt bekymring over, at de fleste nationale gennemførelsesplaner ikke i tilstrækkelig grad løser problemer med effektiv adgang (navnlig strenge støtteberettigelsesregler, der forhindrer dem, der har behov for det, i at få adgang til ydelser). De europæiske arbejdsgiverorganisationer argumenterer for, at social beskyttelse skal være forbundet med beskæftigelsesbidrag, og at incitamenterne til at arbejde skal styrkes<sup>56</sup>.

**Flere medlemsstater hævder i deres nationale gennemførelsesplaner, at de nuværende regler for rettigheder er hensigtsmæssige, og at bidragsperioderne skal være lange nok** til at skabe incitament til at arbejde og "bevare systemets bæredygtighed og gennemføre sikkerhedsforanstaltninger for at undgå misbrug". Dette viser, at en ændring af reglerne om bidrag og rettigheder fortsat er et udfordrende politisk spørgsmål, som kræver konsekvensanalyse, politisk konsensus og inddragelse af alle interessenter.

**De fleste af de rapporterede foranstaltninger blev truffet på et ekstraordinært og midlertidigt grundlag som reaktion på covid-19-pandemien.** Med hensyn til arbejdsløshedsunderstøttelse blev betingelserne for støtteberettigelse lempet i en række lande. Italien og Litauen udvidede f.eks. kategorierne af potentielle modtagere, og Finland gav personer, der midlertidigt blev afskediget, mulighed for at få adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse. Letland indførte en midlertidig arbejdsløshedsunderstøttelse til personer, hvis rettigheder er udløbet, og til nyuddannede arbejdsløse unge. Tyskland vedtog en social beskyttelsespakke, som gav jobsøgende lettere adgang til grundlæggende sociale sikringsydelser.

**Under covid-19-pandemien blev der truffet en række foranstaltninger for at lette adgangen til arbejdsløshedsunderstøttelse eller indkomststøtteordninger for selvstændige.** Nederlandene har f.eks. vedtaget flere midlertidige indkomststøttepakker. Belgien udvidede "retten til midlertidig ydelse" (ydelse i tilfælde af konkurs) til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende. Spanien støttede selvstændige gennem særlige ydelser og fritagelser for bidrag. En række medlemsstater<sup>57</sup> fokuserede på at lette adgangen til arbejdsløshedsunderstøttelse eller anden indkomststøtte for kunstnere, da de fleste af dem ellers ikke kunne opfylde standardbetingelserne for støtteberettigelse. Tyskland traf foranstaltninger

---

<sup>56</sup> Business Europe-erklæring under høring af arbejdsmarkedets parter i EU (maj 2022) og [erklæring fra de europæiske tværfaglige arbejdsgivere](#) fra marts 2021.

<sup>57</sup> DE, EE, ES, FR, LU og AT.

til at opretholde forsikringsdækningen for selvstændige kunstnere ved at yde tilskud til deres bidrag. I en række medlemsstater<sup>58</sup> blev der også truffet midlertidige foranstaltninger for at lette effektiv adgang til andre grene (såsom sundhedsydelse og ydelser ved sygdom).

Der blev også gennemført et begrænset antal strukturreformer, navnlig med hensyn til adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse og andre indkomststøtteordninger (jf. tekstboks 3 nedenfor).

### **Tekstboks 3: (Udvalgte) reformer vedrørende effektiv dækning**

Spanien er i færd med at reformere arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet for at afhjælpe nogle af manglerne i dækningen, forlænge den maksimale varighed og forenkle systemet. Spanien gav også fra marts 2022 fastansatte/periodisk ansatte arbejdstagere, der er over 52 år gamle, adgang til ikke-bidragsspligtig arbejdsløshedsunderstøttelse.

I 2019 nedsatte **Italien** de bidrag, der kræves for at være berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse for kortvarige kontrakter og platformarbejdere. Desuden forbedrede Italien i 2022 adgangen til arbejdsløshedsydelse for atypiske arbejdstagere. Italien forlængede f.eks. den maksimale periode, hvor ydelsen kunne udbetales, i tilfælde af ufrivillig afskedigelse af atypiske kontraktansatte (DIS-COLL-godtgørelse), til 12 måneder og indførte mere generøse løngarantiordninger (som omfatter indstilling eller nedsættelse af aktiviteten) og gjorde dem tilgængelige for dem, der ikke tidligere var dækket, herunder lærlinge og husarbejdere.

I 2020 fjernede **Cypern** den (treårige) optjeningsperiode for sundhedsydelse.

I 2021-22 har **Litauen** forberedt en reform af arbejdsløshedsforsikringen (som endnu ikke er vedtaget) for at reducere minimumsbidragsperioden (fra 12 til 9 måneder), give selvstændige adgang til forsikringen og tilpasse bidragssatserne.

**I nogle lande er der truffet foranstaltninger, der kan skærpe adgangen til social beskyttelse<sup>59</sup>:** I Rumænien blev optjeningsperioden for ydelser ved sygdom forlænget fra en til seks måneder (for både ansatte og selvstændige) i 2020. I 2021 ændrede Frankrig kriterierne for støtteberettigelse og beregningen af ydelser i forbindelse med arbejdsløshedsunderstøttelse og forhøjede minimumskravene til bidrag. Slovenien forlængede optjeningsperioden for arbejdsløshedsunderstøttelse (fra ni til ti måneder) i 2020 — og indførte en venteperiode på en måned for udbetaling af ydelser ved sygdom.

## 2.4. Tilstrækkelighed

I Rådets henstilling defineres **tilstrækkelige sociale beskyttelsesordninger som "opretholdelse af en anstændig levestandard og passende indkomstkompensation, samtidig med at [...] medlemmer [af ordninger] altid forhindres i at blive ramt af fattigdom"**. For at opnå dette "henstilles det til medlemsstaterne at sikre, at bidragene til social beskyttelse står i et rimeligt forhold til arbejdstagernes og de selvstændiges bidragsevne", og at "beregningen af de selvstændiges socialsikringsbidrag og -rettigheder er baseret på en objektiv og gennemsigtig vurdering af deres indkomstgrundlag". For at vurdere ydelseernes tilstrækkelighed omfatter overvågningsrammen indikatorer til måling af forekomsten af fattigdom og materielle og sociale afsavn samt virkningen af sociale overførsler med henblik på at mindske fattigdom.

