Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer dr. J.A. Vijlbrief
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATRBNC0032/2026-U199

Datum
8 oktober 2026

Onderwerp
BNC-advies verordening European Social Security Pass, COM(2026)980

Geachte heer Vijlbrief,

Op 29 september 2026 is de conceptversie van het BNC-fiche over de European Social Security Pass (ESSPASS)[1] voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd. ATR geeft met onderstaand advies aan in hoeverre de regeldrukeffecten, de werkbaarheid en de consequenties van uitvoering, handhaving en toezicht van de verordening voor Nederlandse partijen goed zijn weergegeven in het concept-fiche.

Inhoud van het EU-voorstel

Het faciliteren van vrij verkeer van mensen helpt de interne markt en de Europese integratie. Het draagt bij aan het beperken van arbeidstekorten in bepaalde sectoren en vergroot de arbeidsmobiliteit in Europees verband. Grensoverschrijdend werken brengt in de regel de nodige procedures en (administratieve) verplichtingen met zich mee voor zowel bedrijven als werknemers. Deze verplichtingen gaan gepaard met regeldruk. Digitalisering en de verbetering van gegevensuitwisseling tussen lidstaten kan de regeldruk beperken. De digitale transformatie is mede daarom een van de strategische prioriteiten voor de EU en dient als hoofdelement voor innovatie en concurrentie. Het belang van versnelling van de digitale transformatie werd onlangs nogmaals onderstreept door de rapporten van Draghi en Letta over het Europees concurrentievermogen en de Europese interne markt. Tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie een pakket maatregelen uitgewerkt gericht op eerlijke mobiliteit.

Eerlijke mobiliteit houdt onder andere voldoende waarborg voor sociale rechten en werknemers in. Eén van de voorstellen binnen dit pakket is de Europese sociale-zekerheidspas (ESSPASS). Deze pas en het bijbehorende kader zorgen voor digitalisering van sociale zekerheidsdocumenten. De sociale-zekerheidspas zal beschikbaar komen in de European Digitale Identity Wallet (EDI-wallets). De EDI-wallets zijn beveiligde mobiele applicaties waarmee burgers en bedrijven

[1] Regulation of the European Parlement and of the council on digitalising the coordination of social security systems, laying down a framework for the European Social Security Pass (ESSPASS) and Regulations

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

in de hele EU zich online kunnen identificeren, documenten kunnen ondertekenen en persoonlijke gegevens kunnen delen met instanties.

Elke lidstaat dient al te zorgen voor ontwikkeling en opzet van EDI-wallets. Binnen de sociale-zekerheidspas kunnen ook andere documenten worden opgenomen, zoals de Europese Zorgverzekeringskaart. Met de Europese sociale-zekerheidspas hoopt de EU de behandeling van grensoverschrijdende pensioenzaken en andere sociale zekerheidsvoorzieningen te versnellen door documenten digitaal (gevalideerd) beschikbaar te maken en gegevensuitwisseling tussen lidstaten te uniformeren en versterken.

Het invoeren van bindende termijnen voor het afgeven van documenten moet de voorspelbaarheid voor burgers en bedrijven (inclusief zelfstandigen) verbeteren en vertragingen verminderen. Daarnaast moet de sociale-zekerheidspas grensoverschrijdende activiteiten voor bedrijven vergemakkelijken door hen in staat te stellen administratieve knelpunten als gevolg van wisselende verwerkingstijden te vermijden. Meer transparantie en directe toegang tot bewijs van rechten moeten het voor werknemers en zelfstandigen makkelijker maken hun dekking aan te tonen bij werk over de grens, administratieve obstakels van procedures te verminderen en helpen fraude en misbruik te voorkomen die hun rechten kunnen ondermijnen.

Voor bedrijven (vooral het MKB) moet het voldoen aan de plaatsingsvereisten van werknemers in andere lidstaten eenvoudiger worden door uniformiteit in de informatievereisten bij onder andere het aanvragen van het document A1. Met dit document kan een burger of bedrijf aantonen in welk land (sociale) verzekeringspremies worden betaald als men tijdelijk in een ander EU- of EER-land werkt.[2] Daarbij zorgt toepassing van het principe "eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik" voor het verminderen van administratieve lasten. Gegevens die al bij de overheid bekend zijn, moeten met behulp van de gedigitaliseerde passen en processen eenvoudiger worden. Het voorstel introduceert geen nieuwe inhoudelijke (sociale) rechten of plichten, rapportage- of documentatievereisten voor werkgevers van zelfstandigen. Het verandert ook niet de criteria om te bepalen welke sociale-zekerheidswetgeving van toepassing is op iemand in een grensoverschrijdende situatie.

Momenteel bestaat al een Europese Login, namelijk het Electronic Identification and Trust Services (eIDAS). Met de eIDAS worden digitale grenzen weggenomen tussen EU-landen. De eIDAS verordening heeft tot doel dat burgers en bedrijven veilig en eenvoudig grensoverschrijdend digitaal zaken kunnen doen binnen de Europese Unie. De Nederlandse DigiD is een nationaal eID en is goedgekeurd door de Europese Commissie. Hierdoor valt DigiD onder de eIDAS-Verordening. De eIDAS-verordening is herzien. De herziene eIDAS-verordening definieert inlogmiddelen voor burgers en bedrijven. Daarnaast worden meerdere onlinediensten eraan toegevoegd. Eén daarvan zijn de EDI-wallets. Met de EDI-wallets kunnen Europeanen uit EU-lidstaten zichzelf online identificeren, gegevens zoals diploma's en rijbewijs uitwisselen en documenten digitaal ondertekenen. De EDI-wallets zijn gericht op vrijwillig gebruik. Verder zijn EDI-wallets veilige inlogmiddellen en dragers van gegevens voor gebruik bij (digitale) dienstverlening van publieke en private partijen binnen Europa. De EDI-wallets zijn cruciaal c.q. randvoorwaardelijk voor het goed functioneren van de ESSPASS in de toekomst.

[2] Een A1-verklaring is het bewijs dat een werkgever voor een werknemer in een bepaald land de sociale verzekeringspremies betaalt. Een A1-verklaring wordt aangevraagd bij de Sociale Verzekeringsbank.

Appreciatie BNC-fiche door ATR

De verordening heeft naar verwachting omvangrijke effecten voor bedrijven en burgers. ATR beschrijft hieronder de aandachtspunten met betrekking tot de werkbaarheid, handhaving, toezicht en de regeldruk.

Substantiële effecten

Burgers profiteren van de sociale-zekerheidspas, omdat zij sneller en veiliger toegang hebben tot hun rechten, ongeacht waar zij werken binnen de EU. Bedrijven profiteren van deze pas, vanwege versimpelde, gestandaardiseerde en digitale procedures bij werknemers die (tijdelijk) werkzaam zijn in andere lidstaten. De sociale-zekerheidspas verlaagt door digitalisering en betere gegevensuitwisseling administratieve lasten en wachttijden. Voor instanties is verificatie van verzekeringsstatus en rechten gemakkelijker, waardoor ook fraude en misbruik sneller te detecteren zijn.

Het BNC-fiche maakt melding van deze besparingen en verwijst daarvoor naar het Europese Impact Assessment van de Commissie. Het voorstel levert naar verwachting een besparing op voor het Europese bedrijfsleven over een totaalperiode van twaalf jaar van 21 tot 64 miljoen euro. Daarnaast resulteert het voorstel in beperking van rapportagelasten voor werkgevers. Het BNC-fiche vermeldt niet wat de omvang van deze besparing is.[3]

Tegenover de omvangrijke besparingen die worden voorzien door ESSPASS, staan kosten voor overheden en bijvoorbeeld zorgaanbieders. Volgens de Europese Commissie worden de eenmalige EU-kosten (over een periode van drie jaar) geschat op een bedrag tussen de 186 miljoen euro en 218 miljoen euro, met cumulatieve terugkerende kosten van 278 miljoen euro over de volgende 12 jaar (ongeveer 23 miljoen euro per jaar).[4]

Ondanks dat de informatie over de regeldrukkosten niet volledig is, concludeert het college op basis van de voorgenoemde bedragen dat sprake is van een voorstel met naar verwachting substantiële effecten, waarvan de omvang niet precies is aan te geven.

Nog niet toereikend in kaart gebracht

Volgens het kabinet leidt het voorstel per saldo tot een netto reductie van de regeldruk voor het Nederlands bedrijfsleven en burgers.[5] Het Nederlands bedrijfsleven zal profiteren van het voorstel. Zo geeft de Nederlandse Sociale Verzekeringsbank volgens het BNC-Fiche ruim 90.000 A1-verklaringen af (ongeveer 1,7% van het EU-totaal van 5,25 miljoen). Nederland ontvangt jaarlijks ongeveer 193.000 inkomende A1-verklaringen voor gedetacheerde werknemers uit andere lidstaten.[6] Het fiche maakt niet duidelijk wat de (totale) tijdswinst voor Nederlandse bedrijven is bij deze aantallen A1-documenten als de mogelijkheden van ESSPASS volledig worden benut.