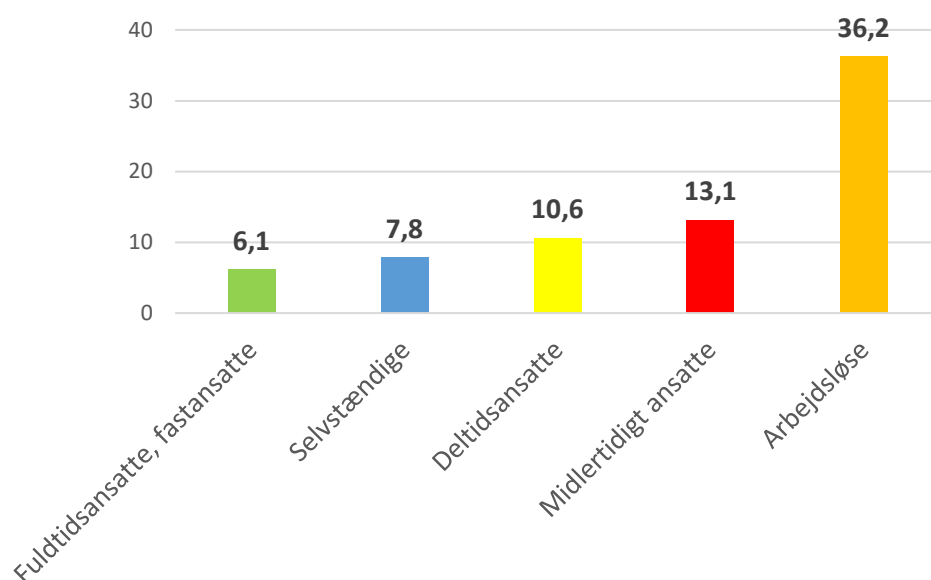
<sup>58</sup> Se ESPN (2021).

<sup>59</sup> Kilde: MISSOC.

### 2.4.1. Mangler

**Andelen af materielle og sociale afsavn er højere for midlertidigt ansatte end fastansatte og for deltidsansatte sammenlignet med fuldtidsansatte. Selvstændige og midlertidigt ansatte er også mere udsat for fattigdom end personer i standardansættelsesforhold.**

Som det fremgår af figuren nedenfor, oplever arbejdsløse de højeste gennemsnitlige materielle og sociale afsavn (36,2 % i EU i 2021) efterfulgt af midlertidigt ansatte (13,1 % sammenlignet med 6,4 % for fastansatte)<sup>60</sup>. Deltidsansatte lider også en højere grad af afsavn (10,6 %) end fuldtidsbeskæftigede (6,7 %). En høj andel af personer udsat for fattigdomsrisiko findes blandt selvstændige (21,4 %), midlertidigt ansatte (17,2 %) og deltidsansatte (15,5 %).



**I mange medlemsstater spiller sociale overførsler en central rolle med hensyn til at begrænse fattigdom og har, som det kan forventes, større indvirkning blandt arbejdstagere i atypiske beskæftigelsesformer og selvstændige end blandt arbejdstagere i standardbeskæftigelse.** I 2021 var fattigdomsrisikosatsen blandt personer med tidsbegrænsede kontrakter f.eks. 30,0 % lavere end før sociale overførsler. Virkningen er også høj for deltidsansatte (27,4 %) og selvstændige (29,2 %).

De seneste indikatorer for tilstrækkelighed peger i retning af en udjævning af sociale og materielle afsavn for alle kategorier efter et støt fald mellem 2014 og 2020, navnlig blandt arbejdsløse og selvstændige. Desuden er andelen af personer udsat for fattigdomsrisiko (efter sociale overførsler) stadig mere end fire gange højere for selvstændige end for

<sup>60</sup> Eurostat, EU-SILC, 2021 (aldersgruppen 16-64 år).

standardarbejdstagere og mere end 3,5 gange højere for midlertidigt ansatte end for standardansatte.

De seneste tal er fra 2021 og vedrører generelt indkomstsituationen i 2020. Det anerkendes, at sociale beskyttelsessystemer hjalp mennesker med at klare sig igennem covid-19-krisen uden større stigninger i fattigdomsrisici eller indkomstuligheder takket være meget stærke politiske reaktioner (herunder øget dækning, ekstraordinære støtteforanstaltninger og udgifter). En anden krise, der blev udløst af situationen i Ukraine, er imidlertid begyndt at få store økonomiske og sociale konsekvenser, navnlig i form af inflation og stigende energifattigdom. I betragtning af forsinkelserne i datatilgængeligheden er det stadig for tidligt at måle omfanget af virkningerne af disse kriser.

#### 2.4.2. Politiske tiltag

Spørgsmålet om tilstrækkelighed behandles til en vis grad i de nationale gennemførelsesplaner (16 medlemsstater fremlægger foranstaltninger, der har til formål at forbedre tilstrækkeligheden). **Kun få medlemsstater fokuserer på tilstrækkeligheden af den sociale beskyttelse for arbejdstagere i atypiske job. Mange har imidlertid vedtaget eller planlægger at vedtage foranstaltninger til forbedring af tilstrækkeligheden med fokus på pensioner til selvstændige eller særlige kategorier af arbejdstagere.** En række foranstaltninger er også ved at blive iværksat for at forbedre tilstrækkeligheden af arbejdsløshedsunderstøttelsen.

**I hvilket omfang forskellige kategorier af selvstændige og arbejdstagere i atypiske beskæftigelsesformer bidrager til pensioner, vil være afgørende for deres fremtidige ydelser.** For selvstændige udgør udsving i arbejde og indtjening en udfordring med hensyn til at bidrage regelmæssigt. Spanien og Letland besluttede at tilpasse metoden til beregning af bidrag for selvstændige for at understøtte tilstrækkeligheden af fremtidige pensioner, mens Belgien planlægger at tilpasse pensionssystemerne for selvstændige og ansatte og tilpasse bidragene fra selvstændige, så de bedre afspejler deres bidragsevne. Af samme grund, og for at tilskynde til deltagelse i systemet, nedsatte Portugal også bidragssatserne og beregner nu bidragsgrundlaget hvert kvartal på grundlag af indkomst optjent i det foregående kvartal. Østrig og Estland traf foranstaltninger til at øge pensionernes tilstrækkelighed, navnlig for dem med lave rettigheder, ligesom Tyskland, hvor kvinder vil være de største modtagere. Tjekkiet fremlagde en pensionsreform for at forbedre retfærdigheden i pensionssystemet (f.eks. ved at afhjælpe kønsbestemte forskelle). I 2021 vedtog Frankrig lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på at øge pensionsniveauet for landbrugsassistenter, og i 2022 ændrede Finland pensionsforsikringen for selvstændige erhvervsdrivende<sup>61</sup>.

**En forøgelse af arbejdsløshedsunderstøttelsens dækningsgrad eller varighed bidrager til at forbedre dens tilstrækkelighed,** og Estland og Litauen har truffet foranstaltninger i denne retning. Belgien hævede også minimumsniveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse sammen med andre minimumsydelser til social sikring og bistand. Navnlig på dette område er der truffet mange foranstaltninger som en politisk reaktion på covid-19. Som eksempel herpå blev

---

<sup>61</sup> Foranstaltninger vedtaget efter forelæggelsen af den nationale gennemførelsesplan.



arbejdsløshedsydelse varigheden midlertidigt forlænget i 2020-21 (og 2022 i nogle tilfælde) i Bulgarien, Danmark, Tyskland, Grækenland, Spanien, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Sverige. Belgien, Frankrig og Italien suspendede den gradvise nedsættelse af ydelserne over tid ("degressivitet"), mens deres niveau midlertidigt blev forhøjet i Irland, i Luxembourg (for personer med delvis arbejdsløshed), i Malta (med tillæg) og permanent i nogle lande (Belgien, Bulgarien, Estland, delvis i Portugal). Selv om de fleste af disse foranstaltninger nu er blevet eller vil blive indstillet, har nogle medlemsstater valgt at gøre dem strukturelle. Navnlig for den kulturelle sektor er der truffet nye foranstaltninger i flere medlemsstater. Et begrænset antal foranstaltninger fokuserede på tilstrækkelighed inden for andre grene end pensioner eller arbejdsløshed. Der findes nogle eksempler i den belgiske nationale gennemførelsesplan (sygdom, invaliditet) og i den maltesiske nationale gennemførelsesplan (inden for sundhedspleje vil behandlinger for nye kroniske lidelser være gratis fra 2023).

#### Tekstboks 4: Mangler i den sociale beskyttelse, der berører unge<sup>62</sup>

Forskellene i adgangen til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige er særlig udtalte blandt visse kategorier, f.eks. **unge**. I 2021 var unge (16-29 år), der var arbejdsløse og i risiko for fattigdom (før sociale overførsler), langt mindre tilbøjelige (38 %) end 30-64-årige (57 %) til at modtage sociale ydelser i EU.

I halvdelen af medlemsstaterne modtog mindre end 30 % af de unge sociale ydelser, mens de var arbejdsløse og truet af fattigdom (2021).

En nylig rapport bekræfter, at unge arbejdstagere ofte mangler formel adgang til ydelser ved arbejdsløshed, sygdom eller moderskab<sup>63</sup>. I de fleste tilfælde skyldes disse mangler ikke direkte aldersspecifikke regler. De skyldes snarere enten: mangel på formel dækning for specifikke kategorier (praktikanter, lærlinge, løsarbejdere, platformsarbejdere, afhængige selvstændige), hvor der er mange unge, eller spørgsmål om effektiv dækning (navnlig når reglerne — minimumskvalifikationsperiode eller begrænsninger af betalte mindstebidrag eller antal arbejdstimer — reelt udelukker unge med en kort beskæftigelseshistorie og usikre kontrakter fra sociale sikringsydelser). Det er f.eks. sværere for unge arbejdstagere at opfylde kravene til arbejdsløshedsunderstøttelse, når de mister deres job. Det samme gælder for ydelser ved sygdom. Det er interessant, at Østrig, Belgien og Slovenien anvender kortere minimumsbidragsperioder for unge. Dette er også tilfældet i Spanien for moderskabsydelser.

Mens kun få nationale gennemførelsesplaner omfatter ungdomsspecifikke reformer, er der visse undtagelser: ændring af loven om social sikring for studerende og praktikanter i **Grækenland** og reform af barselsorloven for studerende i **Kroatien**. Desuden fokuserede nogle foranstaltninger som reaktion på covid-19-krisen på unge, f.eks. studerende. **Østrig** indførte en uddannelsesbonus som supplement til arbejdsløshedsunderstøttelsen og udvidede nødfonden til også at omfatte studerende. **Belgien** indførte arbejdsløshedsunderstøttelse for studerende, der havde mistet deres arbejde som følge af pandemien, og **Letland** havde indført en midlertidig arbejdsløshedsunderstøttelse for unge nyuddannede, der var registreret som arbejdsløse.

Desuden er visse generelle (ikke ungdomsspecifikke) foranstaltninger ikke desto mindre særligt relevante for unge på grund af deres særlige situation (f.eks. som midlertidigt ansatte eller platformsarbejdere). Som eksempler herpå kan nævnes: ovennævnte reformer vedrørende formel dækning for atypiske arbejdstagere (eller effektiv adgang), **Estlands** udvidelse af sundhedsforsikringen til at omfatte alle indbyggere, herunder studerende, og midlertidig støtte i **Spanien** (under covid-19) til midlertidigt ansatte, hvilket giver dem lettere adgang til bidragspligtige arbejdsløshedsydelser.

<sup>62</sup> Se også resuméet af SPC's tematiske drøftelse i april 2022 om unges adgang i SPC's [årsrapport for 2022](#).