---

[3] Pagina 11 van het BNC-Fiche.
[4] Zie pagina 13 van de proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on digitalising the coordination of social security systems, laying down a framework for the European Social Security Pass (ESSPASS) and amending Regulations (EC) No 883/2004, (EC) No 987/2009 and (EU) No 2018/1724.
[5] Pagina 10 van het BNC-Fiche.
[6] Pagina 11 van het BNC-Fiche.

Daarnaast bevat het fiche geen andere kwantitatieve gegevens over de besparingen danwel kosten voor Nederlandse burgers en bedrijven. Voor een onderbouwde standpuntbepaling over het voorstel acht het college deze informatie wel essentieel. Het beeld bestaat dat het voorstel hoofdzakelijk tot besparing leidt. Uit de informatie over het voorstel volgt daarentegen ook dat omvangrijke kosten aan de orde kunnen zijn ter implementatie van ESSPASS.[7] Zo benoemt het fiche dat het voorstel aanzienlijke gevolgen kan hebben voor onder andere zorgaanbieders en zorgverleners. Naast de technische ontwikkeling en aanpassing van systemen voor de online aanvraag, digitale uitgifte en verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, moeten bestaande werkprocessen namelijk worden aangepast en gekoppeld aan onder meer de EUDI Wallet en EESSI. Onduidelijk is welke kosten hieruit zullen voortvloeien voor (onder andere Nederlandse) zorgaanbieders en zorgverleners.[8]

De uiteindelijke kosten en besparingen zijn afhankelijk van de verdere uitwerking in gedelegeerde handelingen. Een gerichte (kwantitatieve) indicatie is van belang om de impact voor Nederland beter te kunnen beoordelen. Bij deze duiding kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes.

Aandacht voor werkbaarheid

Het BNC-Fiche besteedt aandacht aan de werkbaarheid van de voorgenomen situatie met de ESSPASS. Het kabinet constateert bij het voorstel een aantal kwetsbare afhankelijkheden. Daarbij gaat het onder andere om:
a) de relevante uitvoeringsbepalingen die nog worden uitgewerkt in gedelegeerde handelingen inclusief selectie van te digitaliseren documenten;
b) de rechtsbasis die de mogelijkheid creëert om buiten EESSI om elektronische gegevens uit te wisselen, waardoor parallelle kanalen voor gegevensuitwisseling kunnen ontstaan; en
c) de nodige kosten en uitvoeringscapaciteit bij uitvoeringsorganisaties en andere betrokken partijen.[9]

Het college onderschrijft deze analyse. Het concludeert dat het fiche duidelijk maakt welke risico's het kabinet ziet voor de werkbaarheid van het voorstel bij de voorgenoemde punten. Het ziet hierbij aanleiding voor twee aanvullingen.

Allereerst de realisatie van de EDI-wallets. De EDI-wallets bieden een fundamentele randvoorwaarde voor de realisatie en het doelbereik van ESSPASS. De EDI-wallets lijkt echter niet tijdig gereed.[10] Dit brengt een groot risico met zich mee voor de realisatie en werkbaarheid van ES-

[7] Pagina 10 van het BNC-Fiche.
[8] Pagina 10 en 12 van het BNC-Fiche.
[9] Zie pagina 7 en pagina 8 van het BNC-Fiche.
[10] Het advies van het Adviescollege ICT-toetsing van 7 juli 2025 geeft aan dat het EDI-stelsel in Nederland niet volledig werkend is (en het programma te weinig inzet op baten voor burgers en bedrijven). Zo is volgens het advies de samenwerking met de betrokken partijen onvoldoende gebleken bij de totstandkoming van het voorstel, is er relatief weinig capaciteit en geld beschikbaar en wordt niet gewerkt aan het faciliteren van ontsluiting van authentieke bronnen, zoals bij diploma's en vergunningen. Verduidelijking van de stand van zaken over de implementatie van het EDI-stelsel geeft de Europese Commissie een beter beeld. Daarnaast wordt duidelijk welke stappen Nederland (en wellicht andere EU-lidstaten) moet ondernemen voor een goed werkend EDI-stelsel. Het zou daarbij helpen vanuit regeldrukperspectief een inschatting te geven welke termijnen (bijvoorbeeld in kalenderjaren) Nederland nodig heeft voor implementatie van het voorstel. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven bovenstaand advies op te volgen.

SPASS. Als de EDI-wallets onvoldoende werken of onbeschikbaar zijn, geldt dit ook voor ES-SPASS. Het college concludeert dat het fiche deze afhankelijkheid wel benoemt, maar onvoldoende scherp de gevolgen ervan noemt. Het fiche maakt ook niet duidelijk welke stappen worden gezet om de realisatie van de EDI-wallets te bespoedigen. Het BNC-Fiche zou kunnen aangeven (gelet op het uitgebrachte advies van het adviescollege ICT-toetsing) of beproeving mogelijk is met bijvoorbeeld de NL-wallet.