<sup>63</sup> Ghailani, D. et al (2021), "Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries", ESPN.

## 2.5. Gennemsigtighed

Gennemsigtighed er den fjerde dimension, der behandles i Rådets henstilling <sup>64</sup>. **Gennemsigtighed er afgørende for at sikre adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige. Folk er måske ikke tilstrækkeligt bevidste om deres rettigheder og forpligtelser og om de forskellige måder, hvorpå de kan udøve disse rettigheder og opfylde deres forpligtelser.** Reglerne kan være for komplekse eller ikke tilstrækkeligt klare. Dette kan hæmme deltagelsen i sociale beskyttelsesordninger og bidrage til en lav udnyttelsesgrad for visse sociale ydelser. Selvstændige og personer i atypiske arbejdsformer kan blive mere berørt, fordi de som nævnt ovenfor ofte er underlagt specifikke regler og mere komplekse procedurer. Desuden kan disse kategorier ofte mangle organisationer til at repræsentere deres interesser, som arbejdsmarkedets parter gør for andre kategorier.

Den meget forskelligartede vifte af sociale beskyttelsessystemer i medlemsstaterne forklarer også de forskellige tilgange til gennemsigtighed i sociale beskyttelsesordninger og -ydelser. Nogle lande har f.eks. meget generelle "universalordninger", mens andre lige er begyndt at gå fra en række meget specifikke beskyttelsesordninger til mere generelle ordninger. En anden markant forskel er, at nogle startede den digitale omstilling for længe siden, mens andre blev foranlediget hertil af covid-19-pandemien. Nogle medlemsstater anfører i deres nationale gennemførelsesplaner, at reglerne om adgang til social beskyttelse allerede er klare og gennemsigtige, og at oplysningerne er tilgængelige (f.eks. BE, EE, FR, HR, MT, SE), og nogle fremhæver også betydningen af at bevare/forbedre dette (BE, MT, NL, SE). I nogle lande er adgangen til oplysninger (herunder oplysninger om de seks grene af social beskyttelse) fastsat i lovgivningen (f.eks. BE, CZ, EE, LV, RO, SI og SK). Nogle har medtaget gennemsigtighed og forenkling som mål i deres genopretnings- og resiliensplan, som det var tilfældet med Cyperns planlagte reform af socialsikringssystemet og omstruktureringen og digitaliseringen af socialforsikringstjenesterne<sup>65</sup>. **Generelt afspejles gennemsigtighed imidlertid ikke godt i de nationale gennemførelsesplaner, men en række reformer og foranstaltninger er blevet gennemført eller er ved at blive gennemført i hele EU for at støtte adgangen til klar og ajourført information og kendskab til sociale rettigheder og for at forenkle procedurerne, i mange tilfælde også gennem genopretnings- og resiliensplanerne.**

### 2.5.1. Adgang til oplysninger

Der er behov for adgang til oplysninger om social beskyttelse, så folk kan blive opmærksomme på deres eksisterende rettigheder og forpligtelser. Formidling af oplysninger kan være "passiv",

---

<sup>64</sup> Den anbefaler, at medlemsstaterne sikrer, at "betingelserne og reglerne for alle sociale beskyttelsesordninger er gennemsigtige", og at "enkeltpersoner har adgang til ajourførte, omfattende, tilgængelige, brugervenlige og letforståelige oplysninger" (punkt 15), og at de "om nødvendigt forenkler de administrative krav til sociale beskyttelsesordninger" (punkt 16).

<sup>65</sup> Reformen, der har til formål at øge gennemsigtigheden, præsenteres i 12 genopretnings- og resiliensplaner (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), navnlig i afsnit om digitalisering.



f.eks. i form af informationsbrochurer eller webportaler, eller mere "aktive", hovedsagelig via oplysningskampagner, generelt eller målrettet.

Som det fremgår af betragtning 22 i Rådets henstilling, kan **"digitalisering navnlig bidrage til at forbedre gennemsigtigheden for enkeltpersoner", og digital levering af oplysninger er en vigtig del af medlemsstaternes bestræbelser på at forbedre adgangen.** Selv om der stadig er store forskelle i praksis, findes der nu såkaldte portaler i alle medlemsstater, hvad enten de er generelle/statslige eller integrerede portaler for social sikring eller portaler for specifikke sociale sikringsgrene<sup>66</sup>.

Når der gives oplysninger om de forskellige former for arbejdsstatus, lægges der generelt (i forskelligt omfang) særlig vægt på de selvstændiges situation (til dels afhængigt af, om selvstændige har formel adgang til de forskellige grene af den sociale sikring, og om de har samme eller andre vilkår end de øvrige kategorier). I flere medlemsstater er der imidlertid informationsmangler, der specifikt påvirker (undergrupper af) atypiske arbejdstagere og selvstændige, som der måske eller måske ikke gives detaljerede oplysninger om (især på offentlige websteder): oplysninger, der er skræddersyet til selvstændige og personer i atypiske former for beskæftigelse, er stadig generelt begrænsede (Rumænien), eller de forskellige kategorier er ikke tilstrækkeligt differentierede (Cypern), eller der mangler oplysninger om visse ordninger, f.eks. oplysninger om frivillige ordninger (Østrig)<sup>67</sup>. Mere generelt **er mangler i de oplysninger, der stilles til rådighed af de offentlige myndigheder og/eller (offentlige eller private) udbydere, der er involveret i de forskellige sociale sikringsgrene, udtrykkeligt blevet identificeret som et problem i 17 medlemsstater** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI og SE)<sup>68</sup>. En anden mulig mangel vedrører forældede websteder, der er oprettet som følge af specifikke programmer/projekter, og som er udløst af visse begivenheder (f.eks. covid-19-krisen) og finansieres midlertidigt, men ikke vedligeholdes og ajourføres efterfølgende.

**De mest udviklede personaliserede oplysninger, der er tilgængelige, vedrører ydelser ved alderdom, ofte via onlineberegner.** 21 medlemsstater oplyser, at de leverer pensionsberegner (eller simulatorer), der er direkte tilgængelige for borgerne, som kan bruge dem til at få skøn over fremtidige pensionsrettigheder på grundlag af faktiske bidrag og perioder (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI og SE)<sup>69</sup>. Oplysningerne om arbejdsmarkedspensionsordninger og frivillige ordninger synes imidlertid at variere meget fra medlemsstat til medlemsstat, og selv på det mere avancerede

---

<sup>66</sup> Yderligere oplysninger om status og foranstaltninger i de forskellige medlemsstater med hensyn til gennemsigtighed findes i den særlige ESPN-rapport: Spasova et al. (endnu ikke udgivet).

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Der er kun indberettet sådanne beregningsenheder for ydelser ved sygdom i tre medlemsstater og kun for invaliditetsydelse i Belgien.

område for ydelser ved alderdom er det ikke klart, om der er tilstrækkelig information til rådighed for personer i atypiske arbejdsformer.

Øget digitalisering og overgangen fra fysiske tjenester til onlinetjenester og digitale tjenester kan skabe vanskeligheder med at få adgang til information, navnlig for sårbare grupper (f.eks. personer med ringe digitale færdigheder, syns- og hørehæmmede, ældre eller hjemløse)<sup>70</sup>. Samtidig er mange websteder med oplysninger om social beskyttelse tilgængelige for synshæmmede (f.eks. BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) eller hørehæmmede (f.eks. CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI)<sup>71</sup>. I nogle tilfælde er der igangværende reformer for at sikre adgang til oplysninger om sociale sikringsydelser, mens der i Sverige for eksempel allerede findes oplysninger på webstederne i en form, der passer til personer med forskellige handicap, på et let forståeligt svensk sprog eller tegnsprog. De svenske myndigheder skal også stille tolke gratis til rådighed. I Finland har socialsikringsinstitutionen siden 2019 udvidet sine onlinetjenester på tegnsprog og tilbyder en tolketjeneste til handicappede.

Fysiske kontorer kan spille en vigtig rolle med hensyn til at forbedre tilgængeligheden for personer med handicap og ringe digitale færdigheder. I mange lande har der dog været et betydeligt fald i mulighederne for fysisk adgang til oplysninger, som ofte er blevet fremskyndet af covid-19-krisen. I nogle medlemsstater (f.eks. BE, EE og IT) er der rapporteret om programmer til forbedring af digitale færdigheder og afhjælpning af den digitale kløft. Det er også værd at bemærke, at nogle lande blandt de mest digitalt udviklede lande allerede er ved at (gen)udvikle fysisk adgang eller oprette one-stop-servicecentre (EE, LV). I 2020 blev der i Estland stillet en hjemmeleveringstjeneste til rådighed for pensionsydelser — til en lavere pris siden begyndelsen af 2022.

I betragtning af kompleksiteten af systemer og procedurer for adgang til sociale ydelser **er opfølgende arbejde et andet afgørende aspekt af adgangen til oplysninger** — for at øge borgernes bevidsthed om deres rettigheder og pligter og betydningen af at være en del af de sociale beskyttelsessystemer. For 2017-2021 rapporterede 14 medlemsstater om oplysningskampagner om sociale sikringsystemer/ydelser "generelt" eller oplysninger om flere ydelser for at imødegå disse udfordringer. I flere lande blev der gennemført kampagner for at øge offentlighedens bevidsthed om betingelserne for at få adgang til sociale sikringsydelser med hensyn til sociale bidrag og betydningen af regulær beskæftigelse, hvilket er særlig vigtigt for selvstændige og personer i atypiske beskæftigelsesformer. I Finland gennemfører arbejdsløsheds-kasser og fagforeninger f.eks. regelmæssigt oplysningskampagner, der har til formål at overbevise arbejdstagerne om at tilmelde sig arbejdsløsheds-kasser for at være bedre beskyttet mod indkomsttab i tilfælde af arbejdsløshed. Der blev også gennemført kampagner om specifikke grene af social beskyttelse i de fleste medlemsstater. Af særlig interesse er kampagner om alderssydelser rettet mod atypiske arbejdstagere og selvstændige

---

<sup>70</sup> Den nylige ESPN-rapport peger på spørgsmål vedrørende adgang til digitale oplysninger om sociale ydelser for specifikke grupper (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), herunder personer med et lavt niveau af digitale færdigheder (DK, EL, LT), hjemløse (DK), personer med kognitive eller fysiske handicap (især synshæmmede) (DK, EE, LT, RO) og ældre (EE, LV).

<sup>71</sup> Spasova et al. (endnu ikke udgivet).

(CZ, DE, HR, HU) og kampagner om fremtidig adgang til ydelser og deres tilstrækkelighed (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

### 2.5.2. Forenkling

Gennemsigtigheden kan forbedres gennem forskellige former for forenkling: forenkling af de formelle regler for en social beskyttelsesordning (nævnt ovenfor), selve administrationens (institutionens) struktur eller forenkling af ansøgnings-/modtagelsesprocessen for adgang til ydelser. **Flere medlemsstater har iværksat eller planlagt reformer for at forenkle de generelle eller specifikke ordninger og derved udvide eller forbedre adgangen for kategorier af arbejdstagere i atypiske ansættelsesformer eller selvstændige til flere typer ydelser.** Østrig og Portugal indførte klarere regler for adgang for (kategorier af) selvstændige. Andre forenklingsforanstaltninger, der vedtages, omfatter "engangsprincippet"<sup>72</sup> for dataindsamling (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), oprettelse eller forbedring af one-stop-socialsikringsportaler (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) og (delvis) automatisering af dataudveksling (DE, EL)<sup>73</sup>.

En anden kategori af reformer vedrører forenkling af ansøgningsprocedurerne. De omfatter foranstaltninger såsom lancering af webportaler med integrerede funktionaliteter for brugere og deling af data mellem de forskellige institutioner (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), men også online- og forhåndsudfyldte ansøgningsprocedurer (DE, IT, SK) eller automatisk tildeling af ydelser til berettigede personer i specifikke grene.