De tweede kwetsbaarheid voor de werkbaarheid betreft de implementatietermijnen. Het fiche spreekt over "ambitieuze" en op onderdelen "zeer krappe" termijnen. Het fiche is naar het oordeel van het college onvoldoende duidelijk over de vraag of deze termijnen voor uitvoeringsproblemen zullen zorgen in het geval ze niet worden gewijzigd. Voldoende implementatietijd is een fundamentele randvoorwaarde om uitvoeringsproblemen in de toekomst te voorkomen.[11] Vanwege die reden acht het college aanscherping van het fiche op dit punt nodig.

Regeldrukeffecten uitvoering, handhaving en toezicht

Het BNC-Fiche beschrijft dat het voorstel aanzienlijke gevolgen heeft voor uitvoeringsorganisaties, zorgaanbieders en zorgverleners. Deze gevolgen zien met name op de technische ontwikkeling en het aanpassen van bestaande werkprocessen (zoals dus de koppeling aan de EDI-wallets). Het kabinet benadrukt in het fiche dat de technische specificaties en de uitvoeringshandelingen tijdig beschikbaar moeten zijn voor de werkbaarheid van het voorstel.[12] Zolang de technische specificaties en de uitvoeringshandelingen niet tijdig beschikbaar zijn, is onduidelijk wat dat gaat betekenen voor de uitvoerings-, handhavings- en toezichtspraktijk.

Advies over het BNC-fiche

Het concept-BNC-fiche geeft een kwalitatieve duiding van de regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven. Het bevat ook een globale kwantitatieve duiding van de kosteneffecten op Europees niveau op basis van de Europese effectbeoordelingen. Het BNC-fiche bevat geen gerichte vertaling of kwantitatieve duiding van regeldrukeffecten voor de Nederlandse situatie. Hierdoor is niet duidelijk wat de impact is van de maatregelen voor onder andere Nederlandse burgers en bedrijven. Daarbij speelt mee dat niet duidelijk is hoe de huidige uitvoeringspraktijk in Nederland en andere EU-lidstaten zich verhouden tot de situatie die van toepassing zal zijn na inwerkingtreding van de verordening en de concrete maatregelen. Op onderdelen is al sprake van digitale dienstverlening en zijn stappen gezet richting het eindbeeld van ESSPASS op basis van het pilotproject in 2021-2025.[13]

Het fiche vermeldt dat een kwantificering van de effecten niet verder is uitgewerkt, omdat veel bepalingen nog moeten worden uitgewerkt in gedelegeerde handelingen en deze bepalingen sterk van invloed zijn op de te verwachten regeldrukeffecten. Het BNC-fiche maakt duidelijk welke risico's Nederland ziet ten aanzien van de werkbaarheid van de maatregelen. Hierbij zijn vooral de nog uit te werken detailbepalingen in de gedelegeerde handelingen van belang. Volgens ATR dient hierbij voldoende aandacht te zijn voor realistische implementatietermijnen en tijdige beschikbaarheid van de EDI-wallets.

[11] Zie pagina 6,7,8,15 en 16 van het BNC-Fiche.
[12] Zie pagina 16 van het BNC-Fiche.
[13] Zie pagina 2 van het BNC-Fiche.

Tot slot geeft het fiche aan dat bestaande fysieke (EHIC-)kaarten uiterlijk binnen vijf jaar worden vervangen.[14] Onduidelijk is in hoeverre de digitale route volledig "vrijwillig" blijft (zoals het voorstel ook aangeeft). Voor bepaalde groepen burgers kan gebruik van fysieke passen nog steeds de voorkeur hebben.

Gelet op het voorgaande brengt ATR het volgende advies uit, om op te nemen in het BNC-fiche:

1. **ATR adviseert uiteen te zetten hoe de verplichtingen uit het voorstel zich verhouden tot de huidige praktijksituatie in Nederland waarbij een deel van de processen al volledig digitaal verlopen, gegevens digitaal worden uitgewisseld en stappen zijn gezet via het ESSPASS-pilotproject.**
2. **ATR adviseert een kwantitatieve duiding op te nemen in het fiche van a) de regeldrukbesparingen en b) de kosten voor Nederlandse partijen die volgen uit het voorstel en daarbij zo nodig gebruik te maken van bandbreedtes.**
3. **Gelet op de potentiële regeldruk (waarvan de omvang niet precies is aan te geven) dienen de technische systemen gereed te zijn, voordat de ESSPASS kan worden gebruikt.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

[14] Zie pagina 2 van het BNC-Fiche.