#### **Tekstboks 5: (Udvalgte) reformer/foranstaltninger vedrørende gennemsigtighed**

**Belgien:** Forbundsregeringens aftale for 2020-2024 indeholder en forpligtelse til at udvikle det eksisterende websted "mypension.be", som skal omfatte onlinekonti, beregningsinstrumenter og automatisk tildeling af rettigheder til ydelser. Desuden nævner det belgiske nationale kontaktpunkt oprettelsen af nye websteder med de samme funktioner som mypension for arbejdsløshedsunderstøttelse og ydelser i forbindelse med arbejdsulykker. Siden marts 2020 er personer, der kan være berettiget til øget godtgørelse af udgifter til sundhedsydelser, automatisk blevet identificeret.

**Tjekkiet:** I 2022 iværksatte den tjekkiske socialsikringsforvaltning en oplysningskampagne om digital adgang til alderspension. Andre oplysningskampagner omfatter målrettede aktiviteter, der informerer fremtidige modtagere om tilstrækkeligheden af deres ydelser ved alderdom. Siden 2016 har det tjekkiske arbejds- og socialministerium sendt breve til selvstændige om de potentielle konsekvenser af at betale minimumspræmier i forhold til ydelsernes tilstrækkelighed og rådgive dem om mulige metoder til at undgå fattigdom i alderdommen.

**Tyskland:** Loven om digitalt pensionsoverblik (11. februar 2021) indeholder bestemmelser om en digital pensionsportal, som skal give oplysninger om pensionsrettigheder. Portalen vil blive indført gradvist med fuld gennemførelse i efteråret 2023.

**Grækenland:** Der blev gennemført informationsaktiviteter for at øge bevidstheden om den kønsbestemte pensionsforskel og øge kvinders bevidsthed om forbindelsen mellem pensionsniveauer og bidrag. Desuden blev der i december 2020 lanceret en onlineplatform for i første omgang at yde telerådgivning til arbejdsløse under covid-19-krisen, som blev gjort permanent efter dens succes.

<sup>72</sup> "Engangsprincippet" for dataindsamling betyder etablering af omfattende digitale kvikskrankestrukturer til indsamling og udveksling af data fra flere myndigheder på ét sted (digitale registre/databaser, socialsikringskort osv.).

<sup>73</sup> Øget/omfattende digitalisering kan rejse en lang række spørgsmål vedrørende beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred. Tre lande har rapporteret om nylige eller planlagte reformer med henblik på at løse disse problemer (DK, IE, NL).

**Italien:** Tjenesten for forhåndsudfyldte ansøgninger om efterladtepension har været fuldt operationel siden oktober 2021. Når en alderspension suspenderes som følge af en pensionists død, aktiveres tjenesten automatisk, og ægtefællen underrettes om proceduren via en tekstmeddelelse.

**Letland:** Projektet "Unified Web Platform for Government and Local Government Entities" (2018) samler informationswebsteder på en enkelt platform, som skal være færdiggjort senest i 2025. Letland er også ved at udvikle det universelle datadashboard for SSIA (det statslige socialsikringsagentur), indsamle oplysninger og stille personlige oplysninger til rådighed.

**Malta:** Der har også været en vis automatisering af processen for sygesikring for ældre. Fra 2022 vil personer på 80 år og derover, som modtager et supplerende tilskud, fordi deres indkomst er lav, automatisk (uden at der er behov for en transundersøgelse) være berettiget til gratis lægehjælp.

**Portugal:** Nye IT-funktioner er tilgængelige via tjenesten "Social Security Online", f.eks. søgning i personens bidrags- og ydelsehistorik. Elektronisk indgivelse af pensionsansøgninger og pensionsprognoser via en onlinesimulator. En særlig pengeautomatbetalingstjeneste for bidrag fra selvstændige. En ny socialsikringsportal blev lanceret i maj 2021 (enklere, i overensstemmelse med tilgængelighedsstandarder og mere sikker).

**Rumænien:** Ansøgningsprocessen for invaliditetsydelse er blevet forenklet gennem det centrale kontaktpunkt, en platform, der giver oplysninger om ydelser og vejledning i ansøgning. Forsikrede kan også bruge platformen til at ansøge om ydelser. Muligheden for at indsende dokumenter elektronisk blev styrket under covid-19-pandemien.

#### **Rettet mod selvstændige erhvervsdrivende**

**Bulgarien:** Databasernes interoperabilitet er blevet øget med hensyn til sporing og betaling af sundhedsydelse. Brugere behøver ikke længere at indsamle og opbevare dokumentation for betaling af sundhedsydelse og aldersydelse. De relevante oplysninger genereres af integrerede informationssystemer, der forbinder socialsikrings-, sundheds- og skatteforvaltningerne.

**Estland:** Procedurene for selvstændige er blevet yderligere forenklet med indførelsen af politikken for iværksætterkonti i 2019. Den holder styr på selvstændiges indkomst og skat, og den bank, der forvalter kontoen, overfører de korrekte beløb til sygekassen og pensionskassen.

**Slovenien:** I 2023 vil informationscentret for socialt arbejde påbegynde automatisk indsamling af data om betaling af sociale bidrag for selvstændige og landbrugere.

### **3. Opsummering af fremskridt**

**Gennemførelsesperioden for Rådets henstilling faldt sammen med pandemien. I 2020-21 fokuserede den politiske opmærksomhed i høj grad på nødforanstaltninger for at imødegå de sociale og økonomiske konsekvenser af pandemien, og der blev gjort færre bestræbelser på systemiske reformer for at tilpasse de sociale sikringsgrene til nye og stadig skiftende arbejdsmarkedsforhold. Nødforanstaltningerne bidrog til at udvide den sociale beskyttelse til at omfatte hidtil udækkede eller delvist dækkede grupper, men for det meste midlertidigt. Samtidig fremhævede krisen også nogle dybe strukturelle mangler og behovet for at afhjælpe disse, men kun nogle lande fortsatte strukturelle reformer.**

#### **3.1. Positiv udvikling i adgangen til social beskyttelse for alle**

Foranstaltninger, der er gennemført siden 2019 eller bebudet for fremtiden, omfatter en række ændringer i lovgivning (eller praksis), som letter eller kommer til at lette den konkrete adgang for mange arbejdstagere og selvstændige til de vigtigste sociale sikringsgrene, der er omfattet

af Rådets henstilling. Det vil være vigtigt nøje at overvåge deres gennemførelse og virkninger og følge op på dem, der endnu ikke er vedtaget.

**Mange reformer er koncentreret om formel dækning**, med fokus på at udvide og forbedre den sociale beskyttelse for **selvstændige** (navnlig selvstændige uden ansatte og økonomisk afhængige, selvstændige arbejdstagere), idet man i de fleste tilfælde går fra "ingen dækning" til "obligatorisk dækning". Der er også gennemført eller planlagt reformer for at forbedre den formelle dækning for arbejdstagere med specifikke former for kontrakter eller i specifikke sektorer. I otte medlemsstater udløste de nødforanstaltninger, der blev truffet under covid-19-pandemien for at skabe et sikkerhedsnet for dem, der ikke formelt er dækket, systemiske ændringer i den formelle adgang.

**Der var også en positiv udvikling med hensyn til effektiv adgang**, f.eks. ved at reducere længden af de krævede minimumsbidrag til arbejdsløshedsydelse, og **med hensyn til tilstrækkelighed, hovedsagelig i forbindelse med aldersydelse til selvstændige erhvervsdrivende eller til personer med lave rettigheder**, og i mindre grad med arbejdsløshedsydelse. Med hensyn til **gennemsigtighed** viser de tilgængelige oplysninger både de mange eksisterende gode praksisser i EU's medlemsstater og behovet for yderligere fremskridt.

### 3.2. Der er fortsat udfordringer

**Det overordnede ambitionsniveau varierer betydeligt mellem de nationale gennemførelsesplaner**, navnlig med hensyn til omfang, antal og tidsplan for de (trufne eller bebudede) foranstaltninger. Med nogle få undtagelser har de fleste af dem ikke til formål at afhjælpe alle de mangler i dækningen, der er konstateret i overvågningsrammen eller i forbindelse med det europæiske semester.

Det bør også tages i betragtning, at **udgangspunktet er meget forskelligt** i de 27 EU-medlemsstater. Navnlig indeholder de nationale gennemførelsesplaner for nogle af de mest avancerede velfærdsstater med universelle og generøse sociale sikringsordninger relativt få tilsagn om nye strukturreformer. Omvendt giver det anledning til bekymring, at nogle medlemsstater, hvor atypiske arbejdstagere og selvstændige stadig ikke er (tilstrækkeligt) dækket, ikke har forelagt ambitiøse reformplaner. Desuden mener nogle få medlemsstater, at de opfylder henstillingens bestemmelser, så snart alle arbejdstagere og selvstændige formelt er omfattet af de sociale beskyttelsesordninger, idet de undlader at tage effektiv adgang, tilstrækkelighed og gennemsigtighed i betragtning.

Mens en række foranstaltninger har til formål at forbedre den formelle dækning af selvstændige erhvervsdrivende, **er der færre foranstaltninger, der fokuserer på personer med atypiske kontraktformer**. Der er fortsat betydelige mangler i den formelle og effektive dækning for begge grupper, og de vil sandsynligvis fortsætte, hvis der ikke gennemføres yderligere reformer.

**Udfordringer i forbindelse med gennemførelsen, som også anerkendes af mange medlemsstater, omfatter:** kompleksiteten af at forbedre den formelle dækning for

selvstændige, håndtering af situationen for specifikke grupper af atypiske arbejdstagere såsom platformsarbejdere, husarbejdere og landbrugere, den vanskelige balance mellem at sikre en mere effektiv adgang til ydelser og at finansiere systemet.

Arrangementet på højt plan om **social beskyttelse af selvstændige** i juni 2022 viste, at mange medlemsstater har stor interesse i at løse problemet, og at der er behov for yderligere gensidig læring om, hvordan man kan tackle de mangler, der påvirker både formel og effektiv adgang til passende social beskyttelse.

Endelig kræver passende og inklusiv social beskyttelse stærk offentlig støtte og inddragelse af alle aktører. Der er imidlertid **ingen tegn på, at arbejdsmarkedets parter** og endnu mindre civilsamfundsorganisationerne **har været tæt involveret** i udarbejdelsen af de nationale gennemførelsesplaner. De europæiske arbejdsmarkedsorganisationer understregede denne manglende inddragelse som et centralt anliggende.

## 4. Konklusioner

**Rådets henstilling har spillet en rolle med hensyn til at skabe momentum** for at indføre ændringer af veletablerede nationale sociale beskyttelsessystemer med henblik på at afhjælpe eksisterende (eller forværrede) mangler. Det har øget synligheden af spørgsmålene om dækning, tilstrækkelighed og information om social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige i mange medlemsstater. Desuden er en række gennemførelsesforanstaltninger en integreret del af de nationale reformprogrammer inden for rammerne af det europæiske semester og genopretnings- og resiliensplanerne. Der er dog stadig mange udfordringer i forbindelse med gennemførelsen.

Med den yderligere accelererede udbredelse af beskæftigelsesformer, der generelt er mindre beskyttet af social beskyttelse, og i lyset af nødvendigheden af at håndtere den digitale og grønne omstilling på en retfærdig måde, **er henstillingen mere relevant end nogensinde før, når det gælder om at sikre, at de sociale beskyttelsessystemer** er i stand til at beskytte en stor del af den erhvervsaktive befolkning mod økonomiske chok. Forbedret adgang til social beskyttelse medfører også større bidrag til de offentlige budgetter og bidrager dermed til socialbeskyttelsessystemernes finansielle og politiske bæredygtighed.

**Gennemførelsen af Rådets henstilling skal forankres i bredere socioøkonomiske politikker på både EU-plan og nationalt plan.** Det er vigtigt at bemærke, at nogle medlemsstater benyttede henstillingen og den dermed forbundne proces for nationale gennemførelsesplaner som en mulighed for at overveje, gennemføre eller forberede generelle reformer af de sociale beskyttelsessystemer og tilpasse dem til skiftende arbejdsmarkedsforhold og samfundsmæssige realiteter, herunder fremkomsten af platformarbejde, ud over specifikke foranstaltninger på de områder, der er omfattet af henstillingen.

Det er interessant, at **en række medlemsstater i de seneste år også har taget skridt til at reducere brugen af atypiske kontraktformer** ved at overvåge dem bedre, reducere de sociale og skattemæssige incitamenter til at ansætte på kontrakter af meget kort varighed eller gennem proformaselvstændig virksomhed og ved at reformere arbejdsretten for at tage højde for segmentering. Disse foranstaltninger er vigtige. De supplerer foranstaltninger, der giver bedre dækning til personer i atypiske arbejdsformer som beskrevet i rapporten, og de bør følges op.

Udviklingen i adgangen til social beskyttelse har bidraget til overvejelserne i Gruppen på Højt Plan om fremtiden for social beskyttelse og velfærdsstaten i EU. Afhjælpning af de mangler i gennemførelsen, der er konstateret i denne rapport, vil også bidrage til at imødekomme opfordringerne fra konferencen om Europas fremtid til "stærkere socialpolitikker" og "fuld gennemførelse" af den europæiske søjle for sociale rettigheder inden for social beskyttelse og inklusion.

**Tilpasning af systemerne for at sikre bedre adgang til social beskyttelse for alle er en langsigtet proces** med inddragelse af arbejdsmarkedets parter og andre relevante nationale organisationer. Det er en positiv udvikling, at der er taget visse skridt i en række medlemsstater, men de resterende mangler i adgangen til social beskyttelse skal stadig afhjælpes.

**Kommissionens rapport bør udløse drøftelser om, hvordan de resterende udfordringer kan tackles, og hvordan EU kan støtte disse bestræbelser.**



## BILAG: Hovedelementerne i de nationale gennemførelsesplaner for adgang til social beskyttelse (og ajourføring)<sup>74</sup>

| [J: Ja, N: Nej]   | 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 | I alt (Ja) |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|-------|----|------------|
| 1. Den nationale gennemførelsesplan indeholder en <b>diagnose om mangler</b> i adgangen til social beskyttelse                            | 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. I den nationale gennemførelsesplan angiver medlemsstaten, at den allerede <b>opfylder</b> de fleste/alle bestemmelser i henstillingen. | 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. Den nationale gennemførelsesplan omfatter foranstaltninger/reformer til forbedring af den <b>formelle dækning</b>                      | N     | J (P) | J (P) | J (P) | N     | N     | N     | J (P) | J (V) | N     | J (V) | J (P) | J (P) | N     | J (V) | J (V) | J (P) | N     | J (V) | J (P) | J (P) | J (V) | J (P) | N  | N     | N  | 16/26      |
| 4. Den nationale gennemførelsesplan omfatter foranstaltninger/reformer til forbedring af <b>effektiv dækning</b>                          | N     | J (V) | N     | J (V) | N     | N     | N     | N     | J (P) | N     | J (V) | N     | N     | N     | N     | J (V) | J (P) | N     | J (V) | N     | N     | J (V) | N     | N  | J (P) | N  | 9/26       |
| 5. Den nationale gennemførelsesplan omfatter foranstaltninger/reformer til forbedring af <b>tilstrækkeligheden</b>                        | J (P) | J (V) | J (V) | J (V) | N     | J (P) | J (P) | J (V) | N     | J (P) | J (V) | N     | N     | J (V) | N     | N     | N     | J (V) | J (V) | J (P) | N     | J (V) | N     | N  | N     | N  | 14/26      |
| 6. Den nationale gennemførelsesplan omfatter foranstaltninger/reformer til forbedring af <b>gennemsigtigheden</b>                         | N     | J (P) | J (V) | J (P) | J (V) | J (P) | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | N     | J (V) | N     | N  | N     | N  | 6/26       |
| 7. Foranstaltningerne/reformerne <b>afhjælper alle eller de fleste af manglerne</b> i adgangen til social beskyttelse*                    | 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       |

<sup>74</sup> Medlemsstaterne blev gennem de delegerede i Udvalget for Social Beskyttelse opfordret til (i sommeren 2022) at forelægge Kommissionen en ajourføring af deres foranstaltninger og reformer vedrørende adgang til social beskyttelse.

| [J: Ja, N: Nej]  | 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 | I alt (Ja) |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------|
| 8. Den nationale gennemførelsesplan henviser til de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på covid-19-pandemien.   | 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. Den nationale gennemførelsesplan henviser kun/for det meste til de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på covid-19-pandemien.   | 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. Den nationale gennemførelsesplan henviser til foranstaltninger, der er truffet under covid-19-pandemien, og som blev permanente.   | 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. Den nationale gennemførelsesplan omfatter specifikke foranstaltninger for unge   | 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. Den nationale gennemførelsesplan omfatter specifikke foranstaltninger for platformsarbejdere   | 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. Den nationale gennemførelsesplan omfatter foranstaltninger til forbedring af statistikkerne på nationalt plan  | 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. I den nationale gennemførelsesplan henvises der udtrykkeligt til høring af arbejdsmarkedets parter i forbindelse med udarbejdelsen af den nationale gennemførelsesplan eller nogle af dens foranstaltninger. | 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. Genopretnings- og resiliensplanen omfatter reformer/investeringer, der skal forbedre adgangen til social beskyttelse   | 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      |

Kilder: Nationale gennemførelsesplaner og genopretnings- og resiliensplaner. Bemærk: Kun 26 medlemsstater er omfattet, da Luxembourg pr. december 2022 ikke havde forelagt sin nationale gennemførelsesplan. Bemærk: \*Mangler målt ved hjælp af indikatorer i Kommissionens/SPC's overvågningsramme for adgang til social beskyttelse. (V) = vedtaget, (P) = planlagt, J~: for disse

medlemsstater er der kun begrænsede mangler, der skal afhjælpes (ifølge indikatorerne i overvågningsrammen for adgang til social beskyttelse). J+: for disse medlemsstater er der ingen specifikke foranstaltninger i den nationale gennemførelsesplan, men det er der i den nationale genopretnings- og resiliensplan.